



Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI

Actes del I Congrés Català
de Gestió Pública

ASSOCIACIÓ
CATALANA
DE GESTIÓ
PÚBLICA



ESADE



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

**REPENSAR EL PAPER DEL GESTOR PÚBLIC
EN EL SEGLE XXI**

Materials, 19

Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI

*Actes del I Congrés Català de Gestió Pública
(Barcelona, 26 i 27 de setembre de 2002)*



ESADE

Barcelona, 2003



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

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Congrés Català de Gestió Pública (1r: 2002: Barcelona)

Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI: actes del I Congrés Català de Gestió Pública (Barcelona, 26 i 27 de setembre de 2002). (Materials; 19)

Textos en català, anglès i castellà

ISBN 84-393-6121-1

I. Associació Catalana de Gestió Pública II. Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses III. Escola d'Administració Pública de Catalunya IV. Títol V. Col·lecció: Materials (Escola d'Administració Pública de Catalunya)

1. Administració pública - Catalunya - Congressos

351(467.1)(061.3)

Aquest llibre recull les ponències, les comunicacions i les conclusions del *I Congrés Català de Gestió Pública*, que es van dur a terme a Barcelona els dies 26 i 27 de setembre de 2002, a la seu del Col·legi d'Advocats de Barcelona, organitzat per:

Associació Catalana de Gestió Pública,
ESADE,
Universitat Autònoma de Barcelona, i
Universitat Pompeu Fabra.

© 2003, Associació Catalana de Gestió Pública i ESADE

D'aquesta edició:

© 2003, Associació Catalana de Gestió Pública i Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: juliol de 2003

ISBN: 84-393-6121-1

Dipòsit legal: B-28.373-2003

Supervisió lingüística: LinguaCom, SL

c/ de Minerva, 9 – 08006 Barcelona

Fotocomposició: Anglofort, SA

c/ de Rosselló, 33 – 08029 Barcelona

Impressió: Novagràfik, SL

c/ de Vivaldi, 5 – 08110 Montcada i Reixac

SUMARI

| | |
|---|-----|
| <i>Presentacions</i> | 7 |
| Acte d'obertura: Intervencions de J. Pere Camino, Joan Rangel i Ernest Maragall | 13 |
| Conferència inaugural: Public Management: Lessons from the Past and Challenges for the Future Les Metcalfe | 21 |
| Grup 1: Quina gestió pública? Per a quina societat? L'exercici de la gestió pública a les societats actuals | |
| 1. Ponència marc (<i>a càrrec de Joan Subirats</i>) | 35 |
| 2. Comunicacions | 55 |
| 3. Conclusions de grup | 207 |
| Grup 2: Valors: cap a una ètica de la responsabilitat professional del gestor públic | |
| 1. Ponència marc (<i>a càrrec d'Àngel Castiñeira</i>) | 213 |
| 2. Comunicacions | 229 |
| 3. Conclusions de grup | 297 |

Grup 3:

**El gestor públic i les tecnologies de la informació i comunicació
en un entorn de canvis estratègics i culturals**

1. Ponència marc (*a càrrec d'Anna Miró, Valentí Sala i Miquel Salvador*) . 303
2. Comunicacions 321
3. Conclusions de grup 439

Grup 4:

El present i el futur de la direcció pública

1. Ponència marc (*a càrrec de Francisco Longo*) 445
2. Comunicacions 473
3. Conclusions de grup 683

Taula rodona:

Tres reptes de futur per a la gestió pública catalana 687

Cloenda:

Discurs de cloenda de l'Hble. Sra. Núria de Gispert 717

Conclusions del Congrés 731

Annexos

1. Llista de comunicacions 737
2. Comitès i llista de participants 743
3. Organització i patrocinadors 755

PRESENTACIÓ

En la declaració de la missió de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya que figura en el seu Pla estratègic, la gestió pública apareix com el principal àmbit d'actuació de l'Escola. Aquest no és un fet casual. Hi ha diverses institucions públiques i privades que tenen funcions molt vinculades amb les diverses disciplines que sustenten l'actuació de l'Administració pública: l'àmbit jurídic, l'àmbit economicopressupostari i l'auditoria pública, l'estadística, la ciència política, les ciències socials, etc.; no obstant això, la gestió pública, entesa com aquell conjunt de coneixements i tècniques que permeten la millora constant en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques, és possiblement una de les disciplines amb menor tradició i presència en el nostre panorama institucional. Aquesta és, també, una de les importants diferències entre gestió pública i gestió privada: el pes de la gestió en les decisions que es prenen en els àmbits respectius i, també, el paper dels gestors, dels gerents o, si es vol, dels mànagers.

Per aquest motiu, cal que Catalunya, com a país, tingui institucions que es preocupin de la gestió pública i que, periòdicament, els professionals d'aquest sectors es reunixin per debatre els principals problemes que els afecten. Per aquest motiu, l'Escola ha volgut col·laborar amb el I Congrés Català de Gestió Pública mitjançant la publicació i la difusió de les seves actes.

Hi hauria tot una altra sèrie de motius que, per si sols, justificarien també la publicació d'aquests treballs: la perspectiva temporal que ja té la gestió pública catalana després de deu, quinze, vint anys d'actuacions públiques en democràcia; la recuperació en els darrers dos o tres anys de l'interès pel debat sobre la millora de l'Administració, i la manca de treballs publicats sobre l'Administració pública elaborats pels especialistes en gestió, entre d'altres.

Sense deixar de banda aquestes motivacions, suficients per si mateixes, n'hi ha una de darrera, al meu entendre, tan o més important: l'interès de bona part dels materials inclosos en aquest llibre i de les conclusions del Congrés, que marquen possiblement una fita especialment important en la gestió pública catalana.

Josep M. Guinart i Solà
*Director de l'Escola d'Administració Pública
de Catalunya*

PRESENTACIÓ

Fa temps que trobàvem sentit a la celebració d'un congrés de gestió pública. Finalment, la tenacitat, la mobilització d'il·lusions i la capacitat de generar un espai de col·laboració entre universitats, administracions públiques i entitats afins, ho han fet possible.

Els governs i les administracions fa temps que s'adapten a fenòmens transformadors d'una força indubtable. Per centrar els diagnòstics, elaborar les propostes i desenvolupar les polítiques, els decisors han de tenir coneixements de qualitat i disposar de persones dotades d'intel·ligència i de responsabilitat. Sempre hem estat convençuts que els mateixos gestors de les polítiques públiques són uns aliats imprescindibles i una gran font d'idees al servei de la millora del bon govern i de l'Administració.

Per a nosaltres els gestors públics són professionals que mobilitzen els seus recursos intel·lectuals i les seves capacitats per aconseguir realitzacions col·lectives enriquidores per a la comunitat, per aconseguir valor públic.

Ara bé, per alinear les seves intervencions els cal disposar d'informació contextual, de referents i de models (per això el paper central de les universitats com a productores de pensament i de coneixement), i també de les línies estratègiques pròpies de les propostes polítiques legitimades democràticament.

I, sobretot, els cal intercanvi, sinergia i cooperació. El congrés és el format idoni per canalitzar tota aquesta energia continguda que és fruit de l'experiència acumulada en el bon govern de les nostres administracions. El desenvolupament, el resultat i el ressò d'aquest I Congrés de Gestió Pública així ens ho confirmen.

Val a dir que les conclusions i les propostes fan referència a innovacions en algunes polítiques públiques i també a modificacions de naturalesa institucional o jurídica. Tanmateix, el motor principal del canvi rau —com és obvi— en la

pròpia responsabilitat dels gestors, de cadascun dels individus que estiguem on estiguem tenim les actituds i les capacitats per fer —mitjançant una cadena de valor— aportacions cada cop més valuoses per a la nostra comunitat.

Gràcies a tots per la vostra col·laboració.

*La Junta Directiva de l'Associació Catalana
de Gestió Pública*

L'Associació Catalana de Gestió Pública (acgp@acgp.net) és una associació sense ànim de lucre creada l'any 1992 i formada per professionals i estudiosos vinculats a les administracions públiques, a les universitats i les institucions acadèmiques, al sector públic empresarial i a les entitats del tercer sector i de consultoria.

La finalitat de l'Associació és crear un espai independent i comú de reflexió, fomentar el debat sobre la millora d'aquests sectors i difondre'n els resultats, tant pel que fa al funcionament de les seves organitzacions com pel que fa al desenvolupament efectiu de les polítiques públiques.

Per aconseguir aquest propòsit, l'Associació:

- Treballa per ser el punt de referència en el debat sobre la gestió pública.
- Empara l'afany de progrés d'organitzacions del sector públic i l'esperit de renovació professional de les persones compromeses en la gestió pública.
- Facilita l'intercanvi d'experiències entre persones i institucions interessades en la innovació i la millora.
- Anima i difon les iniciatives i les propostes innovadores en l'àmbit de la gestió pública.
- Organitza, conjuntament amb altres entitats, el Congrés Català de Gestió Pública.

Acte d'obertura

INTERVENCIONS:

J. Pere Camino, Joan Rangel i Ernest Maragall

CONFERÈNCIA INAUGURAL:

Public Management: Lessons from the Past and Challenges for the Future,
a càrrec de Les Metcalfe

INTERVENCIONS D'OBERTURA

[*J. Pere Camino*] És un honor i un plaer personal poder obrir aquest acte en nom de les organitzacions i institucions que han fet possible la realització d'aquest Congrés. En aquest sentit vull expressar el meu reconeixement particular a l'Associació Catalana de Gestió Pública, a ESADE, a la Universitat Autònoma de Barcelona i a la Universitat Pompeu Fabra.

Seguint amb els agraïments, també vull, en segon lloc, reconèixer la col·laboració de les organitzacions sense el suport econòmic de les quals difícilment s'hauria pogut portar a terme aquest acte inaugural.

Em refereixo a la Generalitat de Catalunya i, en concret, a la Secretaria d'Administració i Funció Pública del Departament de Governació i Relacions Institucionals, a l'Ajuntament de Barcelona (Regidoria de Presidència i Hisenda) i a l'Àrea de Règim Interior, Hisenda i Planificació de la Diputació de Barcelona. A més, hem de reconèixer que també tenim un deute especial amb l'Institut d'Estudis Autònoms i amb la Universitat Oberta de Catalunya.

Finalment, i per tancar aquest capítol de reconeixements, hem de mencionar altres institucions i organitzacions que amb el seu suport institucional ens han ajudat a millorar-ne l'organització. Ens referim al Fòrum de Gestió Pública, a la Universitat de Barcelona i a la Universitat Politècnica de Barcelona.

El Congrés que avui inaugurem té com a tema central repensar el paper dels gestors públics en les nostres administracions a l'inici del segle XXI.

No és una coincidència que el I Congrés de Gestió Pública es faci a Catalunya. De fet, és al nostre país on s'estan donant més moviments associatius relacionats amb la gestió pública i això fa pensar en l'existència d'un nombre suficient de professionals de la gestió pública que, més enllà del seu entorn més o

menys burocràtic, es preocupen per la seva qualitat com a professionals i per la millora del seu entorn de treball.

No hi ha dubte que repensar el nostre entorn públic, en el segle XXI, és un repte molt ambiciós i ampli per tractar en un sol congrés. El cert és que els promotors volem que aquest primer Congrés es constitueixi en un fòrum de trobada permanent per a tots aquells interessats en la gestió pública i els seus problemes.

El Congrés que ara us presentem té un vessant pràctic i un altre de teòric. Aquesta dualitat respon a diversos objectius: en primer lloc, i respecte al vessant pràctic, cal debatre i impulsar la discussió sobre el sector públic català en un moment en què aquest sector sembla que ha quedat desplaçat de l'agenda política. A més, entenem que cal un esforç de tots per potenciar la consideració social del nostre col·lectiu i, finalment, cal involucrar el món acadèmic en les necessitats formatives tant dels que ja hi treballem com a gestors com d'aquells que es preparen per ser-ho. La responsabilitat del vessant teòric del Congrés, en segon lloc, recau en el comitè científic que tindrà la seva representació en la taula rodona prevista per demà.

El I Congrés de Gestió Pública, aprofitant l'experiència i el coneixement de tots els que hi participem, vol realitzar una exploració de l'estat actual de la gestió pública en els àmbits assenyalats, per tal de fer propostes de futur que siguin tingudes en compte pels diversos operadors implicats.

Per acabar, vull dir-vos que aquest Congrés s'adreça fonamentalment a aquelles persones preocupades per la gestió pública, siguin gestors o teòrics de la cosa pública. Aquests són els principals actors del Congrés i per això, ja des del primer moment, vam tenir la idea de fer un Congrés participatiu, on les idees dels participants tinguin la seva cabuda i es reflecteixin en el treball que es realitzi en el si dels grups establerts.

Estic segur que el resultat dels esforços conjunts dels directors i relators dels grups de treball, dels que han presentat les seves comunicacions i del treball de tots, farà possible, demà, concloure amb èxit aquest acte. I aquest èxit serà de tots. Si no és així, la responsabilitat, aquesta sí, serà exclusivament nostra i a l'avançada us en demano disculpes.

Res més, des de l'Associació Catalana de Gestió Pública us desitgem un bon Congrés.

J. Pere Camino i Pons
President de l'Associació Catalana de Gestió Pública

[Joan Rangel] En primer lloc, vull agrair la invitació per participar en aquest acte d'inauguració d'aquest Primer Congrés Català de Gestió Pública. Un congrés que crec que ve en un bon moment, un moment en què possiblement, més que mai, està en debat la confrontació de dos models, un model que és el que segurament reflecteixen els pressupostos generals de l'Estat que ahir van ser presentats en el Congrés dels Diputats pel ministre d'Hisenda, i que emfasitza la reducció dels impostos i el dèficit zero; és una obsessió per intentar posar en evidència que el que és públic ha de deixar pas, de mica en mica, al que és privat. I precisament es fa en un país, en un Estat, en el qual l'estat del benestar no està precisament desenvolupat en els mateixos termes que en el conjunt d'Europa. Jo crec que hi ha un altre model possible i crec profundament en el paper que té, que ha tingut i que ha de tenir el sector públic.

Per això deia que estem en un moment interessant, en un moment en què aquest Congrés Català i les persones que hi participen poden demostrar que és possible que les inèrcies tradicionals de l'Administració pública que han discorregut a través de la tradició burocràtica, es tornin en actituds –i penso que és molt important– de professionalitat, de responsabilitat i de compromís dels gestors públics que treballen en funció d'objectius sabent que estem servint la societat, la seva cohesió social i que, per tant, és molt important no només dir que s'ha d'intentar que la despesa pública no creixi de forma innecessària sinó que som capaços de demostrar que els principis d'eficàcia i d'eficiència són una realitat que ens permet gastar el que cal, fer una bona activitat econòmica, i a més a més, proveir dels serveis que garanteixen la cohesió social i, per tant, el benestar de les persones.

Aquest, jo penso que és el repte, estic convençut que aquest Congrés donarà els seus fruits i que farem possible i demostrarem que aquest model alternatiu que té com a mira, com a objectiu, la cohesió social i la bona professionalitat i el

compromís de les persones que dirigeixen les administracions públiques, com ho han fet a Catalunya, com ho han fet especialment des de l'Administració local, a la qual jo puc representar aquí, és possible continuar tirant-ho endavant.

Gràcies i bon Congrés.

Joan Rangel i Tarrés
*President delegat de l'Àrea de Règim Interior, Hisenda i Planificació
de la Diputació de Barcelona*

[*Ernest Maragall*] Bon dia a tothom. Veient aquesta sala tant de Barcelona, com és aquest auditori del Col·legi d'Advocats, on passen coses molt importants i molt significatives, i a vegades molt carregades de simbolisme, aquí han tingut lloc moltes coses que, si ara féssim història, hauríem de situar exactament en aquesta sala, de manera que el primer que us vull dir és que aquest acte d'avui, i aquest Congrés, també és una mica en aquest terreny de fer història, és el Primer Congrés Català de Gestió Pública. Per tant, ja us avanço que teniu una responsabilitat especial, un mèrit especial, però també una responsabilitat especial. Deixeu-me pensar en veu alta perquè crec que és així. Aquí esteu, només cal veure-us, els qui heu de fer... els qui heu de fer l'Estat a Catalunya, com a mínim, si pot ser més enllà també, però en tot cas a Catalunya. *Estat* en un sentit literal, en el sentit positiu, en el sentit que està per fer precisament, o que almenys està a mig fer, i aquest Congrés no és l'única... i algú pot pensar que no és la més important, en tot cas és segur que no és la que estarà ni ara ni en els temps a venir en el primer pla del debat públic, potser. No estem parlant d'un esdeveniment que repercuteixi en l'opinió pública d'una manera més o menys dramàtica, més o menys colpidora, però, en canvi, depèn del que avui, aquí i demà, es pensi, es decideixi, s'assenyali, s'orienti, es treballi, depèn en bona mesura del que els propers anys donin de si en un terreny que és absolutament fonamental per a aquest país.

Mireu, no només a Catalunya, en el conjunt de la nostra estimada Espanya si alguna cosa està pendent de fer, si alguna cosa vam deixar pendent de fer els socialistes quan governàvem i alguna cosa segueix pendent de fer-se, són algunes reformes estructurals en el sector públic. És molt fàcil dir la reforma de la justícia, ara està sobre la taula absolutament; és encara més fàcil dir la reforma de les forces i els cossos de seguretat, també està sobre la taula absolutament; però per a mi és més important dir la reforma de l'Administració pública, i de la gestió

pública en el sentit més ampli, i això no està sobre la taula, no hi ha manera que ho estigui, i jo crec que el que estem fent en aquest acte d'avui que feliçment comencem és fer una passa en la bona direcció, en la direcció de posar la qüestió sobre la taula.

Que us hagueu inscrit en aquest Congrés 400 persones, o gairebé, que hi hagi les comunicacions que hi ha, que tingueu el programa que teniu, que ja es veu, tant pels materials i els temes triats com pels ponents i la qualitat, ja assegurada *a priori*, de les exposicions i dels debats que els seguiran, efectivament és fer una passa molt concreta en aquesta direcció. El Congrés es diu «Repensar el paper del gestor públic», però bé, repensar en el Congrés, perquè l'endemà puguem fer, jo crec que el que ha de sortir d'aquí és que tots els qui estem en els governs locals i en el govern autonòmic de Catalunya, hauríem de sentir-nos, hauríem de sentir-nos, absolutament interpel·lats, absolutament situats en un horitzó nou després d'aquest Congrés, i per tant jo el que us demano és que us penseu vosaltres mateixos, com a gestió pública, com a sector, però també amb aquesta perspectiva una mica més profunda, una mica més d'institució central del país, d'institucions centrals d'aquest país que han de decidir quin és el seu rol en un moment, com s'acaba de dir, en què tothom s'ha de definir i ha de veure's i ha d'interpretar-se i ha de posar-se en pràctica prenent moltes decisions essencials, que no són fàcils i que no són tan blanc i negre, que no es tracta només de dir públic *versus* privat, i quin és el bo i el dolent en cada cas, no es tracta de dir, mercat, Estat, com es resol això i què li toca de fer a cadascú. És clar que hi ha aquestes qüestions al darrere, però les respostes han de ser cada cop molt més elaborades, molt més sofisticades, molt més complexes, molt més capaces d'aplegar i de posar en comú elements que vénen de les dues bandes de la dicotomia... i que estan, ja ho veiem, cada cop més, cada dia més, presents fins i tot en la nostra experiència diària de gestió i de govern. La Lola González em deia abans de començar que haver de parlar de gestió pública ja és una petita trampa, que hauríem de parlar de gestió, des de l'enfocament del que és públic, és a dir, des de la representació de l'interès general i a partir d'aquí, llibertat, ambició i qualitat per prendre la decisió correcta en cada cas i en cada moment, respecte als models de gestió, respecte a les combinacions adequades entre gestió directa, indirecta, privada, mixta, externalitzada, en concessió, etc. Hi ha tot un món que coneixeu perfectament i és, entre altres qüestions, el que parlareu, i en qualsevol cas amb un parell només de principis generals que segurament podrem compartir. Un, que ho podem fer molt millor del que ho hem fet fins ara, és a dir hi ha alguna evidència, la reforma que us deia està per fer, des del punt de vista estatutari però també des del punt de vista de l'experiència real, però també una altra evidència,

és que hi ha prou experiències i prou demostracions empíriques a casa nostra que es poden fer les coses molt millor, i això ha succeït en tots els terrenys segurament amb massa excepcionalitat, són massa illes encara d'experiència positives i no és ni molt menys ni un sistema ni un cos institucional amb gruix suficient i amb solvència pròpia perquè puguem parlar..., que estem en condicions de parlar, com des de Catalunya fem una aportació de rang europeu del que avui vol dir sector públic, gestió pública, defensa de l'interès general des d'una administració democràtica. Aquesta és la pregunta i aquesta és la resposta que jo estic segur que vosaltres, no sé si definitivament, però en tot cas començareu a donar en el sentit positiu. De forma que, malgrat l'enveja de no poder-m'hi quedar aquest matí, tinc la seguretat que quan vegem els materials que surten del Congrés haurem après tots, i segurament haurem adquirit una mica més de consciència de la força que representeu, que representem, i de l'ambició de futur i responsabilitat que tenim al davant tots plegats.

Gràcies i bon Congrés.

Ernest Maragall i Mira
Regidor de Presidència i Hisenda de l'Ajuntament de Barcelona

PUBLIC MANAGEMENT: LESSONS FROM THE PAST AND CHALLENGES FOR THE FUTURE*

Les Metcalfe

I want to say two things by way of introduction. The first is that it's always a pleasure to come here; I've been coming to Barcelona for various reasons to the *Universitat Autònoma*, to ESADE, and, I'll be coming back to a research conference next week. So I don't easily refuse invitations to come here. The other thing which I find extremely impressive, I think it would be quite difficult in any other region in Europe to have an audience like this for a conference on public management. I think this is already an indication of the extent to which Catalonia is in the vanguard in the development of thinking in ideas and practice in the field of public management.

What I want to do, in what inevitably is a restricted period of time; is try to set the scene where I think public management is, what I think is important in the achievements that there have been over the last ten or more years in the field of public management, and also where I think you as practitioners will face new issues and new challenges. Things in the future will be different in the public management field, because of what's been done in the past as well as because of things that haven't been done in the past. So I want to divide what I say into looking back, considering the kinds of developments that there have been in the field of public management, and to look forward to see what kinds of challenges you will encounter in the coming years.

When we look back we can see clear evidence of progress, we see that things have moved on quite a long way. I can look back to the beginnings of public management reform in British government. When I started working in this area in British government about twenty years ago, even the word *management*

* Transcripció de la conferència pronunciada al ple del Congrés, el dia 26 de setembre de 2002.

was regarded, in a certain way, as unacceptable. Public servants were not managers, public servants were administrators, they were policy advisors, but management was something that was regarded as a low-level function that serious people, people who were ambitious in the civil service did not get involved in. It took some time to change that kind of attitude and that kind of misconception in British government, and I've seen in other administrations the same kind of process of getting the idea accepted that management is important in government, but I think it's increasingly accepted even in the European Commission.

The European Commission has only very recently begun to take management seriously and one of the things that I think will become important to you in the future is that Catalonia as a regional government has to begin to think about its relationships with the European level in very explicit terms. Not just how does Madrid act on its behalf within the system, that's part of it, but also how to develop direct relationships with other regions, and with the European Institutions themselves, how to organise now, how to organise in the future, when the European Union goes through a major transformation with the substantial enlargement that's in prospect within the next few years. That's something I'll come on to. Before I do that, I want to look back and say certain things about how public management has developed. It's been important to establish the idea of management. Management to me means running organisations, management is getting things done through other people. It's not just whether an individual can do something worthwhile, it's whether a manager can get groups and teams and organisations to function well. But more especially I think we have something which is a distinctive feature of public management, i.e. that we are dealing with networks of organisations. Almost everywhere we look in public management, what we see is organisations having to work together to collaborate, and these are things that are vitally important; these are things that I will come on to, but I have to say they didn't figure very prominently in the early reforms. Most of the early reforms in public management concentrated on what went on inside individual organisations.

Where we began with public management was the assumption that introducing management ideas was a matter of imitation, that things had been done in business or in other administrations, and in Catalonia or anywhere else, people could look at what management –successful managers– had done and they could imitate. This was the main theme. One of the main sources from which people got ideas of course was from business. Business management was regard-

ed as being ahead of public management or public administration, and as a result of that people looked at business. I think there is something to be said for that on a selective basis, but business management certainly hasn't turned out to be the complete answer. I never thought it was, but some people did; there was an emphasis on saying "we can apply these general business management techniques, methods, concepts in government, and we'll get better results". What I think developed in many countries was this belief that there was something that you could introduce that already existed. A concept of management, a model of management that could be applied, and in some areas of the public sector in some countries I think that has been done, and in some cases it has been overdone in a rather dogmatic way, as if the ready-made solutions could simply be applied in a great variety of circumstances.

One result of that was a rather strange thing; almost exactly ten years ago, some public administration specialists coined a new term. They invented the phrase "new public management", and what they said was there's almost a global movement, a reform movement throughout the world to introduce what they called new public management ideas – out with old public administration, in with new public management. It seemed as if there was a change from an old-fashioned, bureaucratic, inefficient way of doing things to something that was clearly defined and new. Most of the people who used the term "new public management" first, as it happens, were British professional colleagues of mine in the academic world, who were rather traditional public administration people. They were not people with any particular management background, and they coined the term and have popularised it; it has become, I'm sure, familiar to many of you. They popularised it, but what they have done subsequently is to make very successful professional careers saying there is no such thing as new public management. This might sound strange, but what they have said is that public management doesn't have a unique direction. There is not a set of solutions that can simply be applied.

There are three aspects to new public management: much of it wasn't new, a great deal of it wasn't public, and only in a very partial sense is it management. It is not new because many of the ideas and techniques that were being used, for instance management by objectives, is several decades old; as a method it is not new. Public business management was the main source of many of the ideas, and I think that we are seeing the limitations of business management ideas in dealing with public policy problems. We are also beginning to see that the original ideas, where public management reform came from, don't really cover some of the interface issues between management running organisations, managing

public policies and politics. And increasingly over the last few years, what we've been seeing is the more strategic management issues coming through, and especially in the last few years, issues of governments, which I'll come on to say something about in a few minutes.

When we look back we don't see a single line of development in public management, we look at different countries, we look at different levels of government and we see progress, but it's patchy progress, it is not progress in a single direction. For instance, in some countries there has been a very strong emphasis on saying what can we privatise, what can we move out of "the public sector entirely". In other countries, the attitude has been, we have to run things more effectively, the benefits of privatisation are not going to be that great, and there may be costs. In areas, there have been attempts, especially from people with a business background, to say that there are many useful techniques, we can outsource even if we do not privatise, we can get private organisations to be involved in the process of providing public services. Government still retains responsibility for the services, but the actual provision of the services is contracted out.

One of my concerns in this area is that if you contract out public services, government requires the development of high levels of contract management expertise, and very often there has been an assumption that contracting out meant that somehow market competition would be a substitute for management within government. In actual fact, it's very obvious, I think, from experience in many countries that if you do not build up contract management expertise within government you get bad results from contracting out. Outsourcing is a dangerous business, it's potentially damaging to service provision and potentially very costly unless you ensure that there are management capacities within government to manage contracts and services in this way.

Another important theme of public management reform until now has been decentralisation. Public organisations are often over-centralised. There are ways of decentralising, but there is not *one* way of decentralising; there are many different ways in which it is possible to decentralise public organisations. And one thing I will come on to later is if you do decentralise, what is the role of the centre? I don't think it's appropriate to say decentralisation is a one-way process of handing out responsibilities and distancing the centre of government at whatever level from how services are run; it's very important to think, in any process of decentralisation, of how to ensure effective central control at the same time.

So those two things should go together, again I think there has been a weakness in the past in public management reforms with people enthusiastic about

decentralisation, but not thinking about how the role of the centre has to change in order to ensure the coherence and the effective functioning of the centre of government. This is a concern for people at senior management levels in the civil service, and it's also something that politicians are very sensitive about. If we decentralise, how can we say that we are in charge, we are responsible, we are able to run things effectively? Centralisation and decentralisation are complementary, they are not opposites, and I think this is something that needs to be rethought and looked at more carefully, especially in a situation where decentralisation means distributing some responsibilities to other organisations, where a central organisation doesn't continue to carry out certain tasks but delegates or devolves responsibilities to other organisations. Whether it's devolution from national government to the regions, or whether it's from regions to local government, you need to consider carefully what is the basis of the relationship and how responsibilities are changed, and how controls are established to ensure that they are fulfilled.

These are things that have become apparent as reforms in various countries have progressed. And it is becoming clear that for most public services, we have to think not only about whether we decentralise, but what kinds of working relationships we establish between organisations. One of the things that will become more important in the future is that there are choices to be made about the kinds of partnerships that can be established between public organisations or between public and private organisations. Not just market-type contract relationships, but other kinds of relationships that can be developed, and each of those different types of relationships requires a different pattern, a different style of management. These are things that in the future are going to make a difference to the way that public management develops.

The mythology of new public management was that there is a convergence, that gradually, as management ideas are absorbed, public administration will be conducted very much like business management. The difference between public and private will be obliterated, perhaps. I don't know about grey areas, but I think there was an assumption that there would be a convergence and different governments would adopt similar approaches. So, this kind of convergence on a fairly standard model of management was the assumption. The evidence is in the opposite direction. The evidence is that public management is becoming more diverse, there is not one line of reform, because in different countries at different levels of government, and in different types of public services, the management problems are different. It's more a question of how to deal with di-

vergence and diversity than how to compress things into a single common framework. There is, in my view, not likely to be a convergence, but we have to cope with the evident divergence.

In a country like Finland, the development of public service reform, which has been very vigorous, has relied on a consensus approach to managing change. Part of the Finnish culture, the culture in the system, is that if we want to make changes we must establish a consensus, what we must do is to say, for instance, to local government, we want to make these changes, we want to decentralise, how best can we, from the centre, decentralise responsibilities, and ensure that the provision of services improves? This is very different, I have to say, from the rather autocratic top-down approach to reforming the relations between central and local government in British government, where it was done with a minimum of consultation, and also ended up at one stage in a very expensive and costly mess. It was very expensive, it was very damaging, and the approach to managing change was regarded as this is the way we do it because we at the centre know what to do, but without building up consensus. I think there are choices to be made there about how reforms are conducted. Also in Finland, to follow the same example, there was a strong emphasis from the beginning in their reform process on saying “our objective is to improve the quality of services”. In other countries, the emphasis has been on how to reduce control costs. And I don't think that efforts purely to reduce costs have anything more than a temporary benefit. I think you can reduce costs of services in the short term, but the longer-term issues are almost invariably how to improve quality because public services, public goods have a very diffuse benefit. If you want to improve the quality of public services, you have to think about the long-term effects, not only the short-term savings that might be made by cutting specific services.

I'll give an early British example here (I seem to be giving bad British examples, but anyway...). One of them was cutting the provision of statistical services, on the grounds that this wasted a lot of time of people in business. Businesses were fed up of filling in forms for the government, so lots of form-filling by businesses was scrapped. And then, after about six months, the economic forecasters from various businesses began to ring the government's statistical services and say, where are our statistics? Where is the information that we need to make our forecasts? And the Statistical Services said: Well you didn't do this, but your colleagues who complained about form-filling in effect have prevented us from maintaining the run of statistics that we have maintained for 30 years. We have broken the statistical series. What we cannot do is

get back the data that we weren't allowed to collect. If you want to do anything about this, you have to talk to other people in your businesses, in your business associations, and tell them that business requires statistics that only the government can provide. Statistical information is a public good, and it is only if the government collects this information, which means form-filling and data gathering, and then presents the statistics, that this can be done. There are other things in other fields where I think you could make basically the same point. You can make short-term savings, but you may do some long-term damage if services are not provided on a continuing basis. It's not that government substitutes for business activity, it's that government provides the infrastructure for effective business activity.

In the last few years, there has been an emphasis on saying that "Oh, businesses are now able to move and relocate and they look for places where taxes are low, they look for places where it's cheaper to set up a business". There's a contrary point. Businesses look for areas where they have reliable infrastructure. And it's the public sector that very largely provides that kind of infrastructure, whether it's transport, communications, or various kinds of social services. And it's an element that comes into the performance of business, not in a direct way, but in an indirect way. This, I hope, will become more evident and more obvious in the coming years, but in order to do that, I think we have to recognise that we face the problems in public management of managing diversity. Very briefly, I want to split up some of the components involved.

The first thing is diversity in problems. The problems of public management are different, depending on whether you look at the problems in a country and look across at different countries, whether you look at regions within a country, whether you look at different services. There are different issues and problems that have to be dealt with. And public management cannot simply say there is one solution, you have to look closely at the problems that you have in your area, at the regional level, at local level, and also you have to think how you will deal with, or how you relate to the national level.

The second thing is associated with the fact that there are different kinds of problems. There is diversity in organisations. Public organisations are generally discussed in the newspapers as bureaucracies – they are all the same. You know that they are not all the same. Many public organisations are what are usually called professional organisations. They depend on professional expertise and they provide professional services. And unless the requirements for managing professionals and managing professional organisations are clearly understood, and unless the capacities for managing professional organisations

are deliberately developed so that people who are going to run professional organisations and governments get the appropriate training and experience, then it will be badly done.

Running professional organisations is not the same as running old-fashioned bureaucratic machines. Nor is it the same as running businesses. It's a different set of skills, it's a different set of requirements. More awkwardly, I think, there can be different political preferences about what kinds of management styles or organisations are appropriate. Politicians want to have a say in the design of public organisations. Where do they go for advice? They should come to you. You should be in a position to say, in this context, with these policy problems, with these policy objectives, the kinds of organisations or networks of organisations that we need, are these. These are the realistic options, you the politicians should be able to choose across this range. You don't have a completely free choice, but there is choice. There are choices that can be made about handling problems, there are design options.

I think it's very important that at this stage we talk about something that connects with governance. A few years ago, if the term *governance* was used, no matter whether it was used in English or Spanish or anything else, people would react by saying "I don't know what it means". And I don't think it's important; governance is where politics and management meet. Politics is in one sense this awkward area where both politicians and senior public managers need to be involved. It's this area where there is the interface between politics and management. Some of the crucial issues in governance are to do with establishing the right framework of accountability.

The framework of accountability is, for the purposes of this address, my definition of governance. It's not all that can be said on the subject, but do you have a framework of accountability that is appropriate to the kinds of organisations that you are establishing? If you're establishing new organisations, do you establish a new governance framework? If you don't, there is a very big danger that the people in the organisations will continue to operate according to the old rules and not realise that they should be working to new ones. In the European Commission, for instance, they tried, two or two years ago, to go through a process of decentralisation. And when I interviewed some people about it, they said "nobody believes it". We've been given these rights and responsibilities lower down in the organisation, but nobody uses them because they think that if they did they would be punished by the people at the centre. So you have to be very careful if you're changing the accountability framework to make sure that people understand what the change is and believe it. It has

to be a credible change. And this is where reforms in public management need visible political support. The politicians can't stand aside and say, "Oh, this is just a technical matter". Accountability is a very important background factor in ensuring the effectiveness of public organisations, and it's actually an important tool for public managers and for politicians to influence how an administration functions by changing the accountability framework, changing the system of governance.

If you have any doubts about whether governance is important, whether it does have an influence, you simply have to think about the events over the last few months across the Atlantic, where, not in government but in business, there was a clear confusion about what the rules of the game were in the case of Enron or WorldCom, companies whose managers and auditors were playing with the rules of the game. I don't know whether there are any public auditors here, but auditors are people who have a guardianship function; they are supposed to see that public services are operating according to the established rules of the game. And if you change the accountability system, the auditors have to operate to different criteria. These are things that are practical problems, but they are also important at the political level, because they are ways in which politicians can exercise a very considerable influence in introducing significant changes in public management.

The next thing I want to mention in terms of diversity is that if you have different kinds of organisations there is a division of labour within government. You have to know what the different organisations are doing. The different organisations need to know what they are doing, you have to think about how you manage interdependence. And public management is substantially about success in managing interdependence. What it seems to me to require is effective horizontal or lateral coordination. Many of the things that we hear now are about managing through networks. But if you have networks then people have to understand what their roles and responsibilities are in these networks. Networks are not just informal, nice, friendly get-togethers. An organisational network needs a clearly-defined structure, so that people know what their role is, what they are supposed to be doing, how they are supposed to be doing it. Do I work with three or four of your organisations or do I have to work with ten? About a year ago, because the European Commission is going through a process of thinking about this, I asked one of the people involved in the governance reforms in a particular policy area, how many organisations there are on the network. And without difficulty we could say there are a hundred, distributed at different levels of governments, suprana-

tional, European level, national, regional. It was very easy to say there are 100 organisations. Now if you try to picture a network with 100 or perhaps 200 organisations in it, you have to be very careful about what their roles and responsibilities are. And we need a new methodology for managing change in a network of organisations, because networks are not like hierarchies, they do not respond to a single centre and it's very difficult to ensure that a change in one part of a network produces corresponding complementary changes in other parts.

I mentioned the word *coordination*; I want to distinguish here between central control, which may be important, but in public management networks the much more important means of coordination is some kind of teamwork between the organisations. It's very important that organisations understand how they relate to other players in the team, and how they work together. When I look around this audience I see some familiar faces, so I'm not going to go into the things that I've done in the past on coordination, but I think it is important that you look at whether you have the capacities to coordinate in public management networks. One awkward thing about this is that we have to recognise that we don't have a choice between hierarchies and networks. In public management we are usually dealing with what I would call hierarchical networks. In other words, we have a multi-level system of government.

People at local government, people at regional government, people at national government, at the European level, have to recognise that they have a different perspective. And yet they have to work together. Is not the case that you can simply say, "we'll wait for the people at the top to initiate things". It's actually in the European Union becoming very important for regional governments to say, in a strategic sense, how do we structure our partnerships with local government in our region? What kinds of partnership do we want to have? Are the partnerships clearly defined and understood by the people on the other side of the relationship? Are we managing them properly? What kind of relationship do we have in this case with Madrid? How do we manage our relationships with central ministries and central government? When do we rely on Madrid to deal with the European Union on our behalf? How do we represent our interests and make sure that they represent our interests? When do we represent our interests directly in Brussels? There are certain things in relation to structural funds for example that you need the expertise of the regional level to know when you can get funding. What you also need is to have contacts with local government in the region to do things on a collaborative basis probably more effectively than if everybody tries to operate

independently. I call this the internal management of external relations. From the standpoint of a regional government, you need to be much more explicit and deliberate about what kinds of capacities you need to structure and handle your external relations, as well as your working relationships within the region.

The final thing that I want to say is that if we have to manage diversity, if we have to manage interdependence in the public sector, this gives us more choice about how to do things, but also more responsibility. It requires that people in the regional government take more responsibility, you cannot say "Other people have told us how to improve the way that we manage, we just follow their example". You have to innovate. And innovation to me means that you have to think about a number of specific things. First, diagnosis. How do we know what the problems are? How do we explain those problems and get the political support for dealing with them? A second thing is design options. How do we design the organisations and the organisational networks that are going to enable us to solve these problems effectively? Third, capacity building. How do we ensure that if we have a beautiful, elegant, intellectually satisfying new design, we have also built up the management capacities to run the organisations and to manage partnerships effectively?

At the moment, I think that we are beginning to recognise throughout Europe that there is an enormous amount of developmental work to do in getting public management geared up for future challenges. In some cases, if you look at countries in central and Eastern Europe that are candidates for European Union membership, they know and have been told that they must build up their capacities. In the existing member states, I think we also have to strengthen capacities right through the system. It's not just a question of reform being something that happens at one level, we need to have ways of reforming the public management or improving public management capacities at whatever level of the system we are talking about. And I hope that in this conference these are things that if I stop here you'll have time to work on.

I spend quite a lot of my time organising programmes like this, and maybe I'm oversensitive to keeping on schedule. If you allow another couple of minutes I will say one or two things. I suppose I'll bring it down to one particular point which I think has become a real concern. I feel that in the discussion of public management there has been so much emphasis on things like privatisation, outsourcing, decentralisation, that in a certain way we have lost sight of what we need to think about: the role of the centre. By that I mean the linkage between politics, politicians and top management in government. Because I think that

it's becoming increasingly important that both the top civil servants and the politicians understand each other when they talk about redesigning an organisation, restructuring a network, or a strategy for managing change. Politicians may make election promises: we are going to reform this and we'll do it in six months. Then they get into office, and they can be very upset when they are faced by people like you who say we can reform this but on previous experience we think it will take about three years. How can you make politicians realistic about this kind of thing?

I would just say that for about ten years I've been associated with the development of a programme in Ireland for top civil servants and the politicians have simply allowed the top people in the civil service to run this programme, which is to develop strategic public management capacities. Anybody now who wants to get to the top in the Irish civil service, along with their regular job has to do a Master's programme. It's not a legal obligation, but there is an incentive in the system to see that people who get to the very top in the Irish civil service now have gone through this process. It's specifically designed so that top civil servants have to propose a topic on which they will write a dissertation. And it may be the reform of the prison service or tourism. Tourism is very important for the Irish economy, but it is growing at such a rapid rate that there is a danger that it gets out of control. How do you restructure and reorganise the infrastructure for tourism? One of the people whose career is in that area made this the central subject. Very practical, but requiring a strategic management approach. How do you look ten years ahead at the development of tourism in Ireland and look at the implications for public management?

I could go on through other fields, but the role of the centre here I think is to have this strategic vision of where things could go, and to be able to get the politicians to understand the feasibility issues in public management not just a question of would you like to do this, would you like to make a promise, but in a realistic sense, could we do it over the next few years? And absolutely my final comment is that I always quote Catalonia and Barcelona as a positive example, not least because of the way that you handled the Olympic Games, a tremendous public management success. Something where you rose to the challenge; you did it extremely well, and this has always reassured me that if I talk about the subject to a group like you, you understand many of the things I am talking about and for that reason I'm going to stop talking.

Grup de treball 1

QUINA GESTIÓ PÚBLICA? PER A QUINA SOCIETAT?
L'EXERCICI DE LA GESTIÓ PÚBLICA A LES SOCIETATS ACTUALS

Director:
Joan Subirats

Relator:
Joan Xirau

COMUNICACIONS

- El tercer sector a Catalunya: situació i perspectives, 55
Rafael Ruiz de Gauna
- La presència de gestors públics catalans en les administracions d'àmbit supranacional, 58
Jordi Romeva
- La gestió integrada del litoral català, 66
Jordi Romeva
- Integració dels laboratoris de salut pública a la ciutat de Barcelona. Una experiència nova, 78
Josep M. Armengou, Conrad Casas, Joan Guix, Eduard Mata, Joan Ramon Villalbí
- Les polítiques públiques en matèria de seguretat: un camí per desbrossar. Reflexions des de l'àmbit català de la gestió i els serveis públics, 80
Àlex Bas
- Noves institucions per millorar la gestió, 91
Joan Xirau
- Estratègies de gestió integrades, 107
Jordi Bertran
- Els contorns de la gestió pública en el capitalisme actual, 127
Narcís Mir
- ONG, actors en la provisió de serveis i la participació política, 142
Pilar Pujol
- Repensant els sistemes de coordinació i gestió interinstitucional en el sector públic. L'experiència dels contractes-programa entre les universitats públiques a Catalunya i la Generalitat de Catalunya, 152
Josep Ribas, Esther Morales i Josep Vilalta
- Una administració orientada a les persones (als treballadors públics també), 179
Lluís Casado
- Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXI, 188
Joaquim Brugué i Raquel Gallego
- Una reflexió sobre les estratègies de millora i modernització de les administracions públiques, 200
Pere Mora

UNA MIRADA PROSPECTIVA SOBRE L'EXERCICI DE LA GESTIÓ PÚBLICA A LES SOCIETATS ACTUALS

Joan Subirats

Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona

Aquest I Congrés Català de Gestió Pública se situa en un context econòmic i social molt allunyat del que va donar origen a la recuperació de l'autogovern ara fa més de vint anys, i molt diferent també del que va servir d'escenari on debatre els models de gestió de la nova Administració pública catalana i democràtica. Els formidables canvis als quals hem anat assistint (i que també hem anat patint i gaudint) en aquests darrers vint anys han transformat de manera molt profunda la nostra manera de viure. Canvis que podríem concretar en les esferes productiva, social i familiar. En totes aquestes esferes les dinàmiques de canvi han estat marcades per la creixent inestabilitat de situacions i de condicions de vida. No és estrany que molts parlin de la *societat del risc* per descriure el que va passant i, també, la manera com molta gent ho percep. De fet, a tot hora sentim parlar de flexibilitat o d'adaptabilitat mentre que, simultàniament, augmenta la pressió laboral sobre homes i dones, aspectes que repercuteixen negativament en l'estructura familiar. D'altra banda, aquestes transformacions incorporen fortíssimes exigències de canvi cultural, amb una incorporació massiva de l'ús de noves tecnologies. Dificilment podrem parlar de gestió pública avui a Catalunya sense tenir en compte aquesta nova realitat. Per dir-ho d'una altra manera: als anys vuitanta i bona part dels noranta, era molt més fàcil parlar de gestió sense fer gaires referències als fenòmens de canvi social o a la manera de fer política. Simplificant, podríem dir que semblava que teníem clar *què* calia fer, i discutíem sobre *qui* ho havia de fer o sobre *com* ho havíem de fer. Existia, si voleu, un consens bàsic sobre els marcs on inscriure la gestió pública: uns marcs definits per les coordenades socialdemòcrates i democristianes que havien construït les polítiques socials que caracteritzaren l'estat social i de dret que s'imposà a Europa en la segona postguerra, i que a nosaltres ens tocava viure amb el retard forçat del franquisme. Dins d'aquestes coordenades, el debat es centrava en les insuficiències de l'Administració

pública tradicional per portar a terme, amb la necessària eficiència i eficàcia, el nou programa d'actuacions que l'article 9.2 de la Constitució espanyola assignava com a nord i que implicava un salt qualitatiu en la visió fins aleshores bàsicament reguladora, inspectora i sancionadora de l'Administració. Era l'hora també de debatre sobre si, per tirar endavant aquestes actuacions, era millor que fos l'Administració pública qui directament assumís aquesta tasca, o era més eficient que la prestació dels serveis la realitzessin empreses mercantils o entitats sense ànim de lucre. Avui, és cert que tots aquests temes són encara importants. El problema és que abans de discutir aquestes coses, n'hem de tenir d'altres de clares. Per això, la ponència vol situar el debat sobre la gestió pública dins del debat més general sobre quina societat volem.

El perill d'un exercici de prospectiva com el que aquí proposem és que ens allunyem massa de la realitat actual. Que el que anem analitzant i comentant acabi resultant una mica esòteric per a les persones que en el dia a dia es troben amb problemes aparentment molt allunyats d'aquestes reflexions. Aquesta és una feblesa que no és menyspreable. Però, potser és preferible pecar de poc útil que de retòric, en relació amb una realitat que va accentuant la distància entre el discurs i els fets. D'altra banda, com ja s'ha dit fa temps,¹ a l'entorn de les tasques de govern és on es juguen les grans qüestions de la legitimitació política i social de la intervenció de les administracions públiques, i en aquest terreny ja no és suficient *timonejar* en comptes de *remar*, cal saber *navegar*, cal saber quins són els objectius que permeten justificar tot el que es fa. Abans de seguir parlant de modernització de les administracions públiques catalanes, i de com fer-les més eficients, ens hauríem de preguntar quines són les raons que ens porten a defensar aquesta modernització, i quins objectius polítics es persegueixen.² I, des d'aquest punt de vista, és important adonar-se que l'entorn ens ha canviat molt de pressa.

1. La dimensió dels canvis socials

Com ja hem dit, hem anat assistint a canvis molt de fons en la nostra manera de viure, en els aspectes fonamentals que han caracteritzat la societat in-

1. Vegeu Les Metcalfe, «Public Management: from Imitation to Innovation», a J. Kooiman, (ed.), *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.

2. Com defensa M. Barzelay a *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.

dustrial avançada del segle XX. La dimensió i l'abast d'aquests canvis són tan significatius que ens poden permetre parlar de canvi d'època i no només d'època de canvis. Des del punt de vista productiu, l'impacte dels grans canvis tecnològics ha modificat totalment les coordenades de l'industrialisme. S'han superat les estructures *fordistes* (i hauríem de pensar si també les burocratico-weberianes) i amb molts dels punts de referència intel·lectual que teníem, i que, en bona part, ens anaven acompanyant des de la Il·lustració. En el món laboral, paraules com flexibilització, adaptabilitat o mobilitat han substituït paraules com especialització, estabilitat o continuïtat. La societat del coneixement busca el valor diferencial, la font del benefici i de la productivitat en el capital intel·lectual enfront de les lògiques anteriors centrades en el capital físic i humà. El que està en joc és la mateixa concepció del treball com a element estructurant de la vida, de la inserció i del conjunt de relacions socials. I, en aquest sentit, les conseqüències més immediates d'aquesta reconsideració del treball afecten en primer lloc el que podríem anomenar la *qualitat del treball disponible*.

D'altra banda, la societat industrial ens havia acostumat també a estructures socials relativament estables i previsibles. Hem assistit a la ràpida conversió d'una societat estratificada, d'una societat fonamentada en una divisió classista notablement estable, a una realitat social en què trobem una significativa multiplicitat dels eixos de desigualtat. Si abans les situacions carencials i problemàtiques es concentraven en sectors socials que disposaven de molta experiència històrica acumulada a aquest respecte, i que havien anat sabent desenvolupar respostes més o menys institucionalitzades, ara el risc podríem dir que s'ha democratitzat, i castiga més severament els de sempre, però colpeja també noves capes de la societat i persones. Però, apareixen també noves possibilitats d'ascens i mobilitat social que abans eren molt més episòdiques. Trobem més nivells i oportunitats de benestar en segments o nuclis socials en què abans només existia continuïtat de carència. Al mateix temps, d'altra banda, trobem també nous i inèdits espais de pobresa i de dificultat en la supervivència diària. Enfront de l'anterior estructura social de grans agregats i d'importantes continuïtats, tenim avui un mosaic cada cop més fragmentat de situacions de pobresa, de riquesa, de fracàs i d'èxit. Però, la misèria colonitza i la riquesa expulsa. I això genera una proliferació de riscos i d'interrogants que provoca fenòmens de recerca de certeses en la segmentació social i territorial. Els qui poden busquen espais territorials o institucionals en els quals es puguin trobar segurs amb els *seus*, tancant les portes als *altres*.

Les famílies es veuen també afectades per aquests canvis. L'àmbit de convivència primària ja no presenta el mateix aspecte que tenia a l'època industrial. Els homes treballaven fora de la llar, i les dones assumien les seves responsabilitats reproductores, cuidant marit, fills i persones grans. Les dones no necessitaven formació específica, i la seva posició era dependent econòmicament i socialment. L'escenari d'avui és molt diferent. L'equiparació formativa entre homes i dones és molt alta. La incorporació de les dones al món laboral augmenta sense parar, malgrat les evidents discriminacions que encara es mantenen. Però, al costat del que tenen de positiu aquests canvis per tornar a la dona la seva dignitat personal, el cert és que la distribució de rols i feines a l'interior de la llar no s'ha modificat gairebé gens. Creixen les tensions per la doble jornada laboral de les dones, s'incrementen les separacions i augmenten també les famílies en què només la dona cuida els fills. I, tot plegat, provoca noves inestabilitats socials, noves línies d'exclusió, en què la variable del gènere és determinant.

2. L'allunyament de la política

Tots aquests canvis s'insereixen en el context de la mundialització. Un context en què la política, en les seves formes habituals i institucionals, té greus dificultats per seguir fent el que feia i com ho feia. La multiplicitat d'espais en què s'està desenvolupant la vida social (en sentit ampli), afecta el fonament essencial de la política institucional tal com s'ha anat conformant en els darrers segles. L'Estat (utilitzant aquesta expressió com a síntesi del conjunt d'institucions polítiques), es caracteritzava per tres elements centrals: població, territori i sobirania. Podríem dir que tots tres elements avui estan en crisi, o com a mínim es troben fortament qüestionats per dinàmiques que els superen. D'una banda, forts fenòmens migratoris, de l'altra, difuminació o pèrdua de pes de les fronteres a l'hora de definir obligacions, permetre o impedir transaccions o intercanvis. El mateix concepte de sobirania es basava en la idea de poder màxim en un àmbit territorial determinat i per una població concreta. La connexió tradicional entre autoritat política i espai físic comença a no funcionar. La llarga construcció dels estats nació s'ha fet sempre sobre la base de definir fronteres reconegudes, estables i segures, dins de les quals el poder sobirà s'exercís sense intromissions. La mundialització erosiona aquest principi. D'altra banda, la gent no troba en la política aquella dimensió col·lectiva que es feia servir quan les interaccions socials degeneraven en conflictes irresolubles sense intervencions externes. I així, la

política perd força, ja que no aconsegueix mantenir, com ho feia abans, la seva funció de lligam social. Els espais socials es van allunyant dels espais institucionals (a uns llocs més que en d'altres). El que ens passa molts cops no ho podem *resoldre* des de l'àmbit del municipi, de la comunitat autònoma o de l'Estat. Ni tan sols, molts cops, des d'un àmbit (pre)polític transestatal com la Unió Europea.

Podríem dir que la crisi de la política presenta dificultats creixents per intermediar entre l'entorn i les persones o els grups socials. No ens trobem, per tant, davant d'una crisi conjuntural de la política. El problema és més estructural. Ens referim a un problema de la política en general, o és més aviat un problema de la democràcia? Si examinem el que ha anat passant els darrers anys, no sembla que aquest sigui el problema. Mai en la història de la humanitat no s'havia conegut una extensió tan àmplia d'aquest conjunt de regles i de mecanismes de representació plural, de participació i de control, que històricament ha anat conformant el concepte de democràcia. Des d'aquest punt de vista diríem que la democràcia sembla viure un moment dolç a tot el món. Malgrat això, continua existint una insatisfacció creixent quant al seu funcionament. El fonament d'aquestes crítiques pot buscar-se en el conjunt d'elements que Bobbio va anomenar «promeses incomplertes».³ Però també resulta evident la poca capacitat de resolució dels problemes que mostren els mecanismes democràtics de presa de decisions. Formalisme, distanciament entre representants i representats, opacitat, asimetria en els recursos dels teòricament iguals..., són algunes de les crítiques que s'esgrimeixen en el debat polític dirigides al funcionament actual dels nostres sistemes democràtics.

En els últims anys s'ha aconseguit dotar d'una forta base empírica aquest conjunt de percepcions, que alguns han definit com un fenomen de desafecció dels ciutadans cap als actors i les institucions polítiques de cada país.⁴ No es tractaria tant d'un allunyament en relació amb la democràcia com a sistema de govern (aspecte aquest en què no es detecta, sinó al contrari, una reducció de legitimitat), sinó un acusat descens de la confiança pública en la forma d'operar i en el rendiment de les institucions representatives. No hi ha signes de preferències per alternatives de govern no democràtiques o autoritàries, però sí que es cons-

3. Norberto Bobbio, 1984, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torí.

4. P. Norris (ed.), 1999, *Critical Citizens*, Oxford University Press; K. Newton, P. Norris, «Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance», a S. Pharr, R. Putnam, (ed.), 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, pàg. 52-73.

tata que les actituds públiques cap a partits, parlaments o governs expressen més i més desconfiança.⁵

Aquesta tendència pot considerar-se significativa, ja que no estem parlant de canvis en la confiança popular cap a uns o altres governants o partits, sinó cap a les institucions representatives que han caracteritzat el model de governació política de la història contemporània en el món occidental. Què pot explicar aquesta tendència? Pel que s'ha anat dient, sembla derivar-se de la ja esmentada incapacitat dels poders públics per poder controlar una economia que cada vegada reconeix menys fronteres i regles; segurament és també un producte de la creixent individualització de les formes de vida que comporta un afebliment dels vincles socials i de participació comunitària i, per tant, una menor confiança en tot allò que són institucions representatives d'acció col·lectiva; i tot plegat comporta que ha anat perdent credibilitat i reconeixement la forma d'operar i l'acció concreta de cada govern, la capacitat real de resoldre els problemes que planteja la convivència social per part dels governs.⁶

Tindríem, per tant, un escenari en què semblaria que el sistema democràtic gaudeix de bona salut, ja que la seva legitimació ha augmentat a tot arreu, però, en canvi, com ja hem esmentat, es constata una insatisfacció creixent amb la *qualitat* d'aquesta democràcia.

Mentre els problemes creixen i creixen, i les distàncies entre els centres de decisió i els afectats per aquestes decisions augmenten, les institucions representatives segueixen jugant un joc que probablement diu cada cop menys coses a la ciutadania pel que fa als seus problemes i neguits. Semblaria, doncs, que la barreja de constitucionalisme i democràcia hauria transformat les institucions parlamentàries més en instruments de govern que en canals de representació i expressió popular. La nostra democràcia, apàtica i alienada, se'ns hauria tornat més *managerial* que altra cosa.⁷ Mundialització i democràcia no semblen ser gaire conciliables. Com més es reforça la globalització, més s'afebleix la capacitat de

5. De fet, es constata que en 18 de les 20 democràcies més consolidades del món, entre les quals es troben totes les democràcies europees més consolidades, el descens de participació ciutadana a les eleccions en els últims deu anys ha significat una reducció mitjana de 10 punts. Vegeu R. Putnam, S. Pharr, R. J. Dalton, 2000, «What's Trobling the Trilateral Democracies?», a S. Pharr, R. Putnam, (ed.), 2000, *Disaffected...*, pàg. 3-30.

6. Aquesta última hipòtesi és la que més suport estadístic i empíric ha trobat en els recents treballs sobre el tema. Vegeu S. Pharr, R. Putnam, (ed.), 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton.

7. K. Luadon, 1977, *Communications, Technology and Popular Participation*, Praeger, Nova York.

les institucions polítiques i representatives per exercitar la seva autoritat. És un problema només de manca de modernització d'aquestes institucions? És només un problema atribuïble a les actuals elits polítiques i a la seva voluntat de permanència?

3. Política i gestió. Gestió i política

Quin paper té la gestió pública en aquest escenari? Podríem dir que el seu paper quedava ben delimitat en les coordenades anteriors, en la *seguretats* irrecuperable de la societat industrial avançada i els seus consensos socials bàsics. Els aparells administratius havien d'aconseguir de la manera més econòmica, eficient i eficaç possible els objectius concrets de les polítiques públiques, polítiques que s'inscrivien en un marc generalment acceptat de desenvolupament continuat, de progrés individual i col·lectiu, en el si de cada estat nació. En aquest context, més o menys fiable i permanent, molts analistes i protagonistes de la gestió pública podien fins i tot defensar la seva apoliticitat. Aquells que sempre hem cregut impossible (i sospitosa) la voluntat de separar fins i mitjans en l'exercici de les potestats públiques, mai no hem acabat d'acceptar aquesta pretesa despolització de l'exercici de la gestió pública. De fet, en plena crisi i reestructuració de les polítiques de benestar als anys vuitanta i noranta, el paradigma de la *nova gestió pública* apareixia com un plantejament èticament neutre, lligat a racionalitats funcionals de caràcter estrictament efficientista.⁸ A poc a poc, la connexió neoliberal-postburocratisme efficientista es va posant de manifest, i avui hi ha molts balanços crítics sobre aquests anys de reformisme administratiu políticament acrític.⁹ En l'escenari actual, encara és més evident que sense la introducció d'uns valors i d'un cert disseny estratègic de les actuacions administratives, la gestió pública en si mateixa es converteix en autoreferencial. Això vol dir *polititzar* el debat. Incorporar-hi la política i, davant la crisi de la política convencional, incorporar-hi la gent.

Preguntem-nos, doncs, quina política per a quina societat? Quina gestió per a quina política i per a quina societat? Si no ho fem, la mundialització col·loca

8. Vegeu Brugué-Amorós-Gomà, «La Administración pública y sus clientes. ¿Moda organizativa u opción ideológica?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 1, 1994, pàg. 33-45.

9. Vegeu a Europa les reflexions de Christopher Pollit o, per exemple, el recent article crític de David Arellano sobre l'experiència a Amèrica Llatina, «Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio?», *Reforma y Democracia*, CLAD, n. 23, 2002.

el mercat com el gran (únic?) mecanisme de connexió social. El mercat és xarxa. I a la política només li queda assegurar que la xarxa funcioni. Un dels avantatges del mercat és que no cal questionar-se sobre les seves finalitats. Tothom va a la seva, i es presuposa que així tots aconseguim millorar. La política queda reduïda a un paper secundari, subsidiari. Oblidant, però, totes les seves potencialitats de generar identitat i sentit de pertànyer a la comunitat.

Diu Beck que cal reinventar la política, que la política és avui feble perquè la busquem on no toca.¹⁰ Parlem només de la política institucional, de les elits polítiques, però no ens adonem suficientment dels nous fenòmens que apareixen en l'entrellat social. Primer de tot hauríem de reconsiderar el lloc que ha ocupat la política a la nostra societat. La política, cal situar-la al servei de la societat.¹¹ La política té sentit com a marc d'oferta de respostes als problemes i a les oportunitats que genera el canvi social. Alguns opinen que la política no ha d'intervenir en aquests processos de canvi. Altres opinem que la política té un paper en la redistribució dels costos i beneficis que tota mutació genera. Uns opinen que la política té el paper sobretot de preocupar-se d'organitzar la compassió, de preocupar-se «dels que no poden seguir», «dels que queden enrere», ja que és la loteria natural i social la que ha anat permetent a uns i altres aprofitar millor les oportunitats que tothom té. Altres opinem que si es vol fer realitat la igualtat de la llibertat de ciutadania, hem de demanar a la política i a les grans opcions col·lectives generar les condicions que redueixin com més millor els efectes d'aquesta loteria sobre les possibilitats que té la gent d'usar la seva llibertat. En aquesta darrera línia la igualtat social és un objectiu, podríem dir fins i tot que és l'objectiu de la política.

El problema és que fins ara la connexió estat-societat estava d'alguna manera assegurada, en funcionar també l'equació població-territori-govern representatiu. La solidaritat tenia establerta la seva estructura institucional, i els vincles socials funcionaven com a mecanismes estructuradors. Avui dia, tenim noves fronteres, que segmenten la població i les persones de noves maneres. Cal una nova política que operi per reconstruir espais socials, on sigui possible refer els lligams. De fet això va ser el que va fer l'estat nació en el seu procés de construcció: crear espais, crear vincles, generar pertinences, amb poder militar i defensa de fronteres. Avui cal fer-ho sobre identitats i interessos, en la quotidianitat, fugint per tant d'una visió tecnicista i elitista de la política.

10. Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 2000.

11. Vegeu Salvatore Vecca, «Politica e Cittadinanza», *La Política, Perché?*, Donzelli Editore, Roma, 2001, pàg. 157-164.

No serveixen, doncs, els camins que ens diuen que la política i la gestió pública s'han de limitar a fer que la societat funcioni. Això implica assumir els canvis socials com una dada, i implica, de fet, despolititzar el debat,¹² utilitzant com a mecanisme d'identificació simbòlica els *media* i lideratges potents. Tothom creu que cal evitar els perills de la desintegració social, però per a alguns emotivitat, patriotisme, lideratge, són eines efectives. Els lligams socials són entesos com a elements secundaris, el que preocupa és que el sistema funcioni. Tampoc no sembla que sigui un camí gaire engrescador buscar factors identitaris forts que donin la cohesió social buscada. Aquests factors identitaris poden ser proporcionats per adhesions religioses o de pertinença ètnica o patriòtica. Si avui més aviat detectem que interessos i identitats tendeixen a escindir-se, en aquest cas es busca recosir-ho, sacrificant els interessos a la identitat. En el primer cas eren els interessos els que buscaven una identitat figurada per assolir els seus objectius. Aquí és la identitat la que es menja els interessos.¹³ Tant en un cas com en l'altre, el que hi veiem són les dificultats de la política per tornar a trobar el seu espai en la nova modernitat.

Hauríem de ser capaços de construir noves maneres d'entendre la política i la gestió pública. De tal manera que aconseguíssim anar transformant i acabar superant de veritat els models burocràtics i jeràrquics. La creixent individualització social pot generar molts problemes, però és també una oportunitat per implicar molta més gent en tasques de rellevància pública, en afers d'importància col·lectiva. Descentralitzant de veritat el poder, estariem fent servir de manera positiva la dispersió actual dels espais i de les formes de poder que es deriva del procés d'individualització i de diferenciació social. Avui les experiències i els processos de socialització són molt més dispersos i fragmentats que abans.¹⁴ I, per tant, les experiències i els processos de solidaritat i d'implicació col·lectiva són també més fragmentats i escadussers. La política, una nova política, hi té un paper a fer. D'entrada, oferint solucions als problemes col·lectius que per si mateixos, o deixats a la lògica d'acció individual o del mercat, no troben solució. Però també permetent processos d'identitat col·lectiva mitjançant el diàleg, la recerca d'un equilibri entre especificitats individuals, pertanyences particulars i reconeixement de vincles de reciprocitat més amplis. I això vol dir fer

12. Caldria veure si la proliferació d'autoritats reguladores i independents no hi té alguna cosa a veure.

13. Vegeu Mauro Magatti, «Identitat e interessi nell'epoca della globalizzazione», *La Politica, Perché?*, Donzelli Editore, Roma, 2001, pàg. 89-106.

14. Vegeu Richard Sennet, *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona, 1999.

baixar la política d'aquesta mena de posició *per sobre* dels subjectes socials i de les persones, que ens diu què hem de fer. Més modestament, la política ha de buscar ponts, afavorir la creació d'identitats individuals i col·lectives, tractar de resoldre problemes entre tots. I això vol dir reconèixer el paper central de la societat civil en aquest procés. La capacitat d'elaborar valors universals que serveixin en la vida quotidiana no ha de ser vista com una prerrogativa de la política o de les administracions públiques. És el teixit social qui ha d'assumir aquesta responsabilitat.

Tot plegat ens porta, per tant, a reconsiderar la relació públic-privat. Més enllà de la polèmica sobre la privatització i el seu abast, el que convé és evitar caure en el parany de confondre públic amb estatal (entès aquí en el sentit ampli de *poders públics*). El repte és veure si podem fer créixer els espais públics, sense que això vulgui dir fer créixer necessàriament la presència de les administracions públiques. L'objectiu és aconseguir més responsabilitat col·lectiva sobre els problemes que genera la convivència social. I això no sorgeix de forma espontània. Reinventar la política vol dir, doncs, saber construir formes d'acció col·lectiva i formes de gestió institucional, que puguin recollir la riquesa cultural, humana i relacional de la vida social, perquè s'acabin valoritzant i generant responsabilitats més clares sobre els problemes col·lectius. Potser fa uns anys n'hi havia prou, o pensàvem que n'hi havia prou, amb una bona sintonia entre polítics i tècnics per fer coses. Ara cada cop més necessitarem la gent per fer que les coses rutllin. Entre altres coses perquè sense la gent, els polítics i tècnics sols tindran dificultats per mantenir la legitimitat que els permetia representar els interessos generals sense gaires contradiccions.

3.1. Quina política i quina gestió pública?

Els canvis en profunditat de la manera de viure que acabem de descriure han afectat també les tradicionals polítiques de benestar construïdes a tot Europa principalment d'ençà dels anys quaranta, i per tant han afectat les formes com s'han acostumat a gestionar aquestes polítiques. En els darrers anys hem anat passant d'una concepció de les polítiques de benestar que posaven l'accent bàsicament en l'accés universal als serveis, a concepcions que, partint d'aquest accés, es preocupen de la qualitat de les respostes, centrant-les en la capacitat d'atendre de manera no rígida demandes heterogènies i específiques. D'altra banda, cada vegada es fa més evident que la realitat social presenta fenòmens i riscos d'exclusió que requereixen perspectives de resposta transversal i integral. Tot plegat exigeix

reforçar els aspectes de disseny de les polítiques i de capacitat de formular projectes concrets, específics i amb atribució clara de responsabilitats. I aquestes polítiques cal dissenyar-les en un context, que ja hem comentat, en què el major pluralisme social i les noves concepcions en les polítiques públiques apunten cap a un increment de la interacció entre actors públics i no públics, tant en la formulació com en la posada en pràctica.

Les nostres comunitats, d'altra banda, cada dia es fan més diverses, ètnicament, culturalment, individualment. I aquesta és també una novetat que xoca amb unes administracions acostumades a pensar que tractaven amb ciutadans més o menys tallats pel mateix patró. La famosa indiferenciació en el tracte com a garantia d'igualtat i equitat en la capacitat de proveir serveis i regular l'ordre social xoca avui amb una societat que ens reclama que reconeguem les diferències com un element més de ciutadania. Tenim unes administracions preparades per mantenir els equilibris necessaris entre respecte a l'autonomia individual, garanties per a la igualtat i respecte a la diferència?

Davant de tots aquests fenòmens, cada cop es parla menys estrictament de govern i es fa més referència a la capacitat de govern. El governament de les comunitats no pot plantejar-se només com un problema de les autoritats representatives. Ha de ser vist com un problema col·lectiu, en què les regles de la jerarquia ja no serveixen com abans, i on cal establir mecanismes de coordinació i coresponsabilitat amb els agents i actors socials presents a la comunitat. Només d'aquesta manera es podran assumir col·lectivament la complexitat dels reptes futurs.

Una nova manera de governar les comunitats, una nova manera d'entendre les capacitats de govern col·lectives, implica també entendre d'una altra manera la democràcia. Els mecanismes representatius segueixen constituint l'eix de legitimitat de les autoritats, però cada cop hom és més conscient que cal desenvolupar noves formes de participació i implicació ciutadana que permetin ampliar la legitimitat de decisions significatives per a la comunitat, i acostar la gent a la complexitat de les decisions públiques. En aquest sentit, les noves formes que es van experimentant de participació directa dels ciutadans en la presa de decisions són significatives, i dignes d'afavorir i de seguir aprenent dels seus punts forts i febles.

El grau de lideratge de les institucions representatives en aquest procés de governament de les comunitats derivarà de la seva capacitat per implicar la resta d'actors, agents i persones presents a la societat en la construcció d'un model de futur compartit. Les diferències entre comunitats s'aniran fonamentant cada cop més en l'existència o no d'un projecte de futur, i en les complicitats que generi aquest projecte en el conjunt de la ciutadania. La nostra hipòtesi és que cada

cop hi haurà menys espai per a projectes que no expressin una certa visió política. I això vol dir debatre sobre valors, definir-se sobre models de consum, sobre el grau d'inclusió social que es vol assolir, o voler arribar a compromisos sobre com decidir els grans temes en el si de la comunitat i en relació amb la posició d'aquesta comunitat en el món. Les comunitats que no tinguin capacitat per debatre i decidir sobre el seu futur i els grans temes de la convivència col·lectiva, veuran com el mercat i altres agents decideixen per ells. I, aleshores, l'espai públic anirà quedant com una cosa residual i els interessos col·lectius com una realitat sotmesa estrictament a les pressions dels més forts.

A poc a poc, també s'han anat buscant o recuperant fórmules de participació directa dels ciutadans en les decisions públiques. Els mecanismes de democràcia directa més tradicionals, com els referèndums o les iniciatives legislatives populars s'han vist complementades amb altres fórmules més complexes d'implicació ciutadana en les decisions públiques, com els *nuclis d'intervenció participativa* o *consells ciutadans*. Sembla clar que, en els últims anys, l'ús d'aquest tipus de fórmules participatives s'ha incrementat notablement. En el cas dels referèndums, tenim exemples en l'àmbit dels estats nació (referèndums a França i Dinamarca vinculats a temes d'integració europea, o els ja habituals a Itàlia lligats a l'abrogació legislativa), i proliferen també a escala local davant conflictes especialment significatius o decisions considerades estratègiques. A més, l'experimentació de les noves vies de participació i consulta popular s'han donat de manera cada vegada més freqüent, sobretot a escala local (consells ciutadans al País Basc i Catalunya, fòrums a la Gran Bretanya, pressupostos participatius a l'Amèrica Llatina, mecanismes deliberatius als Estats Units, fórmules participatives vinculades a Agendes 21 etc.).¹⁵ Les raons que explicarien aquesta proliferació i disseminació d'experiències participatives directes, sigui en format clàssic o innovador, estarien lligades, des del nostre punt de vista, a les insuficiències de les vies tradicionals de participació previstes en la democràcia representativa, sobretot per la poca capacitat de vincular la legitimitat global aconseguida en els processos electorals amb la legitimitat necessària en el dia a dia, davant temes específics carregats de significació, per la qual cosa es busca un plus legitimador en aquestes noves formes participatives.

No hi ha política possible vinculada a la resolució dels problemes de la gent que no hagi de tenir en compte els aspectes operatius o de gestió. D'altra banda, no és difícil trobar exemples en què molt bones idees o molt bons dissenys de

15. Vegeu J. Font, 2000, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, i J. Subirats, et al., *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, EAPC, Barcelona, 2001.

polítiques no han tingut l'èxit esperat, sobretot a causa dels problemes d'implantació que han anat sorgint. En la línia del que anem defensant, volem parlar d'una gestió pública que per la banda de la forma d'operar situï en primera línia els temes de la transparència, de la implicació social, i la capacitat de retre comptes a la gent. I que superi el fals dilema entre expertesa i participació per construir consens sobre com oferir i fer efectius els serveis, cadascú des de les seves responsabilitats i des dels seus recursos. Entenent sempre que l'única cosa que dóna sentit a l'existència de les administracions públiques és la seva capacitat de resoldre problemes col·lectius. Evidentment, aquest plantejament no té res a veure amb aquells que encara vulguin defensar una administració pública neutra, estrictament subordinada a la direcció política i desinteressada (en el sentit d'aliena als interessos). No hi crec, en aquesta visió de l'Administració pública, ni crec que mai hagi existit. Tampoc no m'estic referint, suposo que queda clar, a una administració i una gestió pública al servei estricte d'un projecte polític determinat, protagonitzat per un partit polític conjunturalment guanyador d'unes eleccions. Em refereixo a una administració i una gestió pública capaç de fer front als nous reptes socials, i de portar a terme els nous objectius d'una manera de fer política que esquemàticament hem presentat. Podríem dir que, de la mateixa manera que no hi ha una sola manera de plantejar políticament les coses (i aquesta ponència n'és un exemple), tampoc no hi ha una única manera d'entendre i exercir la gestió pública.

4. Els costos i els problemes d'una gestió pública participativa

L'escepticisme davant aquestes noves alternatives, o davant la recerca de vies que permetin una més gran vivacitat democràtica i implicació de la ciutadania en els processos de presa de decisions i en les formes de gestió pública, està molt estès entre les elits polítiques i burocràtiques. Les raons que s'esgrimeixen són de tipus molt diversos. En alguns casos s'al·ludeix als costos de temps i de recursos que comporten aquests processos, mentre que en altres casos es fa referència als perills de *captura* per part d'interessos parcials. S'acostuma a esmentar que tot això erosiona la *imprescindible* legitimitat de partits i institucions per al bon funcionament democràtic, i s'acaba esmentant la falta de *valor afegit* (per la poca preparació dels ciutadans davant els problemes plantejats) que molts d'aquests mecanismes acaben produint. No és aliera a tot això l'estesa i ben fonamentada opinió que no podem confondre aquest 10 % interessat de forma més o menys intensa i de manera inconstant amb el procés de presa de decisions polítiques,

amb la resta de la població que s'acosta circumstancialment a un univers que consideren aliè i propi d'especialistes. En aquest context, s'afirma, podem acabar confonent ciutadania amb una part molt restringida de la població, que és la que s'organitza, es mobilitza i diu que representa la resta.

Les mateixes elits polítiques, si bé públicament afirmen que deploren aquesta falta d'entusiasme participatiu, o fan declaracions en què expressen la seva preocupació per l'augment de l'abstenció en les conteses electorals, després no es mostren especialment proclives a dinamitzar les escales participatives no convencionals (iniciatives legislatives populars, procediments autònoms de convocatòries de referèndums, etc.), ni a acceptar la legitimitat o força vinculant de formes més innovadores de participació ciutadana en els processos decisoris públics. Com ha afirmat Flores d'Arcais, s'acaba creant una mena de cercle viciós de desresponsabilització: els ciutadans viuen l'estranyesa del sistema polític desentenen-s'hi (vegeu com a contrast la vitalitat dels nous moviments socials o les campanyes basades en *single issue*), aprofitant-se el que poden dels seus serrells, i criticant globalment allò en què no se senten particularment implicats. Mentre els polítics diuen que se senten dolguts per la incomprensió ciutadana, es queixen públicament de la poca *vivència* participativa, però s'aprofiten de fet d'una concepció de la política que cada vegada més és cosa d'iniciats i de professionals.

Des de la perspectiva més de gestió o tècnica, també s'acostuma a expressar un cert neguit davant de les propostes o demandes de més participació. Les raons que es fan servir no són gaire diferents de les que acabem d'expressar: la poca consistència de les opinions ciutadanes, el seu esbiaix, les dificultats per avaluar la representativitat dels qui compareixen o intervenen, o les greus pèrdues d'eficiència i eficàcia que provoca tot plegat. O bé, s'expressa que ja existeixen canals previstos, de participació reglada, que es poden fer servir i que procedimentalment tenen establertes les formes, els moments i els protagonismes.

El problema és saber si, en aquest context, el sistema democràtic requereix o no més i més grans dosis de participació popular, i saber quins mecanismes poden contribuir-hi sense carregar en excés (de costos de temps i de transacció) les ja cansades espatlles de la ciutadania. Hem vist ja de forma esquemàtica les dificultats i escepticismes que envolten aquest tema. La cada vegada més gran complexitat de les decisions en l'àmbit públic, o l'habitual inconsistència entre les opinions dels ciutadans (per exemple, demanant al mateix temps augmentar les prestacions socials i reduir els impostos) ofereixen nous arguments a velles concepcions elitistes. Però, pensem que és cada vegada més difícil mantenir aquest tipus de posicions. Sigui per l'enorme difusió d'informació i el notabilíssim accés a l'educació

produït en molts països en les últimes dècades, sigui per la sofisticació del progrés científic que cada vegada ens deixa amb menys respostes unívocues des del punt de vista tècnic sobre com resoldre problemes.¹⁶ En moltes d'aquestes crítiques cap a formes més directes de participació ciutadana, bateguen, de fet, escepticismes i suspicàcies sobre les mateixes bases de la democràcia.¹⁷

Sens dubte, aquells que pensem que convé avançar en la recerca i l'experimentació de nous mecanismes de participació, com a via per millorar la qualitat de la democràcia i la seva capacitat de resoldre els problemes que genera la convivència col·lectiva, hauríem de ser capaços de demostrar que participació i eficiència no són conceptes contradictoris, sinó que, cada vegada més, són conceptes complementaris. I, d'altra banda, buscar i experimentar instruments, vies o mecanismes de participació que evitin, o com mínim, redueixin els riscos existents i minimitzin els problemes assenyalats

Pel que fa a la presumpta complementarietat entre participació i eficiència, volem afirmar que cada vegada més sovint ens enfrontem a problemes més globals i interconnectats, i per tant més difícils de segmentar, de definir i de ser abordats des de les especialitzacions que hem anat construint. En aquest tipus de contextos, no podem caure en l'error de confondre o barrejar factibilitat tècnica amb factibilitat social i caldrà treballar en les dues direccions per fer front a problemes sobre els quals moltes vegades no hi ha consens, ni tan sols sobre si existeix un problema i de quin tipus és. Moltes de les difícils decisions que s'han de prendre, i que afecten interessos socials molt arrelats, poden arribar a comptar amb importants consensos en l'àmbit tècnic, però difícilment podran avançar si no s'obre el debat i es discuteixen i es comparteixen costos i beneficis, alternatives i solucions amb el conjunt de la societat. Ja que en el fons, cada vegada més, la gent serà capaç d'acceptar i compartir decisions que fins i tot afectin negativament algun dels seus interessos si considera legítima la via per la qual s'ha arribat a prendre aquesta decisió.¹⁸ Des d'aquesta perspectiva, eficiència i

16. Per citar només una referència sobre això: Ch. Lindblom, 1990, *Inquiry and Change*, Yale Univ. Press, New Haven.

17. Ian Budge, 1993, «Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debat», a D. Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity, Cambridge, pàg.136-155.

18. Només assenyalaríem aquí, a tall d'exemple, la constant aparició en els *media* de notícies que ens parlen de fenòmens lligats al que es coneix com a síndrome *Nimby* (*Not in my back yard*), amb què es pretén descriure la resistència de ciutadans a la instal·lació, a la vora de casa seva, d'infraestructures (presons, deixalleries, hospitals, tanatoris, etc.) considerades molestes o perilloses. En molts casos, les persones mobilitzades diuen que desconeixen els criteris utilitzats a l'hora de decidir-ne la ubicació.

participació no són contradictòries, sinó absolutament complementàries, i cada vegada se n'aniran convertint en més i més inseparables.

Com compartir la complexitat de les decisions públiques entre el màxim de ciutadans possible? No pretenem donar una resposta unívoca a un tema tan complex. Creiem que el conjunt d'escepticismes i perills que envolten el món de la participació han de ser analitzats i tractats de manera específica, i poden ser millor o pitjor resolts en funció de la via o del mecanisme participatiu que s'utilitzi. No hi ha receptes universals ni solucions *ad hoc*. Cal aclarir els dilemes que es plantegen, les limitacions que existeixen i els condicionants que conformen el cas, determinar-ne els principals afectats i, amb el seu concurs, intentar trobar la millor fórmula participativa que amplii el debat i li doni sortida.

5. Els reptes de la gestió pública a Catalunya

Sabem perfectament, i convé recordar-ho, que una gestió pública eficaç és un element central en qualsevol projecte col·lectiu de convivència i de bon govern. I aquest és avui, malgrat tot el que s'ha fet, encara un objectiu que cal assolir a Catalunya. Poden canviar moltes coses, però és ben cert que una bona part del treball quotidià de govern dependrà dels professionals i dels empleats en les administracions públiques. Però, com succeix en tots els sistemes d'organització de prestació de serveis, continuem tenint l'assignatura pendent de l'aparició de problemes d'insensibilitat, de rigidesa i de manca de responsabilitat sobre el que s'acaba fent. I aquest no és només un problema de les administracions públiques, és un problema generalitzat de les empreses de serveis davant d'un públic cada cop més exigent, més conscient del que demana i vol, i que creixentment acostuma a relacionar qualitat del servei amb la personalització d'aquest servei. La gran diferència entre les administracions públiques i les empreses de serveis convencionals és que en les darreres el ciutadà acostuma a tenir la possibilitat de *sortir*, de *votar amb els peus* i de canviar de proveïdor si no li agrada el que li donen o com li donen. En el cas de les administracions públiques això no acostuma a ser així, i aleshores convé organitzar millor el tema de la *veu*,¹⁹ o dit d'una altra manera, la capacitat de les administracions d'oferir vies d'expressió, de participació als ciutadans, per saber què pensen del que es fa, com preferirien que es fes, o quins problemes detecten en el conjunt. Més en

19. Seguint la terminologia d'Albert O. Hirschman a *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard University Press, 1970.

una perspectiva de *cogestió* que de consulta unilateral de què en pensem o què volen. I, en aquest sentit, els municipis, com governs de la proximitat, tenen moltes oportunitats per experimentar i tirar endavant noves maneres de fer en l'àmbit de la gestió pública.

Però, d'altra banda, cal ser conscients que, com passa avui a Catalunya, quan l'Administració es planteja *grans temes*, com l'exclusió social, la seguretat, el deteriorament ambiental o la modernització econòmica, per posar-ne alguns exemples, o ho fa de manera coordinada i cooperadora amb la societat, o més val que rebaixi molts els objectius d'entrada. La interdependència pública-privada (privada mercantil o sense ànim de lucre) és un dels grans elements sobre el qual repensar moltes de les formes de fer de les administracions públiques.

Hem de tenir en compte que, com hem anat dient al llarg d'aquesta ponència, el que aquí ens preocupa és lligar els temes de gestió pública amb els temes de com respondre als nous reptes de la mundialització tant des de la política com des de la gestió pública. Hem de repensar les formes de governar. No tant els seus objectius, que com ja hem dit, han de continuar vinculats a la possibilitat de construir identitats comunes i perseguir interessos col·lectius, però sí en com s'exerceixen aquestes funcions. Podríem dir que dos dels elements formals fonamentals en la forma que hem anat fent servir de governar, l'especialització i l'autoritat, tenen cada cop més problemes per seguir sent operatius.²⁰

En el cas de l'especialització, la nova realitat no mostra gaire entusiasme pel respecte a les instàncies precises i blindades de competències. De la mateixa manera que parlàvem de dificultats en el manteniment de fronteres físiques, pel que fa a molts dels problemes i les oportunitats amb què ens enfrontem, també existeixen dificultats per fer servir el contenidor de les competències per reclamar protagonismes en exclusiva davant de determinats problemes (o oportunitats) de govern. Ens costa cada cop més saber amb certesa què és públic i què és privat, i també saber què correspon exactament a quina instància de govern. Això fa que l'èmfasi tendeixi a traslladar-se dels actors als continguts. En canvi, a Catalunya molts cops sembla preocupar més esbrinar qui s'ocupa de què, que definir quina política es vol fer, quin problema es vol resoldre. Però tenim també casos on, quan se sap què és vol fer, es tira endavant i després ja es veurà com es fa, amb qui es pot fer i si es tenen o no competències. No sembla, doncs, que anem, simultàniament, cap a una descentralització i un aclariment de competències, sinó

20. Vegeu, J. Brugué, R. Gomà, J. Subirats, «La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes», a J. Subirats (ed.), *Redes, territorio y gobierno*, Diputació de Barcelona, 2002, pàg. 405-415.

cap una concurrència constant de responsabilitats, en què hem de tractar de saber què prioritzem, amb qui volem col·laborar en relació amb quins objectius. Des d'aquest punt de vista, aniríem passant, doncs, d'una visió de suma zero cap a una visió de suma positiva.

Pel que fa a l'autoritat, també hem de parlar de moviments. La mateixa visió de l'especialització generava la sensació que hom disposava en exclusiva d'una determinada funció. El govern exercia les seves funcions i responsabilitats d'acord amb l'autoritat que se li havia assignat. La realitat, com sabem, és diferent. Existeix competència i/o col·laboració entre nivells de govern, i entre els diferents governs i altres actors a l'hora d'exercir les funcions o les polítiques que es volen portar a terme. Però, aleshores, si l'autoritat ja no ens serveix com a mecanisme que ens explica la *supremacia* del govern, com ens *obliga* el poder públic? O com exerceix de fet les seves funcions? Sense menysprear la capacitat de fer ús dels seus recursos d'autoritat, el cert és que cada cop més els poders i les administracions públiques fan servir mecanismes més subtils, més basats en la capacitat de concertar entre actors que en el recurs a la jerarquia. La idea de *xarxa* ha anat fent forat en aquest sentit, ja que expressa un entorn en què predominen, al mateix temps, la continuïtat de les relacions entre actors, la mútua interdependència i la manca de jerarquies reconegudes com a tals. En aquestes dinàmiques, el que predominen són fluxos, relacions i la capacitat de cada actor de tenir més o menys influència sobre els altres a partir dels seus projectes i de la seva capacitat d'impliar i integrar.

A Catalunya, aquesta és una realitat evident, si tenim en compte la multiplicitat de nivells de govern existents, la seva constant interacció (competitiva o coperadora), i el constant joc amb altres actors no públics en les diferents polítiques que s'impulsen. En aquest sentit es parla de *governance* o governança per fer referència a «un sistema en què els diferents nivells institucionals comparteixen, en comptes de monopolitzar, decisions sobre àmplies àrees competencials [...] dins un patró altament variable, i no jeràrquic, d'interacció entre actors diversos en diferents àrees de polítiques».²¹ I en aquest sentit hauríem de ser capaços de treballar i donar el seu valor adequat a cada nivell de govern. És evident que la mundialització requereix espais de governació. Però cal anar en compte amb el nivell d'abstracció o fins i tot d'unilateralisme i intolerància amb què es podem trobar. Cada cop hi ha més necessitat de retrobar instàncies

21. Vegeu I. Llamazares, G. Marks, 1999, «Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea», a I. Llamazares, F. Reinares, *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant Lo Blanc, València.

locals en què situar els problemes. Es valora allò on pots tenir un paper, on el que succeix et toca de prop, on participació i corresponsabilitat poden funcionar, donant identitat i sentit de pertinença política. Catalunya i el seu món local poden ser exemples del que diem. I la forma de gestionar les administracions públiques pot tenir un paper molt rellevant en aquest escenari. Precisament s'ha dit que les institucions burocràtiques estatals passen avui per un problema de legitimitat, per la seva inadequació per acceptar espais de llibertat, creativitat i innovació en relació amb cada persona o comunitats de base específiques.²² La política ha de renèixer precisament sobre aquesta capacitat d'involucrar, de fer partíceps. Diu Beck, referint-se a aquests temes: «espontaneïtat, llibertat en el compromís polític, autorganització, refús dels formalismes i de les jerarquies, rebel·lió, improvisació, determinació per comprometre's allà on sigui possible ser protagonista de l'acció, aquests són valors que estan apareixent».²³ Valozar l'escenari més proper, el de Catalunya, el del municipi, vol dir combatre la desconexió subjectiva que afebleix les bases de la societat, del sentir-se formant part d'alguna cosa. El ciutadà global es pot així reapropiar d'una història, d'un espai propi, que permeti lligams sentits com a importants i significatius, que són precisament els que serveixen de base a l'acció col·lectiva, a la política.

En aquesta línia, la gestió pública haurà de respondre cada cop més a l'explicitació dels valors i als criteris de transversalitat, transparència i participació. La política convencional ha anat fragmentant-se. La societat ha anat convertint-se en illetes que tendeixen a autoexplicar-se. I aleshores, davant la pèrdua de sentit general, molts cops la gerència i la responsabilitat gerencial han aparegut quasi com les úniques perspectives possibles. La ciutadania, el ciutadà, ha anat quedant dissolt en les seves múltiples identitats, i ha perdut significació general. Però cada cop més trobem més a faltar aquesta perspectiva integradora, en què cada individu reuneix les múltiples funcions de la persona contemporània, i pot, per tant, ser objecte i subjecte d'un nivell més gran de responsabilització. La política pot anar assumint una capacitat integradora (no controladora, no jeràrquica) de direcció, d'estratègia social. La política pot ser el marc de participació comunitària dels ciutadans. És cert que les exigències que semblen sorgir d'una ciutadania crítica s'adrecen cap a la capacitat de resposta als problemes, però això requereix també plantejaments globalitzadors; delimitació clara i precisa d'objectius i procediments, i això demana transparència; i una visió més relacio-

22. Vegeu Magatti, *op.cit.*, pàg. 103.

23. Beck, *op. cit.*, pàg. 119.

nal i menys jeràrquica dels protagonismes i de les corresponsabilitats. Creiem que això ens porta a concepcions més habilitadores del poder i a lògiques més participatives per tal de guanyar eficàcia.

No podem tampoc oblidar aspectes més concrets, però també importants. Les estructures administratives haurien de poder superar el plantejament *ministerial* o sectorial dels problemes amb què s'enfronten, per anar situant en el centre els problemes des de la seva complexitat, integralitat i territorialitat. Un cop aconseguida una notable professionalització i especialització, hauríem de poder construir estratègies de gestió que no *deconstrueixin* els problemes des de lògiques sectorials, quan cada cop més hom és conscient de la connexió interna de problemes com, per exemple, l'exclusió social o la sostenibilitat ambiental. Des d'aquest punt de vista, tot allò que permeti fer transversals i integrar les estratègies de gestió sense perdre capacitat d'intervenció constituirà un bon actiu de futur per al país i per a cada municipi.

Aquest exercici de prospectiva que hem proposat pot seguir semblant allunyat del que és el dia a dia dels gestors i tècnics de les administracions públiques. No podem negar que ens preocupava més expressar el neguit entre la distància creixent que detectem entre les transformacions socials i la manera de fer de les institucions i administracions públiques, que centrar-nos en temes més específicament de gestió. Al final, el que ha donat i dóna sentit a la gestió pública, el que ha donat i dóna sentit a la política, és que sigui capaç de crear valor. De generar polítiques i actuacions que mirin d'avançar en la resolució de problemes col·lectius. I en aquest sentit és essencial reconèixer que l'escenari ha canviat. Ha canviat la manera com són les coses i com ens les mirem. De segur que en tots aquests anys de democràcia hem millorat molt la gestió pública a casa nostra. En podem estar segurs. Però el repte és ser capaços de seguir generant valor, entenent ara que l'espai públic i la gestió d'aquest espai no és patrimoni només dels poders públics instituïts. És una responsabilitat col·lectiva i ho ha de ser cada cop més.

EL TERCER SECTOR A CATALUNYA: SITUACIÓ I PERSPECTIVES

Rafael Ruiz de Gauna

*Secretari general. Institut de Formació-Fundació Pere Tarrés
Universitat Rovira i Virgili*

Darrerament l'anomenat *tercer sector* comença a despertar un cert interès entre la societat i els seus dirigents. Més enllà de la difícil i controvertida delimitació del sector, algunes evidències manifesten la importància quantitativa i qualitativa de la seva acció. En efecte, s'han finalitzat pràcticament diferents estudis i llibres blancs promoguts per les administracions públiques catalanes, tant de la ciutat de Barcelona, com de tot Catalunya, sobre el tercer sector i l'economia social i en tots l'impacte social i econòmic és notable:¹

- Més de 900 (MEUR): més de l'1 % sobre el PIB
- Més de 52.000 contractats (més del 2,4 % de la població ocupada)
- Més d'un milió d'usuaris
- Més de 155.000 voluntaris (més del 2,6 % de la població catalana).

Els sindicats i el sector –a través de l'Associació d'Entitats d'Iniciativa Social– han iniciat actuacions per regular-lo laboralment i aconseguir qualitat en la prestació dels serveis i en l'ocupació dels treballadors.

La Generalitat i alguns ajuntaments han creat normatives d'ajuts i han fixat algunes polítiques de promoció, i des de fa un cert temps s'han iniciat consells de participació social i s'està impulsant l'estructuració del sector.

Ara bé, per què un sector que contribueix de manera decidida a les polítiques públiques –atès que desenvolupen actuacions d'interès general i afavoreixen la cohesió i la participació social– no gaudeix encara d'un marc més clar i de polítiques fiscals, legislatives, ocupacionals i de finançament consensuades, estables i estimulants? Per què encara no s'ha arribat a aquella confiança que permet un treball plenament complementari entre aquestes orga-

1. Aquestes dades inclouen les xifres provisionals del llibre blanc del tercer sector civicosocial de la Generalitat de Catalunya, presentades al final del mes d'abril de 2002.

nitzacions de dret públic i privat que promuen la mateixa finalitat: el benestar social?

Bona part de les respostes estan en les administracions públiques, tant en determinades concepcions socials com en les polítiques de benestar social i serveis d'atenció a la persona així com en els recursos disponibles. I també en la mateixa societat, que no és capaç d'impulsar o exigir determinades prestacions i certes condicions d'atenció a les situacions d'exclusió.

Ara bé, els reptes i la situació actuals del tercer sector expliquen aquesta falta de complementaritat i col·laboració. Quins són els principals canvis que les organitzacions no lucratives al servei de la persona han d'afrontar per ser eficaces i eficients en un context de noves necessitats socials a Catalunya? Algunes possibles millores podrien ser:

1. Si bé és un sector molt heterogeni en els àmbits de població i activitats que realitza, i plural ideològicament, *té entitats petites² i atomitzades, descoordinades*, són encara pràcticament inexistents *organismes de tercer nivell* forts que apleguin federacions i que exercixin una funció de diàleg i contrapunt a les demandes públiques. Urgeixen, per tant, confederacions o supraestructures que defensin interessos comuns al sector a favor de les persones més desfavorides. En aquesta línia caldria trobar aliances amb altres sectors que configuren l'estat del benestar, com ara la sanitat o l'educació. A França l'organització privada més important del tercer sector aplega tant entitats sanitàries com de serveis socials.³ Paradoxalment es donen situacions com que altres sectors productius i concurrents –la banca– estan perfectament organitzats, i qui hauria de buscar l'interès general li costa més de fer-ho.

2. Cal *capacitar i delimitar les funcions de les persones* que formen els equips implicats en aquestes organitzacions, siguin professionals o voluntaris. Freqüentment es dona una confusió entre els nivells de decisió de les juntes directives o patronats, amb els tècnics contractats o voluntaris, que no permet avançar o adoptar visions més estratègiques. S'ha d'avançar en la consolidació dels òrgans de govern i en la flexibilitat i l'assaig d'experiències creatives de col·laboració entre professionals i voluntaris.

A més, la bona voluntat i la sensibilitat social necessàries en organitzacions com aquestes són insuficients davant de la complexitat de les intervencions so-

2. En l'esmentat estudi s'indica que el 52 % de les organitzacions del tercer sector civicosocial no tenen assalariats i el 31,8 % tenen un pressupost inferior a 12.000 euros (2 milions de pessetes).

3. UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux) que aplega 7.000 equipaments, amb 630.000 treballadors i 412.000 voluntaris.

cials i de l'exigència de qualitat en els serveis d'atenció a les persones que cal prestar. La formació bàsica i contínua són imprescindibles en aquest moment, juntament amb polítiques salarials competitives i en un marc clar que permeti la captació en retenció de bons professionals.

3. La necessitat d'utilitzar eines de gestió ajustades a la complexitat d'aquestes institucions i intervencions, i en particular la planificació estratègica que vagi més enllà del curt i mitjà termini i que doni perspectiva i voluntat de canvi i de missió institucional.

4. La *cultura de l'avaluació i de la qualitat* encara estan poc exteses. Prima la voluntat de servei per sobre de les garanties de qualitat en la prestació del servei, dins dels estàndards socials que es van fixant (models ISO, EFQM, etc., o conjunt d'indicadors). Avançar en aquests nivells permetrà generar més confiança institucional i social.

5. Cal incrementar la *comunicació externa i la transparència* a tots els nivells: d'una banda a la societat a través dels mitjans de comunicació i altres mecanismes per explicar què fa el sector i generar complicitats (captació de donants o de persones sensibilitzades per l'actuació de l'entitat o prescriptors socials), amb codis deontològics i auditories comptables i socials que garanteixin la utilització adequada dels recursos confiats públics o privats.

6. Millorar la *gestió econòmica i el finançament* tant des d'un punt de vista estratègic com operatiu. En aquest sentit, la negociació amb les organitzacions bancàries per obtenir tractes preferents o la diversificació de fonts de finançament estenen-les a altres agents privats (empreses, donants, la mateixa prestació dels serveis en alguns casos, etc.).

En definitiva, per atendre eficaçment les demandes socials i el servei als desafavorits cal un canvi cultural que, sense abandonar els valors solidaris originals, aposti per estendre'l però cercant nous mecanismes que permetin més implicació social, un treball en xarxa amb els múltiples agents socials, una millora de la seva gestió interna (qualitat), una atenció preferent als voluntaris i professionals amb condicions adequades i flexibles, i una transparència pública de les actuacions socials i econòmiques realitzades. Tot un repte que necessita la confiança i el suport del sector, i també de les administracions públiques.

LA PRESENCIA DE GESTORS PÚBLICS CATALANS EN LES ADMINISTRACIONS D'ÀMBIT SUPRANACIONAL

Jordi Romeva

Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya

RESUM

L'Administració catalana té cada cop més relació amb altres administracions europees, però es detecta un dèficit de representació, almenys en el camp de la conservació de la natura.

Cal que l'Administració catalana disposi d'uns canals de formació i promoció del personal adequats, per tal de no quedar infrarepresentada o no representada en organismes internacionals on té el dret i les possibilitats de participar.

La conservació de la natura interessa a la societat i la preocupa cada cop més

Des de la Direcció General XI de la UE fins a organitzacions no governamentals, passant per altres organismes de composició i finalitats ben diferents, com els Quatre Motors d'Europa, la UICN, la Convenció RAMSAR o la Federació EUROPARC, es treballa per conservar el medi natural per a les generacions futures i donar compliment a les directives comunitàries i als acords internacionals.

Els darrers anys s'han produït canvis substancials en els criteris i les voluntats col·lectives, pel que fa a la conservació de la natura. D'una part, s'ha produït la integració de les xarxes locals d'espais protegits en xarxes internacionals i, d'altra, les polítiques estrictament conservacionistes han esdevingut estratègies de protecció ambiental molt integrades transversalment.

En l'àmbit global, els convenis internacionals (Berna, Rio, etc.) varen assenyalar el camí que calia seguir. Un dels resultats concrets de la cooperació internacional ha estat la Convenció RAMSAR (1971), de la qual ha resultat la creació d'una xarxa global de zones humides considerada essencial per a la conservació de les espècies migratòries d'ocells.

Des de 1992, la Unió Europea ha impulsat amb decisió la conservació del patrimoni natural, inicialment amb la promulgació des de la Comissió de directives que els països han anat incorporant als cossos normatius respectius (Directiva Aus el 1979; Directiva Hàbitats el 1992), i posteriorment amb l'aplicació

de programes de finançament (LIFE i d'altres) i amb la creació de xarxes d'espais naturals protegits (ZEPA, Xarxa Natura 2000).

D'altra banda, a partir del Conveni de Rio, s'han dissenyat, en totes les instàncies, estratègies que progressivament han anat integrant els objectius purament proteccionistes en polítiques mediambientals integrades: Biodiversitat (Global, 1992; Paneuropea, 1995) i estratègies integrades (europees, 1998, espanyola, 1999, i catalana, 1997).

L'estratègia mediambiental a Catalunya

En aquesta línia, Catalunya, juntament amb Baden-Württemberg, Llombardia i Roine-Alps integra els Quatre Motors d'Europa i és membre de ple dret, per exemple, de la Unió Internacional de Conservació de la Natura (UICN), de la Federació Europea de Parcs Nacionals i Naturals i d'EUROSITE.

Els criteris amb què s'està elaborant l'estratègia mediambiental catalana, arran d'una resolució del Parlament de Catalunya de 1997, coincideixen amb els de les estratègies d'abast territorial més ampli (espanyol, europeu, global); així, entre les prioritats hi figuren, entre d'altres aspectes, la voluntat d'establir o reforçar els sistemes per a l'intercanvi d'informació a escala nacional, estatal i comunitari i la d'impulsar la cooperació internacional per a la conservació de la biodiversitat i l'ús sostenible dels recursos naturals.

Un nou estil de governar

S'ha d'entendre l'Administració comunitària com un nivell més de l'ordenament administratiu dels ciutadans que pertanyen a la Unió Europea i cal considerar-la, per tant, conjuntament amb la local, la regional o autonòmica i l'estatal.

Quan les persones se senten sotmeses a una autoritat i a un control estrangers tendeixen a reaccionar negativament, a posar entrebancs o, com a mínim, a restar inactius. Per tant, convé exercir la presa de decisions respectant plenament el principi de subsidiarietat.

De la mateixa manera que les actuacions especialitzades han deixat de ser autònomes, en benefici de les estratègies interdisciplinàries, les actuacions aïllades d'un país o d'una regió han perdut sentit en la mesura en què augmenta la

necessitat de comunicació vertical i horitzontal entre les instàncies administratives. Tot això genera la necessitat d'incrementar i millorar la comunicació, la cooperació i la coordinació entre totes les parts implicades.

L'Administració catalana té cada cop més relació amb altres administracions europees. De fet, la Comissió Europea sol·licita sovint que els gestors públics que tenen les competències per aplicar les normatives comunitàries participin en la seva elaboració i contrastació.

El rol de Catalunya com a enllaç entre els programes polítics en l'àmbit nacional i europeu i la seva aplicació local estarà determinat, en bona mesura, pel nombre i per la capacitat dels gestors de les administracions catalanes.

D'altra banda, la UE no ha deixat de fer esforços perquè la llibertat d'accés a la informació sobre el medi ambient sigui una realitat en tots els estats membres, tot i les dificultats que troba per aconseguir-ho. S'han creat els programes INFOTERRA i CORINE, de l'Agència Europea del Medi Ambient (AEMA), i ha propiciat la convenció d'AARHUS.

Espanya forma part de l'AEMA i disposa a Sevilla d'un centre nacional de referència (CNR) sobre el sòl, però s'ha posat de manifest la necessitat ineludible de millorar els mecanismes de recollida de dades i d'intercanvi d'informació entre tots els estats membres i la conveniència d'adaptar les administracions a una nova manera de mantenir les relacions amb els ciutadans molt més oberta i transparent.

La Xarxa d'Autoritats Ambientals, la Representació Permanent a Brussel·les, el Patronat Català Pro Europa, la *Environment's Platform of Regional Offices* i els *Core Groups*

Cada comunitat autònoma disposa d'una autoritat ambiental que és nomenada pel Ministeri del Medi Ambient i que forma part d'una xarxa, la Xarxa d'Autoritats Ambientals (RAA), en la qual també hi són representats els ministeris de Medi Ambient i d'Agricultura i la Direcció General de la Comissió Europea.

Per coordinar-se amb la Unió Europea, el Govern espanyol està organitzat en dues comissions: la Comissió Interministerial per a Afers Comunitaris i la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics. D'altra banda, dependent de la Secretaria d'Estat per a Europa i la UE, pengen la Direcció General de Coordinació Tècnica Comunitària i la Representació Permanent a Brussel·les (REPRE). La REPRE està encapçalada per un ambaixador representant permanent i un representant permanent adjunt, i disposa de més de quaranta conse-

llers, dels quals n'hi ha un per cada comunitat autònoma i més de cent funcionaris.

El Patronat Català Pro Europa (PCPE) és un consorci públic creat l'any 1982 per la Generalitat de Catalunya i per un conjunt d'entitats catalanes representatives del món econòmic i financer –cambres de comerç i caixes d'estalvi–, de l'àmbit universitari i de l'Administració local, amb l'objectiu d'impulsar a Catalunya el coneixement de les polítiques i les realitzacions de la Unió Europea.

Els seus objectius bàsics són formar, informar i sensibilitzar la societat catalana en el seu conjunt sobre el procés d'integració europea. Progressivament, ha ampliat les seves activitats passant a realitzar un seguiment exhaustiu de les iniciatives de la Unió Europea amb una incidència directa a Catalunya des d'una perspectiva institucional, econòmica, social i cultural. D'aquesta manera el Patronat Català Pro Europa ha esdevingut a Catalunya una entitat especialitzada en les polítiques i accions de la Unió Europea.

Al final de 2001, la Direcció General de Medi Ambient (DGXI), dirigida per Prudencio Perera, va convocar totes les oficines regionals presents a Brussel·les per proposar la creació d'una xarxa de regions per col·laborar estretament amb la Comissió en la fase de definició de les polítiques de qualitat ambiental i recursos naturals. El nom oficial de la xarxa és Environment's Platform of Regional Offices (EPRO) i ja s'ha reunit més de cinc ocasions.

Cada Estat membre ha nomenat una regió coordinadora per constituir l'anomenat *Comitè de Pilotatge* o Core Group, que ja s'ha reunit set ocasions.

No s'hi val a badar

Per avaluar l'èxit o el fracàs d'un procés de negociació entre els estats membres i la Comissió Europea a l'hora de redactar una determinada normativa, es tenen en compte les conseqüències econòmiques que el document resultant tindrà en l'Estat membre corresponent. En aquest sentit i quan es tracta de temes relacionats amb la conservació de l'entorn, l'Estat espanyol sempre surt malparat, perquè té molt de territori sotmès a diferents figures de protecció. Per donar compliment a les mesures comunitàries, cal una despesa important, i el no-compliment d'aquestes mesures comporta sancions. En ocasions, però, els mateixos estats es compliquen la vida: si, per exemple, Espanya declara més de tres-cents punts interiors com a *aigües de bany*, mentre que França en proposa trenta i Grècia, tres, és evident que, a l'hora de complir les mesures higienicos-

nitàries a què obliga la declaració corresponent, possiblement Espanya tindrà més problemes.

No donar compliment a les normatives comunitàries acostuma a sortir car. N'hi ha molts exemples. En qüestions mediambientals, repetidament s'esmenta la multa de 20.000 euros diaris (a pagar per Grècia des de la data de la sentència fins a l'aplicació de determinades mesures de reducció de residus a què s'havia compromès) que la UE va imposar a Grècia, i la decisió del Tribunal de Justícia en jutjar l'impacte d'una carretera en uns aiguamolls declarats com a ZEPA (zona especial de protecció per a les aus), a Santoña (Cantàbria), que va considerar prioritari els criteris de protecció de la Directiva Aus.

Hi ha normes, la redacció original o les transposicions posteriors de les quals contenen ambigüitats que poden ser objecte d'interpretacions diferents. També n'hi ha exemples: la legislació espanyola no considera les ZEPA tal com les defineix la Directiva Aus, sinó que fa referència a les zones d'especial protecció (ZEP) de què parla la Directiva Hàbitats i, a més, la declaració de les quals respon a les comunitats autònomes.

Seguint amb les transposicions tant a la legislació estatal com a la regional o autonòmica, és habitual haver de fer correccions, per iniciativa pròpia o per indicació comunitària.

La manca de gestors públics suficientment preparats i coneixedors de la normativa comunitària i dels procediments administratius corresponents està afavorint la creació de despatxos de professionals que es dediquen a assessorar sobre aquestes qüestions.

Perspectives de futur

D'acord amb l'experiència i la tendència actual, cal preveure l'augment del nombre de temes que impliquen relacions interterritorials (subvencions, conflictes, fòrums, etc.), així com un increment del cabal d'informació que produeixen les diferents instàncies i que és necessari conèixer i difondre. En conseqüència, cada cop serà més necessari:

– *Estar al corrent de com evoluciona el procés d'elaboració i el seguiment posterior de les normes que s'aproven a la UE.* Com que el nombre de funcionaris comunitaris és insuficient, per compensar-ho els estats membres desplacen a Brussel·les, per un període determinat de temps, funcionaris de les seves admi-

nistracions, que s'anomenen becaris o *detachés* i que assumeixen la totalitat o part del seu sou. Aquesta fórmula és ben vista per la Unió i, a més, per als estats que la practiquen representa disposar d'una informació de primera mà; és molt utilitzada per francesos, anglesos i alemanys, però molt poc per l'Estat espanyol.

– *Incidir en les decisions que puguin prendre els organismes internacionals.* Per això, cal assegurar la presència catalana en els fòrums internacionals sobre la conservació de la natura (Comitè Habitats, Comitè Ornis, Comitè Permanent Forestal), mantenir les iniciatives en marxa (grup de treball de Conservació de la Natura dels Quatre Motors, Comitè espanyol de la UICN, EUROPARC Espanya) i participar activament en els altres programes i fòrums internacionals (INTERREG, EUROSITE, UICN, PAM, EUROPARC, etc.).

– *Afavorir la relació i l'intercanvi d'experiències entre el personal de les institucions públiques i privades de dins i fora de Catalunya.* Una bona manera d'aconseguir-ho és organitzar a Catalunya les reunions dels organismes esmentats o portar a Catalunya les seus i òrgans de decisió d'aquests organismes.

La presència catalana

Per accedir a càrrecs de gestió pública en els organismes internacionals cal tenir vocació i una preparació adequada. La voluntat política i la capacitat i preparació dels nostres tècnics, però, no es corresponen amb la presència catalana, més aviat escassa, en els òrgans de gestió dels organismes esmentats.

Per accedir a llocs de responsabilitat dins els òrgans de govern dels organismes internacionals, cal tenir molta paciència i molta constància. És necessari, és clar, ser-ne membre i pagar la quota corresponent, però això no és suficient: cal assistir a les reunions, fer-hi aportacions, publicar-hi articles, formar part de les reunions de treball, relacionar-se amb els seus membres abans, durant i després de les reunions. En resum, dedicar-hi moltes hores.

Per contra, la resolució dels problemes que sorgeixen cada dia, la preparació d'informes, les reunions de treball, les visites, el seguiment del pressupost, la preparació de documentació i de respostes a qüestions diferents, és a dir, la gestió del dia a dia, no deixen temps per preparar comunicacions, organitzar i assistir a jornades, telefonar als col·legues, suggerir iniciatives, elaborar materials i, encara menys, presentar candidatures a càrrecs directius.

En general, al personal de l'Administració catalana li costa alterar l'horari de treball habitual, agafar avions, dormir fora de casa, expressar-se en llengües de les quals té un coneixement sovint no suficient, preparar comunicacions i compartir passejades i àpats amb desconeguts; i, encara molt més, traslladar la residència fora dels límits del territori català.

A Catalunya sempre s'ha preferit trobar feina al sector privat i, com a conseqüència d'això, als anys seixanta, els universitaris no es plantejaven treballar a l'Administració espanyola i ara no es plantegen treballar a l'Administració europea; i de la mateixa manera que, a causa de la manca de candidats autòctons, els professionals d'altres regions espanyoles omplien les oficines del Servei d'Extensió Agrària a Catalunya, actualment, les places comunitàries reservades a funcionaris espanyols estan principalment ocupades per funcionaris de la resta de l'Estat.

Seria inexacte, però, responsabilitzar d'aquesta situació, únicament, la inèrcia dels funcionaris, perquè els canals que l'Administració té establerts per dur a terme les relacions exteriors no s'adiuen amb el dinamisme de la societat actual, i tot i que, cada cop amb més freqüència, hi ha persones entusiastes que mostren interès a treballar en aquestes qüestions, moltes vegades es troben amb dificultats molt serioses per incorporar-les a la llista de tasques que tenen assignades.

Conclusions

Catalunya necessita conèixer, de primera mà, l'evolució de la política comunitària i incidir en les decisions que puguin adoptar les institucions internacionals i afavorir la relació i l'intercanvi d'experiències entre el personal de les institucions públiques i privades de dins i fora de Catalunya.

Per al desenvolupament normal del nostre país, cal que l'Administració catalana disposi d'unitats, el personal de les quals s'ocupi, dins i fora de Catalunya, de qüestions relacionades amb l'aplicació de la política europea i que col·labori amb les institucions i amb els organismes internacionals.

Tot i que la incorporació de catalans a les institucions internacionals tindria conseqüències positives recíproques, l'Administració no afavoreix ni potencia les vocacions europeistes del seu personal, i els canals de què disposa actualment per dur a terme les relacions exteriors no es corresponen amb la diversitat de temes ni amb la freqüència amb què Catalunya s'interrelaciona amb els països de l'entorn.

És necessari, doncs, preparar i promocionar un equip de tècnics capacitat i suficient, persones que, d'aquí a uns anys, puguin ocupar càrrecs de responsabilitat en les institucions i en les organitzacions internacionals.

Cal que les diferents unitats administratives disposin de persones que col·laborin amb els organismes internacionals, que millorin el coneixement d'altres llengües i que participin activament en els fòrums existents, i que aquesta activitat sigui reconeguda i tingui continuïtat en el temps.

LA GESTIÓ INTEGRADA DEL LITORAL CATALÀ

Jordi Romeva

Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya

RESUM

La gestió administrativa dels espais litorals és complexa, a causa de la compartimentació del marc competencial, tant verticalment com sectorialment, i s'observa una incidència progressiva d'organismes supraestatals en la gestió del medi natural, que s'exerceix mitjançant l'Administració central, fet que afegeix un altre nivell competencial.

La gestió integrada de les zones costaneres és una eina per coordinar la gestió amb la participació activa de tota classe d'agents, parts i esglaons administratius.

L'Administració catalana hauria d'estar en condicions de donar una resposta coordinada als reptes que es presenten en matèria de gestió del litoral.

1. Introducció

Els espais litorals, pels recursos de tota mena i les possibilitats d'aprofitament que tenen, són àrees molt adients per als assentaments humans, cosa que porta a situacions de congestió com les que coneixem a Catalunya. D'altra banda, el litoral és la zona d'interacció entre els medis marí i terrestre. Els processos geomorfològics s'equilibren en aquesta zona de manera natural, i creen uns ecosistemes extraordinàriament fràgils que la intervenció antròpica altera substancialment (ocupació del territori, sobreexplotació dels recursos, contaminació) de manera progressiva.

Per això la necessitat de protegir determinats espais litorals ha estat reconeguda com a inexcusable i urgent; no obstant això, aquest enfocament purament proteccionista, propi de fa algunes dècades, ha anat evolucionant cap a plantejaments globals d'ús sostenible de tot el litoral. Es tracta, doncs, d'harmonitzar l'ús i l'aprofitament del litoral amb la conservació, evitant que es degradi irreversiblement.

No obstant això, la gestió dels espais litorals és enormement complicada per

la diversitat de nivells administratius i una complicada distribució competencial, tant horitzontal com vertical.

2. Estat de la costa catalana

Catalunya té uns 580 km lineals de costa, 280 dels quals són platges; 208, costa brava; i 92, d'altres tipus; d'aquests últims, 33 són de ports. El 49 % no està transformat ni urbanitzat, i el 37,4 % presenta alguna mena de protecció.

Ara bé, Catalunya és una de les regions mediterrànies amb més pressió antròpica. La majoria de la població (45 %) resideix als 72 municipis litorals (el 7 % del territori), situació que crea una densitat mitjana de 1.225 hab/km² per a la franja costanera, o el que és igual, 4,7 hab/m lineal de costa; aquestes xifres són superiors en el tram central, al voltant de la conurbació barcelonina. A la població resident, s'hi ha d'afegir encara una afluència turística estacional estimada en uns 2 milions de persones.

Aquesta pressió antròpica es tradueix en un seguit de conseqüències que amenacen la integritat del medi: alt nivell d'ocupació urbanística (tan sols un terç del sòl està classificat com a no urbanitzable en una franja litoral de 200 m), amb la conseqüència de l'alteració del paisatge i la creació d'una barrera que dificulta l'accés al litoral; abocaments d'aigües residuals que poden afectar la qualitat de les aigües marines; increment del consum de l'aigua i la sobreexplotació dels aquífers; contaminació per abocaments industrials i vessaments accidentals d'hidrocarburs.

Una altra conseqüència de l'explotació turística del litoral és la construcció de ports esportius, estructures que alteren l'equilibri geodinàmic costaner. Actualment hi ha 44 instal·lacions d'aquest tipus, i el Pla de ports en preveu encara 8 més per després del 2004 (en alguns trams com la Costa Daurada n'hi ha un cada 5 km). D'altra banda, la pràctica de la nàutica esportiva comporta també la contaminació per hidrocarburs i olis, i l'increment dels ancoratges incontrolats.

Les platges, sovint amenaçades pels temporals, necessiten costoses obres de regeneració a fi de mantenir les expectatives turístiques; els espigons actuen com a barrera dels corrents marins, alterant la dinàmica natural; d'altra banda, l'extracció de la sorra de regeneració es fa de vegades en llocs propers a les prades de posidònia.

El delta de l'Ebre, un dels enclavaments més ben conservats i la segona zona humida més important d'Europa, es veurà afectat per la reducció de les aportacions procedents del riu arran del transvasament a altres conques.

La plataforma continental, relativament estreta (1780 km²; uns 3 km d'amplada de mitjana) és explotada per a la pesca des de l'antiguitat. La pesca, que era de 15.000 tm/any al començament dels anys seixanta, arribà a les 70.000 al final dels anys vuitanta; des d'aleshores ha baixat significativament: 66.000 el 1994 i 43.000 l'any 1999.

Les prades de posidònia estan generalment en bon estat, tret del sector entre Sitges i Tarragona, on apareixen fragmentades i degradades.

3. Gestió

La gestió de la costa és complexa, atesa la quantitat de variables i processos que hi conflueixen. Això mateix fa que les competències administratives estiguin distribuïdes en nivells i sectors, tal com resumeix el quadre següent:

| | | Central | Autonòmica | Local |
|-------|-------------------------------------|------------------|-------------------------|------------|
| Terra | Espais naturals | MIMA, DGC | DMA/DGBB | Ajuntament |
| | Espais protegits | | DGACPC | |
| | Caça i pesca | | ACA | |
| | Sanejament | | DPTOP/DGU DGTP | |
| | Urbanisme | | DPTOP/DGPT | |
| | ZMT i zona de protecció | | | |
| Mixta | Ports | Ports de l'Estat | Ports de la Generalitat | |
| | Espais protegits maritimoterrestres | | DMA/DGBB | |
| Mar | Fons marins | | DARP/DGPAM | |
| | Pesca | | ACA | |
| | Sanejament | | DPTOP/DMA/Ports | |
| | Xarxa observació | | DARP, DGPAM | |
| | SIG | | | |

MIMA: Ministeri de Medi Ambient
DGC: Direcció General de Costes
DMA: Departament de Medi Ambient
DGBB: Direcció General de Boscos i Biodiversitat
DGACPC: Direcció General d'Activitats Cinètiques i Pesca Continental
ACA: Agència Catalana de l'Aigua

DPTOP: Departament de Política Territorial i Obres Públiques
DGU: Direcció General d'Urbanisme
DGPT: Direcció General de Ports i Transports
DARP: Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca
DGPAM: Direcció General de Pesca i Afers Marítims

3.1. *Gestió del litoral emergit*

– *Protecció dels espais d'interès natural.* En el marc de la planificació territorial i d'acord amb la Llei d'espais naturals de 1985, es va aprovar el Pla d'espais d'interès natural (PEIN) que declara protegits una sèrie d'espais costaners que inclouen maresmes litorals i també costes braves, la protecció d'algunes de les quals s'estén fins a una profunditat de 60 m. Aquest tipus de protecció té efectes sobre el planejament urbanístic i implica la restricció d'algunes activitats, com ara la circulació motoritzada. La gestió d'aquest Pla correspon al Departament de Medi Ambient (DMA) a través de la Direcció General de Boscos i Biodiversitat (DGBB). Alguns espais PEIN es consideren de protecció especial i, per tant, disposen d'equips propis de gestió (deltes de l'Ebre i del Llobregat, Aiguamolls de l'Empordà).

La Llei del cap de Creus (1998) representa el primer intent d'estendre la protecció terrestre als fons marins. Actualment és en tràmit la incorporació dels espais PEIN i les ZEPA a la xarxa europea Natura 2000.

– *Protecció del medi natural costaner no inclòs en el PEIN.* Aquest medi no està desproveït de protecció gràcies a les disposicions de la Llei forestal catalana (1988), que conté disposicions sobre ordenació de les explotacions i terrenys forestals, prevenció d'incendis i d'altres activitats que es porten a terme en el medi natural, com la circulació motoritzada, acampades i competicions esportives.

D'altra banda, el Pla de ports de Catalunya disposa una protecció contra la construcció d'infraestructures portuàries en les zones que no formen part del PEIN i que presenten determinades característiques, com ara platges amb una important taxa de sediment; espais pròxims a prades de fanerògames, zones rústiques i hàbitats d'interès comunitari prioritari

En alguns casos concrets, com el de la platja de Castell, la Generalitat ha adquirit terreny forestal amb finalitats protectores davant de la pressió urbanitzadora.

– *Recursos cinegètics i piscícoles.* La DGBB fixa actualment la normativa general de caça per a tot el territori, incloent-hi les espècies cinegètiques, períodes hàbils i vedes que s'estableixen per temporada. Pel que fa a les zones litorals, algunes àrees del delta de l'Ebre han estat declarades reserves de caça; d'altres, de caça controlada; d'altra banda, nombrosos municipis costaners han estat declarats zona de seguretat a l'efecte de la Llei de caça, amb la qual cosa hi és prohibit l'ús d'armes de foc. Pel que fa a la pesca continental, la mateixa Direcció General fixa amb caràcter general les espècies de pesca, períodes hàbils i normes ge-

nerals; a més, ha dictat normes específiques per a la pesca de l'anguila i l'angula, la recollida de cucs marins, etc.

– *Sanejament d'aigües residuals.* Al llarg de 15 anys, l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) i l'organisme antecessor, la Junta de Sanejament, han implantat la depuració de les aigües residuals en la pràctica totalitat dels municipis costaners i prelitorals de més de 2.000 habitants. S'han instal·lat 45 depuradores per a 52 municipis costaners (d'un total de 72) i 24 de propers, sense arribar a la capacitat màxima, que és de 1,15 hm³/dia per a una població de 6,3 milions d'habitants. Estan en construcció 7 depuradores més, i n'hi ha 3 de programades a curt termini; amb això s'espera una potència de tractament d'1,67 hm³/dia per a una població equivalent de 9 milions d'habitants.

La major part de les depuradores costaneres disposen d'un tractament primari o secundari i aboquen al mar. És previst d'afegir a algunes, com la del Llobregat, el tractament terciari que permeti utilitzar l'aigua per al regatge, recàrrega de l'aquífer i millora del cabal ecològic del riu per bombeig aigües amunt; progressivament, es preveu afegir sistemes terciaris a altres depuradores.

La majoria disposen d'emissaris submarins que faciliten la dilució de l'aigua tractada i l'allunyen de la línia de costa. Hi ha 28 emissaris en servei amb 51,5 km de longitud total; n'hi ha 7 de programats i 2 ampliacions, amb una longitud de 12,7 km.

Amb aquesta estratègia de depuració s'ha reduït sensiblement la contaminació de les aigües marines, segons estadístiques basades en el grau d'acompliment de la Directiva 76/160, i en la proporció de platges de qualitat excel·lent.

Actualment està en fase de redacció el Pla de sanejament per a municipis de menys de 2.000 habitants, que previsiblement tindrà una escassa incidència en la costa. D'altra banda, s'intenta millorar el problema dels abocaments directes a través del clavegueram en cas de pluja intensa, mitjançant la construcció de dipòsits o embassaments de regulació que retornen a la depuradora l'aigua bruta excedent de forma gradual, com és el cas de Barcelona, per exemple.

3.2. *Gestió del litoral submergit*

Sobre el litoral submergit hi ha dos àmbits competencials perfectament delimitats: les aigües exteriors, que es reserva l'Estat, i les interiors, que són competència de la Generalitat.

– **Espais protegits.** La declaració d'espais marins protegits es fa a partir de la legislació de pesca, ja sigui de l'Administració central o de l'autonòmica i, des de la Llei de cap de Creus, també a partir de la Llei d'espais. La protecció de fons marins adjacents a espais terrestres que declaren alguns EIN és més teòrica que real. La zona protegida de les Medes i la reserva de Ses Negres deriven de l'aplicació de la Llei de pesca en aigües interiors; contràriament, la reserva de Masia Blanca ha estat creada recentment per l'Estat.

– **Conservació dels fons marins en general.** Des de la Direcció General de Pesca i Afers Marítims (DGPAM) del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (DARP) es porten a terme diversos programes per a la conservació de les prades de posidònia i de determinats fons que es consideren d'interès per a la pesca, mitjançant la introducció d'esculls artificials; també ho fa l'Administració central.

– **Recursos cinegètics i piscícoles.** Des de la UE s'han limitat reglamentàriament algunes activitats pesqueres (malles, talles mínimes) per tal d'assegurar-ne la sostenibilitat.

Per la seva banda, el DARP ha dictat normativa sobre pesca professional i marisqueig, començant per la Llei de 1986 i les normes posteriors d'ordenació del sector, i d'altres d'ordre inferior que fan referència al marisqueig, conreus piscícoles i de mol·luscs, extracció d'organismes vius, pesca del corall, etc.

D'altra banda, la DGPAM desenvolupa programes de conservació de les prades submarines per l'interès que tenen per a la conservació dels recursos pesquers, mitjançant fondeig d'esculls artificials i manteniment de xarxes d'observació. També segueix les captures de pesca en el litoral i de la producció aquícola, i participa en el Pla nacional de la Junta Nacional Assessora de Conreus Marins, per a la planificació del litoral i la determinació de zones aptes i no aptes per a l'aquíicultura.

– **Seguiment de la qualitat de l'aigua, platges i fons marins.** L'Agència Catalana de l'Aigua és l'organisme competent en matèria de qualitat de l'aigua, tant continental com marina. L'ACA manté programes de vigilància i control de la qualitat de l'aigua, sobre l'estat de les platges i l'estat dels fons marins:

– Estat de les platges. En virtut de la Directiva 76/160 sobre les aigües de bany, s'aplica un programa de vigilància i informació des de 1990; funciona entre l'1 de juny i el 21 de setembre. Recentment s'ha integrat en un programa més ampli anomenat «Catalunya, Mediterrània Viva», que inclou la recollida de sòlids i la detecció d'incidències mitjançant observació aèria, marítima i terrestre.

- Vigilància i control del medi marí. Per tal de complir les directives comunitàries que fixen límits d'emissions i objectius de qualitat a la contaminació causada per substàncies perilloses. El programa controla 79 estacions distribuïdes per tota la costa (61 en platges, 7 en costa rocosa i 11 en ports) que mesuren temperatura, salinitat, pH, oxigen dissolt, DBO, clorofil·la, indicadors de contaminació fecal i nutrients. Una xarxa més reduïda controla les substàncies perilloses (plaguicides, dissolvents clorats, mercuri i cadmi).
- Valoració de contaminants orgànics persistents (POP) en sediments marins. Per a cada riu s'estudien 20 punts de mostra distribuïts en 1 km² davant de la desembocadura.
- Seguiment de la qualitat de les aigües destinades a la producció de mol·luscs i d'altres invertebrats marins. Inclou diversos paràmetres físics, químics i microbiològics, i també el fitoplàncton tòxic i les biotoxines, en zones productores. Quan els nivells s'aproximen a límits perillosos s'efectua un seguiment intensiu. Quan es supera el nivell de toxicitat permès, es clausura el sector afectat i es fa el seguiment intensiu dels sectors propers.

– **Control de variables dinàmiques marines.** La Generalitat (DPTOP, DMA, DGPT) ha convingut amb el Laboratori d'Investigacions de la UPC la gestió i el manteniment d'una xarxa d'instruments oceanogràfics i meteorològics disposats davant del litoral, formada actualment per cinc boies (dues de direccionals i tres d'escalars) amb emissor i receptor; tres estacions meteorològiques i dos mareògrafs, per tal d'obtenir mesures constants i sistemàtiques de les variables dinàmiques que poden afectar el litoral. Es disposa de llargues sèries de mesures d'onatge (des de 1984), i sèries menors d'altres dades; s'hi pensa incorporar en el futur la mesura dels corrents marins. Es duen a terme treballs complementaris d'investigació i explotació de les dades, amb els quals es generen, per exemple, models de predicció d'onatge.

3.3. Gestió de zones mixtes

– **Zona marítimoterrestre.** En aquest àmbit les competències són concurrents amb l'Administració central; aquesta té la competència exclusiva sobre el domini públic, a través de la Direcció General de Costes del Ministeri de Medi Ambient (MIMA) i les seves demarcacions provincials; mentre que el DPTOP té la competència urbanística de la zona de protecció.

– **Ports.** Recentment s'ha aprovat un pla de ports esportius que augmenta els nivells de protecció sobre l'antic Pla de 1982.

S'ha posat en marxa la iniciativa «Ports Nets», en col·laboració amb altres regions europees, que té per objecte l'ambientalització de 150 ports marítims i fluvials. El programa consisteix a instal·lar sistemes de recollida i tractament dels residus líquids dels vaixells; contenidors per a la recollida i selecció de residus sòlids i líquids; instal·lació d'estacions de bombeig per recollir i tractar aigües de sentina i olis usats, i plans d'actuació per al cas de vessaments accidentals.

La Direcció General de Ports i Costes (DGPT) ha posat en marxa una iniciativa per a la gestió global de la dinàmica de la sorra al llarg de la costa. Es pretén gestionar integradament el dragatge de ports i la regeneració de platges amb problemes de regressió. Es pretén que el servei sigui operatiu al començament del 2003.

4. Tendències

4.1. *La gestió integrada de les zones costaneres*

Probablement, l'error més gran que s'ha comès en gestió litoral ha estat considerar el límit entre dominis com una barrera que els separa; no obstant això, la interconnexió natural és més estreta que no ens pensem, i no només des del punt de vista natural, sinó també des de la perspectiva socioeconòmica. Fa uns catorze anys va aparèixer el concepte de *gestió integrada*, que progressivament han anat adoptant els organismes internacionals.

La gestió integrada de les zones costaneres (GIZC) és una eina per integrar la gestió sostenible en les activitats de planificació i desenvolupament, és una aproximació ambiental global que descansa en la participació activa de tota classe d'agents, parts i esglaons administratius, amb l'objectiu d'invertir les tendències negatives provocades per l'obtenció de beneficis econòmics a curt termini en àrees litorals. És una aproximació multisectorial, que toca tots els aspectes de la gestió de costes.

Aquest concepte apareix cap al 1988; però és a partir de 1992 quan es generalitza arran de la seva inclusió a l'Agenda 21 (capítol 17), adoptada en la Conferència de Rio. Des d'aleshores, s'hi han interessat els organismes internacionals, que han publicat guies i manuals: la FAO (1992, 1994); l'OECD, amb diversos estudis (1992-1997); la UICN (1993); el Banc Mundial, que ha publicat una guia (1996), i la Comissió Intergovernamental Oceanogràfica de la UNESCO, que ha publicat una guia metodològica (1997).

Els països del Conveni de Barcelona (1993) varen aprovar els CAMP (programes de gestió de la zona costanera) i acordaren desenvolupar-los en zones designades pels governs; des de 1989 s'han realitzat 13 projectes.

El programa de demostració de la CE sobre la GIZC es va inaugurar el 1996; es basa en uns 35 projectes locals i regionals destinats a demostrar l'aplicació de l'estratègia. Els resultats confirmen que la degradació constant i la gestió deficient de moltes zones costaneres es pot imputar a una informació insuficient, una legislació descoordinada i una manca de coordinació entre les administracions. Es considera necessari elaborar una estratègia europea. El 1998 es va celebrar una euroconferència interdisciplinària a Sant Feliu de Guíxols. Una avaluació de costos i beneficis feta l'any 2000 ha identificat beneficis socio-econòmics qualitius i quantitius de les iniciatives per gestionar el litoral de forma integrada, i el benefici econòmic net ha estat superior a les despeses, argument favorable al finançament nacional i europeu dels projectes.

Recentment (30/5/2002), el Consell i el Parlament europeus han acordat una recomanació als estats membres a fi de desenvolupar estratègies nacionals que promoguin el desenvolupament sostenible de les zones costaneres. Recomanen la protecció del medi costaner, ecològicament responsable, sostenible i coordinada; l'aplicació dels principis de la GIZC, la realització d'inventaris nacionals i l'adopció d'estratègies nacionals, basades en els resultats de l'inventari, per aplicar la GIZC; també recomanen la cooperació entre estats i informar la Comunitat. Es preveu revisar aquesta recomanació al cap de 55 mesos, és a dir, l'any 2007.

No ens consta que el Ministeri tingui una estratègia per aplicar la GICZ. Sembla que segueixen vigents les estratègies sectorials (espais naturals, zones humides, conservació de la biodiversitat). No obstant això, s'han celebrat ja dos fòrums sobre la GICZ amb participació del Ministeri. En el primer (Santander, octubre de 2001) F. J. Montoya va presentar una comunicació, el «Modelo de implantación de la gestión integral de la costa en España» (que no hem pogut consultar). En el segon (la Vila Joiosa, març de 2002), el ministre Matas va assegurar que «España lleva años gestionando su costa y haciendo gestión integral de la zona costera» (*La Razón*, 21-04-2002).

De cara a la presidència espanyola del Consell de Ministres de la UE s'havia preparat una sèrie d'accions per tal de promoure el coneixement, el debat i el disseny d'instruments adients per fomentar la GIZC en els estats membres, impulsar l'elaboració d'inventaris i estratègies nacionals; fomentar el diàleg entre les parts interessades; aplicar bones pràctiques, generar informació i coneixement;

difondre la informació i constituir un fòrum perdurable que permeti l'intercanvi d'informació i el seguiment de les estratègies nacionals per la GIZC.

Arran de l'adopció per part de la CE de la recomanació als estats membres, cal preveure que en un termini no gaire llarg el Govern espanyol posarà a punt una estratègia de GIZC, un cop realitzat un inventari global que hauria d'incloure sectors, nivells administratius, ONG, organitzacions internacionals i polítiques i mesures legislatives aplicables.

D'acord amb el text de la recomanació, l'estratègia espanyola per a la GIZC ha de definir les funcions de les administracions i garantir el control i la coherència de les actuacions; definir la combinació d'instruments adequada; desenvolupar les polítiques i els programes aplicables; determinar mesures per a fomentar les iniciatives i la participació; les fonts de finançament, els mecanismes per garantir l'aplicació de les polítiques comunitàries; sistemes de control i difusió d'informació, i programes d'educació ambiental.

4.2. Implantació d'una xarxa d'espais mediterranis protegits

L'any 2003 es farà a Durban una proposta sobre espais mediterranis que està elaborant la UICN; hi haurà una reunió a Barcelona el mes de novembre de 2003 en la qual la DG BB, d'acord amb el Pla d'acció per a la Mediterrània, presentarà una proposta de xarxa de ZEPIM, tal com s'acordà a Mallorca fa pocs dies.

4.3. Participació en les decisions de la UE

La DG XI vol tenir les regions com a interlocutores. S'ha creat a Brussel·les una plataforma informal de les regions europees (*Core Group*), de la qual hi ha una plataforma formada per les regions espanyoles. Hi ha grups d'experts, per exemple, sobre biodiversitat.

4.4. Activitats del Servei de Medi Ambient del Port de Barcelona

El Port de Barcelona fa més de dos anys que treballa en l'avaluació de la contaminació provocada per les aigües de llast. És previst que a la tardor de 2003 organitzi, en col·laboració amb el centre regional d'Espais Protegits de Tunísia, una trobada d'experts sobre el tema.

4.5. *Activitats del Centre Temàtic Europeu Territori i Medi Ambient (ETC-TE)*

L'ETC-TE va ser inaugurat a la Universitat Autònoma de Barcelona, al novembre de 2001. Depèn de l'Agència Europea del Medi Ambient i està gestionat per un Consorci. Entre d'altres qüestions, fa el seguiment de l'evolució de la cobertura i dels usos del sòl de les zones del litoral, de les conques fluvials i de les àrees de muntanya.

4.6. *Activitats del Consorci El Far*

El Far és un consorci que té la seu al Port Vell de Barcelona. Disposa d'un programa educatiu sobre el port, la pesca, la navegació i el medi ambient del litoral, i d'una escola dels treballs del mar per a adults, i organitza anualment el Màster en gestió integral del litoral.

5. Conclusions

- La costa catalana és sotmesa a una gran pressió antròpica, especialment als mesos d'estiu.
- La gestió administrativa és complexa, a causa de la compartimentació del marc competencial tant verticalment (Administració central, regional i local) com sectorialment (turisme, agricultura, medi ambient, urbanisme, energia, etc).
- S'observa una incidència progressiva d'organismes supraestatals en la gestió del patrimoni natural, fet que afegeix un altre nivell competencial que s'exerceix a través de l'Administració central.
- En el camp de la gestió de costes, la UE acaba de fer una clara recomanació als estats membres per tal que apliquin programes de gestió integrada de les zones costaneres.
- L'Administració catalana hauria d'estar en condicions de donar una resposta als reptes que es presenten en matèria de gestió del litoral mitjançant:
 - l'aplicació de programes de gestió integral.
 - la coordinació de les polítiques de protecció que es porten a terme des dels departaments.
 - el manteniment d'una bona coordinació amb l'Administració central, i, a través d'aquesta, amb els organismes supranacionals.
 - l'establiment de relacions estables amb altres administracions de dins i fora de Catalunya.

Bibliografia

- Aragonès, E., 2001: «Políticas de protección del litoral en Cataluña». Informe Subdirecció General de Conservació de la Natura. 12 p.
- Casso, J., 2002: «Marc jurídic i competencial en matèria d'ordenació territorial del litoral a Catalunya». Simposi sobre les Àrees Costaneres i Marítimes protegides de la Mediterrània, Roses.
- «Commission welcomes adoption of strategy that promotes sustainable development in coastal zones». Document disponible a Internet, 29/10/2001
- «El litoral mediterráneo: importancia, diagnóstico y conservación». Propuesta de WWF Adena, 2002. 42 p.
- «Estat i pressions del medi marí i costaner mediterrani. Resum. Versió de la Conferència». UNEP-EEA, 1999. (Document en línia)
- González, J. L., 2002: *Marco jurídico e institucional de las Reservas Marinas en España*. Simposi sobre les Àrees Costaneres i Marítimes protegides de la Mediterrània.
- Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC). Principios generales y opciones políticas*. Documento de reflexión, resumen. Document d'Internet, 4 p.
- Jordana, R., i Dalmases, C., 2002. «Un sistema d'informació geogràfica per a l'estudi i la gestió del litoral de Catalunya». Simposi sobre les Àrees Costaneres i Marítimes protegides de la Mediterrània, Roses.
- Livre blanc. Gestion des Zones cotières en Méditerranée*. CAR/PAP, Split, 76 p.
- Muñoz, N., 2002: «Marc legal, normativa de protecció i reglamentació d'usos dels Espais Marins i Costaners protegits de la Costa Brava». Simposi sobre les Àrees Costaneres i Marítimes protegides de la Mediterrània, Roses.
- Propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre aplicación de la GIZC en Europa*. CEE, COM(2000)545 final.
- Propuesta de zonas de litoral de interés natural susceptibles de intervención: Catalunya*. Informe DEPANA; 1999. 28 p.
- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE)*. DOCE, L148: 24-27 (6/6/2002).
- Revenga, S., 2002: «La gestión de las Reservas Marinas del litoral español». Simposi sobre les Àrees Costaneres i Marítimes protegides de la Mediterrània, Roses.
- «Une évaluation des coûts et des bénéfices socio-économiques de la GIZC (ICZM). Rapport final à l'attention de la Commission Européenne», Novembre 2000. (Document disponible a Internet)

INTEGRACIÓ DELS LABORATORIS DE SALUT PÚBLICA A LA CIUTAT DE BARCELONA. UNA EXPERIÈNCIA NOVA

Josep M. Armengou,* Conrad Casas,** Joan Guix,*
Eduard Mata,** Joan Ramon Villalbí*

La Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona signaren el 24 de maig de 2001 un conveni en virtut del qual es fixaven les bases per al desenvolupament de l'Agència de Salut Pública de Barcelona (ASPB).

L'ASPB serà un organisme autònom, amb personalitat jurídica pròpia, adscrita al Consorci Sanitari de Barcelona, i que tindrà com a finalitat la direcció i la gestió dels centres i serveis de salut pública de la ciutat de Barcelona.

El nucli d'aquesta agència serà l'actual Institut Municipal de Salut Pública de Barcelona, organisme autònom creat per l'Ajuntament de Barcelona el 19 de juny de 1996. L'Institut disposa, entre les seves unitats, del Laboratori Municipal de Barcelona. La Generalitat de Catalunya, mitjançant un acord de govern, adscriurà al Consorci Sanitari de Barcelona els serveis propis de salut pública ubicats a Barcelona ciutat per tal que siguin gestionats també per l'ASPB. Entre aquests serveis figura el Laboratori de Salut Pública de la Delegació Territorial del Departament de Sanitat i Seguretat Social a Barcelona.

Ens trobem, doncs, amb l'escenari següent: la propera creació d'un nou ens –l'ASPB– que englobarà els dos laboratoris d'anàlisis esmentats. Davant d'aquesta situació, les entitats consorciades es plantegen l'oportunitat i la viabilitat d'integrar els recursos analítics existents en un únic laboratori.

Durant el mes de setembre de 2001 les entitats consorciades encarreguen l'elaboració d'un informe tècnic a aquest respecte. A la primera part d'aquest informe es fa una descripció de la situació en què es troben els dos laboratoris pel que fa a la ubicació física, els recursos humans i materials, les despeses i ingressos, i l'activitat realitzada. La segona part conté les conclusions a què s'ha arribat,

* Institut Municipal de Salut Pública, Ajuntament de Barcelona.

** Departament de Sanitat i Seguretat Social, Generalitat de Catalunya.

una vegada feta l'anàlisi comparativa de la situació, i s'hi formula una proposta de futur consistent en la integració dels dos centres en un laboratori conjunt. Finalment, el tercer apartat de l'informe planteja un seguit d'idees força referents a com ha de ser aquest futur laboratori.

Les entitats consorciades, a la vista de l'informe de viabilitat, fan seva la proposta de creació d'un únic laboratori i donen llum verda a l'inici dels estudis i treballs tècnics que han de concloure amb la unificació física dels dos laboratoris, que se situa en l'horitzó temporal de 2004.

A partir d'aquest punt, es treballa en dues línies paral·leles. La primera s'adreça cap a les entitats consorciades i cap als clients externs, i se centra en la definició conceptual del que serà el futur laboratori, els serveis que oferirà i les necessitats d'inversió en infraestructures i equipaments.

La segona línia, enfocada cap a l'interior de les organitzacions laboratorials, pretén visualitzar el projecte a tots els nivells. Es vol, d'una banda, eliminar els dubtes sobre la intencionalitat del projecte, donant protagonisme i participació a les persones clau i, de l'altra, facilitar el coneixement entre les organitzacions i la seva integració cultural, que ha de culminar en el laboratori conjunt.

LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES EN MATÈRIA DE SEGURETAT: UN CAMÍ PER DESBROSSAR. REFLEXIONS DES DE L'ÀMBIT CATALÀ DE LA GESTIÓ I ELS SERVEIS PÚBLICS

Àlex Bas i Vilafranca

Director del Gabinet d'Estudis de la Seguretat

Departament de Justícia i Interior, Generalitat de Catalunya

L'11 de setembre de 2001 ha centrat, en el darrer any i escaig, el debat de l'opinió pública i s'ha situat en el centre de l'agenda política dels governs. Les reflexions i les prospeccions de futur s'esforcen a copsar els possibles efectes sobre un panorama internacional que sembla haver canviat definitivament. Les conseqüències a mitjà o llarg termini, però, més enllà de les diferents hipòtesis, encara resten en el nivell de les especulacions. Tot i així, sí que quelcom sembla indubtable: el protagonisme adquirit pels temes de seguretat i l'emergència d'un cert clima social de preocupació o angouxa.

El discurs de la seguretat no és, malgrat tot, un nouvingut en la teoria ni en el debat de la ciència política moderna. Els fonaments de les democràcies liberals, amb les arrels en la revolució americana de 1776 i la Revolució Francesa de 1789 –segons que ens referim al model angloamericà o al continental europeu–,¹ ja varen recollir amb una gran intensitat teòrica el conflicte de llibertat *versus* seguretat. La construcció de l'Estat, en l'imaginari d'autors com Locke² o Hobbes, per citar-ne alguns exemples, adquiria ple sentit en la mesura que garantia la seguretat –entesa com a absència de pertorbacions il·legítimes en el gaudiment dels drets (sobretot el de la propietat) i les llibertats individuals– dels seus ciutadans. A canvi, aquests acceptaven mitjançant un pacte de subjecció respectar el marc jurídic que emanés d'aquesta forma d'organització política.

1. En relació amb les diferències entre el model juridicoconstitucional continental, fruit de la Revolució Francesa, i el model angloamericà, Glorious Revolution 1688 i la Revolució americana 1776, és més que recomanable la lúcida anàlisi del professor de Florència Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, 1996.

2. L'obra més representativa del pensament liberal per a l'autor és John Locke, *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

Els temps han canviat i les relacions interpersonals han evolucionat fins a models altament complexos. La revolució industrial ha deixat pas a la revolució de les noves tecnologies i la societat del coneixement i la informació. I els ciutadans i les ciutadanes no han estat subjectes passius d'aquestes transformacions, tot al contrari: han actuat de motor i alhora de receptors d'aquest nou escenari.³

La vida urbana, entesa en sentit ampli, i el seu estil de vida⁴ han generat nous rols que s'exerceixen simultàniament: som a la vegada ciutadans, treballadors, consumidors, propietaris, membres d'una família... I tot això en un context que se singularitza pels nostres alts nivells de mobilitat i d'accés a la informació. Una característica, però, és comuna al conjunt d'activitats que realitzem: la demanda de fer-ho de manera controlada i, per tant, en condicions que garanteixin la seguretat.

Els ciutadans i les ciutadanes volem i exigim seguretat no únicament en el gaudi dels nostres béns, sinó també en l'esfera laboral, en els desplaçaments, en l'àmbit sanitari i alimentari, en el lleure, etc. En conseqüència, el concepte de seguretat també s'ha ampliat i s'ha desenvolupat fins a quotes abans inimaginables, fins al punt que algun autor en parla referint-se als nostres dies la *societat del risc*.⁵ Un risc que ja no prové, com en segles anteriors, d'amenaques o catàstrofes naturals sinó dels riscos que el mateix gènere humà genera en el que produeix i en com s'organitza (el *risc manufacturat*, de Giddens).⁶

La paradoxa és que com més controlem els diferents aspectes relacionats amb la tecnologia i més sabem sobre les condicions que determinen el cicle de la vida, més insegurs ens sentim. Les causes són múltiples i diverses, però no hi ha dubte que el caràcter canviant del nostre entorn contribueix a generar aquests sentiments de percepció subjectiva d'inseguretat o angoixa.

I això té una nítida translació en el camp més tradicional de la seguretat: el de la seguretat ciutadana i l'ordre públic, que rep aquest influx. I el que és més preocupant: s'ha produït una certa contaminació del discurs sobre un dels

3. Un dels autors més de moda en l'aproximació sociològica a la nova societat de la informació i el coneixement és, sens dubte, Manuel Castells, *La era de la informació*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

4. Resulta molt suggeridor sobre les noves formes de vida i l'impacte sobre les persones de l'era del coneixement l'assaig de Richard Sennett, *La corrosió del caràcter*, Anagrama, 2000.

5. Vegeu el clàssic de referència: Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid, 2002.

6. Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000.

reptes més importants de les properes dècades com és el de la immigració, que ha estat responsabilitzada per alguns sectors com a causant d'aquesta problemàtica.

Una prova d'aquest fet és que en nombrosos països del nostre entorn més proper (França, Itàlia, Països Baixos, Dinamarca, Gran Bretanya), en les seves darreres eleccions presidencials i legislatives, les qüestions de seguretat s'han situat amb una inusitada cruesa i contundència en el primer pla de l'agenda pública i política, fins al punt d'afectar, segons alguns analistes, la legitimitat del sistema de representació.⁷

El cas de Catalunya

El nostre país, Catalunya, i per extensió l'Estat espanyol, no en són pas una excepció. L'evidència la trobem en l'encara viu debat sobre nombroses propostes en matèria de seguretat que han saltat a l'arena política el passat mes de gener,⁸ com a resultat, en bona part, de la insistent presència i preeminència de la problemàtica de la seguretat en totes les enquestes i baròmetres d'opinió a la ciutadania.⁹

I a Catalunya, a més, encara hi trobem algun element propi que la converteix en més singular encara en aquesta matèria.

En primer lloc, a Catalunya, històricament, a diferència d'altres àmbits del govern i la gestió pública, ni que sigui en els darrers vint anys, no hi ha hagut una tradició ni un pòsit de coneixement o experiència en el camp que ens ocupa. Per contra, sovint ha estat observat amb recel o rebuig.

7. Manuel Castells, «La crisis de lo político», *El País*, 25 d'abril de 2002.

8. Una ràpida repassada a l'hemeroteca en aquestes dates ens recorda propostes encara polèmiques: la reforma de la Llei d'enjudiciament criminal en matèria de presó preventiva, del Codi penal en l'àmbit de la reincidència i de determinats delictes, entre els quals els delictes de terrorisme, la posada en funcionament dels judicis ràpids, etc.

De tota manera, aquesta línia d'enduriment del marc normatiu i d'increment dels recursos per a les forces policiaques no és patrimoni exclusiu de l'Estat espanyol, sinó que és una onada que afecta el conjunt dels estats de la Unió Europea: França, Gran Bretanya, Itàlia, etc. han reformat recentment els ordenaments respectius en aquesta direcció.

9. Vegeu les contundents conclusions de les edicions dels anys 2001 i 2002 de l'*Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya* que fa el Departament de Justícia i Interior, en col·laboració amb l'Ajuntament de Barcelona, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana, l'Institut d'Estadística de Catalunya i la Universitat de Barcelona.

Les competències en matèria de seguretat, pel que fa a l'autogovern de Catalunya, són previstes als articles 13 i 14 de l'Estatut de l'any 1979 i s'aborden des de la perspectiva estrictament de la seguretat ciutadana i la policia. Tot i aquest fet, no ha estat fins anys després, l'any 1994, que s'ha iniciat de manera efectiva l'assumpció progressiva d'aquestes funcions per part de la Generalitat de Catalunya, amb el desplegament territorial del cos de Mossos d'Esquadra com a manifestació més visible i simbòlica.

Aquest és un projecte d'enorme importància institucional i social, que porta aparellat el desenvolupament d'un sistema propi de seguretat pública de Catalunya que incideix i modifica les relacions anteriors entre administracions, i entre aquestes i la societat civil.

Com s'ha esmentat anteriorment, el desplegament de la policia de la Generalitat –Mossos d'Esquadra– és un eix fonamental d'aquest projecte, però no l'esgota per si sol.

El projecte de creació i desenvolupament del sistema de seguretat pública de Catalunya té per objectiu principal dotar el país d'un nou model de seguretat. Aquest ha de partir del concepte de seguretat pública en sentit ampli (seguretat ciutadana, emergències i protecció civil, seguretat privada i seguretat viària) i ha de basar-se en el disseny i l'execució de polítiques públiques que conjuguin de manera eficaç la dimensió preventiva amb la més tradicionalment reactiva.

Un sistema propi de seguretat pública

Catalunya ha d'avançar en la consolidació d'un sistema propi de seguretat pública. Aquest sistema ha de tenir les característiques següents:

- El sistema ha de tenir la seva plasmació en el més alt nivell de l'ordenament jurídic, és a dir, en el bloc de constitucionalitat, i el seu reconeixement en la jurisprudència del Tribunal Constitucional. L'actual marc en diferents aspectes és confús i ha estat sobrepassat pel decurs dels fets i per la normativa desenvolupada amb posterioritat.¹⁰

No hem d'oblidar que l'Estatut és anterior a l'aprovació de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat (1986) i al cos legislatiu aprovat pel Parlament de Catalunya (Llei de les policies locals de Catalunya [1991], Llei de la Policia de la Ge-

10. Javier Barcelona Llop, en la seva obra *Policía y constitución*, fa una interessant anàlisi del bloc de constitucionalitat en relació amb la matèria de la seguretat i la policia.

neralitat – Mossos d'Esquadra [1994] i Llei de protecció civil [1997]). I, per descomptat, als acords de la Junta de Seguretat de Catalunya del 1994, que varen significar el tret de sortida del desplegament territorial del cos de Mossos d'Esquadra.

A data d'avui, la situació, de fet, és substancialment diferent a les previsions jurídiques inicials. Un exemple ben clar d'aquesta manca de sincronisme entre el dret i la realitat el trobem en el camp de les funcions de policia judicial. Mentre que en l'ordenament jurídic bàsic les funcions de la Policia de la Generalitat es manifesten de manera molt poc concreta, a la pràctica, en els territoris de substitució, els mossos actuen de manera ordinària com el cos que presta l'auxili i el suport als jutges i tribunals en les tasques d'aclariment i investigació dels delictes que s'instrueixen.

En conseqüència, és important reformar i adaptar un marc normatiu que ha estat en bona mesura superat o desbordat per la via de fet, i en especial en relació amb la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya hauria d'evolucionar des d'una concepció estrictament policíaca i orgànica de la seguretat (article 13 de l'EAC en el qual es preveu la possibilitat de recuperar el cos de Mossos d'Esquadra, així com la previsió de les seves funcions) vers la seguretat pública. El concepte de seguretat pública recolliria les matèries de la seguretat ciutadana, les emergències i la protecció civil, la seguretat privada i el control i la seguretat viària.

La Generalitat ha de constituir-se definitivament (com en d'altres models de tall federal, com és el cas de la República Federal d'Alemanya) en la màxima responsable de les competències executives en la matèria.

En altres paraules, la Generalitat ha d'esdevenir el principal operador públic en la prestació dels serveis de la seguretat pública i el referent immediat dels ciutadans i les ciutadanes del país. Això significa exercir la direcció i gestió executiva dels cossos policials i d'emergències propis, la coordinació dels serveis de la resta d'institucions catalanes i la responsabilitat en l'execució, i les potestats inspectores i sancionadores, de la normativa estatal i autonòmica en el territori de Catalunya.

Això, òbviament, sens perjudici, com en la resta de models federals, que determinades competències extra i supracomunitàries restin reservades a l'esfera dels poders i serveis estatals. Sempre que no s'acordi, a través del mecanisme corresponent, que siguin delegades o transferides, parcialment o totalment, a la mateixa Generalitat.

Aquest és un model avançat, del qual encara ens trobem allunyats, però al qual necessàriament hauríem de tendir si ens volem dotar d'un sistema eficaç. Assolir-lo, però, porta aparellat, amb caràcter previ, acceptar un model d'organització políticoterritorial de l'Estat que pivoti sobre els principis de confiança i lleialtat entre les institucions i d'Administració única.

El sistema ha de fonamentar-se en els principis de coresponsabilitat, coordinació, col·laboració i complementarietat entre les administracions i serveis que hi participen. La Generalitat, com ja s'ha dit, hauria d'assumir un rol central com a principal administració de Catalunya i els ajuntaments haurien d'integrar-se plenament en el sistema i contribuir-hi des de l'àmbit local.

En aquesta línia, expressada en els punts anteriors, avança el Projecte de llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, aprovat pel Govern el passat mes de setembre. La llei, entre d'altres aspectes, fixa i consolida nombroses pràctiques i experiències ja provades els darrers anys: els convenis de cooperació i col·laboració bilaterals entre la Generalitat i els ajuntaments, les juntes locals de seguretat, el desenvolupament d'un sistema integrat d'informació per al conjunt d'operadors, etc.

Les polítiques públiques en matèria de seguretat

La Generalitat i els ajuntaments han d'actuar en el camp de la seguretat pública mitjançant el disseny i l'execució de veritables polítiques públiques. S'ha de deixar enrere el tractament estrictament reactiu (s'actua únicament com a resposta als requeriments d'intervenció i únicament amb els recursos, fonamentalment policials i d'emergències, propis disponibles) per incorporar amb solidesa el vessant preventiu (entès com a previsió, planificació i anticipació).

Aquí, quan s'esmenta el concepte de política pública, l'hem d'entendre com el conjunt d'actuacions mitjançant el qual una autoritat o poder públic pretén incidir sobre la realitat. Això inclouria tant l'element substantiu (què es fa) com l'operatiu (com es fa).

Les polítiques públiques han de considerar-se com a propostes de regulació pública dels múltiples problemes i contradiccions que afronten les societats actuals. Tota política pública comporta un mecanisme d'assignació de recursos i oportunitats, més enllà de la lògica mercantil, entre els diferents grups socials amb interessos i preferències en conflicte. En conseqüència, les polítiques impliquen opcions de fons arrelades en valors, paradigmes i idees. Traslladen, de manera més o menys explícita, concepcions i referents normatius a l'esfera de la decisió col·lectiva. I tot això, en un marc d'interaccions concretes entre actors polítics.¹¹

11. Aquesta definició és dels professors Joan Subirats i Ricard Gomà, en el text *Las políticas públicas*, UAB, any 2000 (materials del Programa de desenvolupament directiu, EAP-ESADE, 2001-2002).

Les polítiques públiques haurien de tenir les característiques següents:

– Han de ser capaces d'establir prioritats i objectius clars que donin resposta a la demanda social. Els diferents nivells, des del vèrtex estratègic institucional fins al nivell operatiu, han de fixar les prioritats, assignar els recursos i dissenyar les estratègies més adequades per assolir-les. L'anticipació i la prevenció s'han de sumar a la ja tradicional reactivitat.

– Han de dissenyar-se i executar-se des del model de *treball en xarxa*, entès com la utilització coordinada, eficaç i eficient dels recursos disponibles.

Aquesta metodologia de treball és del tot fonamental. En els nostres dies ja no és suficient la tradicional lògica administrativista que situa l'Administració en una posició d'exclusivitat i supremacia, ni tampoc la tècnica de delimitació de competències amb precisió formal quasi quirúrgica.

Aquestes concepcions són més pròpies del segle XIX que no pas de l'actual context. I els poders públics han de fer un esforç important per ajustar-se a l'entorn i incorporar part de les metodologies que empren les organitzacions més adaptades als nostres dies.

El treball en xarxa ha de traduir-se en diferents nivells de relació i interactuació:

- a) Entre administracions i serveis competents en matèria de seguretat;
- b) Entre les administracions competents en seguretat i el món de la justícia i els operadors jurídics;
- c) Entre les administracions i serveis de seguretat amb d'altres administracions i serveis que incideixen de manera decisiva en la matèria (educació, treball, sanitat, serveis socials, urbanisme, etc.);
- d) Entre les administracions competents en seguretat i la societat civil – ciutadania.

Aquest darrer aspecte de la participació ciutadana (també en la fórmula de *parteneriat*, si utilitzem el vocable anglès) i, per tant, de la transparència en les actuacions, és fonamental. En el context social en el qual ens situem és tan o més important l'objecte i el resultat de l'activitat dels serveis públics com la manera com es du a terme (com es prenen i s'expliquen les decisions i com s'executen) i el nivell de credibilitat i legitimitat que li atorguen els ciutadans.¹²

12. Per al desenvolupament d'aquest aspecte, vegeu la ponència marc del I Congrés Català de Gestió Pública, publicada en aquest mateix llibre: Joan Subirats, «Una mirada prospectiva sobre l'exercici de la gestió pública a les societats actuals».

En el cas dels serveis de seguretat, això és especialment clau: no hem d'oblidar que treballen en un règim de monopoli i en una esfera tan sensible com és la dels drets i les llibertats dels ciutadans.

En el present nivell relacional, és interessant fer referència al concepte d'*autoprotecció*. L'autoprotecció en el món anglosaxó està més assumida i acceptada, probablement perquè no resulta estranya als valors polítics i socials que hi són predominants. Per contra, en el nostre context, és observada amb un cert recel i desconfiança, com una forma de privatització de l'espai públic i d'inhibició dels poders públics en les responsabilitats que li són pròpies.

Creiem que aquesta darrera percepció ha de canviar. El sector públic ha d'aprofitar i generar sinergies amb el sector privat per tal de donar millor resposta a les demandes socials. A més, no únicament és desitjable la participació del sector privat sinó també exigible: aquell que genera una activitat amb risc associat l'ha de cobrir en primera instància. Això no obsta que corresponguin en darrera instància als poders públics les facultats de delimitació de l'activitat privada i de control i inspecció, amb tota la intensitat que calgui.

El principi d'autoprotecció aplicat als ciutadans i les ciutadanes, com a persones físiques, també pot resultar suggestiu, però aquesta línia de debat en el nostre context encara es troba més allunyada de la sensibilitat predominant. Sens dubte introduir-lo seria titllat de traspàs de responsabilitats. La idea, però, queda apuntada. I algú potser dubta que, encara que de manera inconscient, ja duem a terme sovint pràctiques d'aquesta naturalesa? Això sí, de manera voluntària i en un marc de desregulació.

– Han de donar màxima prioritat als sistemes d'informació en les diferents fases de planificació, execució i avaluació. Això implica no únicament la millora de les fonts d'informació i de la capacitat d'anàlisi sinó un veritable canvi en els valors que orienten l'activitat de l'organització.

En el camp de la seguretat, aquest factor és especialment crític si tenim en compte la dificultat de l'aproximació al coneixement de la realitat i la poca fiabilitat i comparabilitat de les dades de què es disposa.

Així, cal reformar els sistemes estadístics de recollida de fets coneguts, ara per ara orientats a la confecció de memòries rutinàries més que no pas al suport útil en la presa de decisions.

Per ser més explícits, prendrem com a exemple el camp de la seguretat ciutadana:

– S’ha d’evolucionar de la construcció estadística basada en la tipologia juridicopenal per transitar cap a un model que assegurí potència d’anàlisi. Així, cal poder obtenir i enregistrar informació sobre la víctima, la multivictimització, la relació entre la víctima i l’agressor, la motivació del que és il·lícit, la localització geogràfica del fet, sobre àmbits específics (drogues, violència juvenil, violència domèstica i de gènere, immigració, frau, etc.), etc.

– S’han de desenvolupar les eines que s’aproximin millor a la xifra real d’actes il·lícits i la valoració de l’opinió i la percepció subjectiva de la seguretat (enquestes de victimització i d’opinió).

– En el camp de l’avaluació, els reptes tampoc no són menors: encara queda un llarg camí en la utilització d’indicadors d’activitat i de grau de compliment dels objectius preestablerts.

I tot això ha de fer-se des d’una concepció de sistema integrat que permeti la comparació i la complementarietat de les dades rellevants disponibles, sobretot entre administracions.¹³

– Han de tenir un nivell òptim de planificació (nacional i local) i prestar una atenció especial a l’execució de tipus local (local entès com a barri, municipi o zona geogràfica acotada que presenta una certa unitat sobre la base d’elements compartits de tipus territorial, demogràfic, social, econòmic, etc.).

Les polítiques públiques en matèria de seguretat requereixen d’una planificació global (i en aquest sentit Catalunya té una massa crítica adequada –de territori i de població–) per generar polítiques pròpies eficaces, però qualsevol execució que pretengui donar uns resultats satisfactoris ha d’incidir en les estratègies i actuacions locals. Les situacions, els conflictes, els problemes, succeeixen en llocs concrets i en moments determinats. Valgui aquí la coneguda màxima «Pensar globalment i actuar localment».¹⁴

– Les polítiques públiques en el vessant d’execució mitjançant els cossos i serveis policials requereixen de les següents premisses:

13. En aquest debat i projecte de millora de les fonts estadístiques és remarcable la tasca realitzada pel Home Office del Regne Unit. Hi ha molta informació disponible en la seva pàgina web: <www.homeoffice.gov.uk>.

14. Per a un major coneixement d’aquesta tesi és interessant el llibre, ja clàssic, de Manuel Castell i Jordi Borja, *Local y global*, Taurus, Madrid, 1997.

- Els cossos policials des d'una perspectiva organitzativa han d'evolucionar vers models més flexibles. Els cossos policials en els estats de tradició continental, com és el cas de l'Estat espanyol, són hereus de la cultura institucional de factura francesa i encara mantenen una part important de les seves característiques originàries.
- Són organitzacions molt vinculades al concepte estat nació, concebudes per operar sobre un territori i una població molt ben delimitades.
- Estan dissenyades per exercir el control sobre el territori i, en conseqüència, presenten un elevat nivell de fragmentació, que no de descentralització.
- Són estructures altament burocratitzades, en les quals la transmissió de la informació i la presa de decisions són processos lents i farcits de nivells intermedis.
- Són organitzacions altament jerarquitzades i amb un fort centralisme en el nivell directiu.
- Són organitzacions amb un gran volum de recursos humans.

Aquestes propietats, juntament amb el fet que en bona mesura presten el seu servei en règim de monopoli, i com no podria ser d'una altra manera amb tots els condicionats d'una activitat sotmesa a gran nombre de requisits de control jurídics i garanties en els seus procediments, configuren una marc complex.

És cert que l'avanç de la immensa majoria de cossos policials en els darrers anys ha estat espectacular, no únicament en la modernització dels mitjans sinó també, i el que és més important, en la cultura dels valors corporatius.

Malgrat aquest fet, l'entorn sobre el qual operen canvia i es transforma a un ritme accelerat i dificulta que els canvis que s'hi introdueixen sigui suficients per fer front a les noves demandes socials emergents i fins i tot a les noves formes de delinqüència, sobretot en relació amb el crim organitzat de caràcter internacional.

En conseqüència algunes línies fonamentals serien:

- Flexibilitzar les estructures i aplanar els organigrames de l'organització.
- Incorporar plenament la cultura de la planificació i l'avaluació, tot accentuant l'èmfasi en els procediments de treball i el desenvolupament dels sistemes d'informació.
- Dirigir i gestionar de manera descentralitzada.
- Fomentar l'especialització tècnica.
- Potenciar les sinergies amb la societat civil: en els mecanismes de captació de la demanda social i en les formes de treball en *partenariat* (amb la comunitat i amb institucions i entitats privades).
- Treballar en xarxa amb altres administracions i organitzacions.
- Concebre l'activitat professional en l'àmbit de l'organització com una tasca no exclusiva del personal de formació policial (obrir-la a tècnics i especialistes sectorials, etc.).

La reflexió exposada en les pàgines anteriors s'ha fet des d'una aproximació panoràmica i amb un accent especial en el vessant de la seguretat ciutadana. I tenint en compte, principalment, el sostre competencial actual, i de raonable assoliment a mitjà termini, de la Generalitat de Catalunya.

S'ha obviat una part molt important i decisiva en la construcció de polítiques públiques de seguretat com és l'àmbit legislatiu. En el cas català, la capacitat legislativa és minsa, sobretot en el cas de la seguretat ciutadana, que es remet en bona part a l'esfera processal-penal, que és competència exclusiva de l'Estat.

Malgrat això, no es pot ometre el fet que els diferents estats occidentals que darrerament estan abordant la qüestió han posat un èmfasi especial en la reforma dels ordenaments jurídics. Com a exemple més significatiu podem fer referència al cas de França que, en el moment d'escriure aquestes línies, està debatent en l'Assemblea Nacional l'aprovació de la llei de programació i orientació de la seguretat interior.

I finalment, queda esmentar que les polítiques públiques en matèria de seguretat poden ser molt àmplies i afectar la quasi totalitat dels sectors d'intervenció pública i abastar diferents nivells de prevenció. Així, unes polítiques públiques eficaces en el camp de l'educació, el treball o el benestar social poden contribuir amb més eficàcia a la prevenció dels conflictes o les problemàtiques que no unes polítiques de seguretat en sentit estricte. Però aquesta ja és una altra qüestió.

NOVES INSTITUCIONS PER MILLORAR LA GESTIÓ

Joan Xirau i Serra

Acostar-nos als 25 anys dels primers dissenys institucionals de l'actual sistema democràtic català ens dona l'oportunitat de plantejar-nos una reflexió amb una certa perspectiva temporal sobre els elements de cultura organitzativa i institucional presents en aquells moments inicials que poden haver influït en la configuració de la nostra Administració, i en conseqüència en la prestació dels serveis públics. Aquesta reflexió pot ajudar-nos a donar resposta a una pregunta que sovint es planteja de forma genèrica relativa als motius de la incapacitat de l'Administració pública catalana de bastir un model d'administració *diferent* (en què? de qui?) a partir de la recuperació de l'autonomia política. Suposant a la vegada que aquesta pregunta tingui una única resposta, i que els *models administratius*, a banda de construccions conceptuals imprescindibles en el món acadèmic, siguin transportables a la realitat de les organitzacions administratives.

D'altra banda, estudiar la gestió pública separada dels seus referents polítics i institucionals immediats seria fer-ho de forma parcial. Mark Moore¹ referint-se als tres àmbits que han de ser presents en l'actuació del directiu públic destaca els següents:

Primer, la necessitat de definir la missió o el propòsit general de l'organització sobre la base de valors públics importants.

Segon, aquesta missió o propòsit general ha de ser legítima i políticament sostenible, ha de ser capaç d'atraure autoritat i pressupost de l'entorn polític autoritzador, al qual el directiu ha de retre comptes en darrer terme.

1. MOORE, H. MARK, «Gestión estratégica y creación de valor en el sector público», Paidós, Barcelona, 1998, pàg. 112 i s.

Tercer, les activitats, les tasques de la organització han de ser operativament i administrativament viables.

Seguint l'esquema de Moore, entenc que l'actuació del gestor públic en el primer àmbit és possiblement aquella en què la pròpia organització té un paper més intern, és a dir depèn més de les seves capacitats. L'àmbit segon, al contrari, estarà condicionat per la cultura política de l'entorn de treball, i l'àmbit tercer, el més propi de la gestió operativa, estarà condicionat especialment pel sistema de regulacions.

Seguint, doncs, aquest raonament, una de les formes de millorar la generació de valor públic per part de directius i gestors és disminuir els nivells d'incertesa (explicitar més clarament les regles del joc) que actualment afecten els sistemes de legitimació política, i els sistemes de regulacions que afecten la gestió operativa. En tant que bona part d'aquestes *regles de joc* provenen dels primers anys de construcció institucional, és oportú fer una revisió d'aquell període.

L'objecte d'aquesta comunicació és assenyalar alguns d'aquests elements que han configurat la construcció de les nostres administracions i que, per tant, poden explicar el perquè de les seves lògiques de legitimació, i a la vegada assenyalar també possibles línies de remodelació institucional que millorin el funcionament del sistema actual.

Introducció

«És evident, segons el parer de la Comissió, que l'actual model d'organització *de les administracions públiques* de Catalunya **presenta problemes importants, que tenen conseqüències negatives per a la ciutadania**. Una profusió d'instàncies administratives que provoca una escassa racionalitat del model; un minifundisme municipal que no troba en les instàncies comarcals una eina adequada de correcció; una delimitació provincial qüestionada que genera una confusió d'àmbits d'actuació de l'Estat i de la Generalitat, que no és idònia i que dóna una enorme complexitat a l'organització *de les administracions públiques* del país.»

El paràgraf anterior és una cita gairebé literal de l'inici de l'apartat 3 de l'informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, realitzat per una comissió d'experts² creada a instància dels diferents grups del Parlament

2. «Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya», Comissió d'experts, Parlament de Catalunya, Barcelona, desembre del 2000.

de Catalunya i que va fer-se públic el desembre de l'any 2000. L'únic canvi que he fet al text original és la substitució del concepte «territorial» pel concepte «administracions públiques» (en cursiva) ja que opino que la naturalesa real d'aquest informe no ha estat mai estudiar el territori, ni tampoc l'organització de la societat catalana sobre aquest territori, sinó un aspecte molt concret com és el desplegament sobre el territori català de les diferents administracions públiques i dels governs que les comanden. Penso que la comissió mateixa posa de manifest aquesta voluntat quan, en parlar dels objectius de l'informe, parla d'«en definitiva actualitzar i racionalitzar el mapa administratiu heretat».

El treball d'aquesta comissió ha estat possiblement un dels pocs intents del sistema polític català d'iniciar una reflexió seriosa sobre un tema directament relacionat amb la gestió pública, que podríem emmarcar en l'àmbit del disseny institucional-organitzatiu, i les relacions interadministratives. Per aquest motiu, malgrat la seva limitada influència posterior, posa de manifest l'existència d'una situació d'insatisfacció que l'actual model de sistema d'institucions administratives provoca. La contundència del paràgraf reproduït sembla que posa de manifest que els qui treballem en el sector públic no hem fet gaire bé els deures amb referència a l'organització administrativa.

D'altra banda, aquesta voluntat de revisió és en alguns aspectes tardanera, ja que un element molt important d'una possible reordenació administrativa, com és la facilitat d'accés dels ciutadans als serveis públics, està quedant clarament superada per l'aparició d'eines informàtiques com Internet, els portals administratius i la signatura electrònica, que en molt pocs mesos/anys oferiran serveis directes de transacció.

En qualsevol cas el que sí que sembla evident és que la millora de la gestió pública no exigeix només aspectes de gestió interna de les organitzacions productores de serveis públics: programes de qualitat, sistemes de control de gestió, optimització dels sistemes d'informació, revisió de les polítiques de recursos humans, etc., aspectes molt importants, sinó que la millora de la gestió pública exigeix també introduir elements de reflexió i canvi en aspectes més *macro* vinculats amb la cultura administrativa/organitzativa de Catalunya, i la seva concreció en el sistema d'administracions.

El nostre model administratiu

Com deia a l'inici d'aquest treball, tenim ja una certa perspectiva temporal pel que fa als elements que varen confluïr en la creació de les institucions políti-

coadministratives catalanes al final dels anys setanta, i al principi dels vuitanta. Sóc conscient que caldria una recerca més extensa sobre aquests elements per poder afinar l'anàlisi, però aquesta és una tasca dels acadèmics, i no dels gestors. Per tant, amb independència que la llista pugui ser ampliada en el futur, passo a indicar alguns d'aquests elements presents en el període indicat.

1. L'experiència democràtica republicana. La nostra autonomia en les formes, en les seus (palau de la Generalitat, palau del Parlament), en la seva legitimitat històrica, en la persona del president de la Generalitat reinstaurada, en la presència d'alguns polítics republicans, recupera formalment una línia de continuïtat amb les institucions de la Generalitat de la Segona República. A banda d'aquestes influències en el pla més simbòlic i personal, caldria analitzar fins a quin punt hi ha alguns elements de continuïtat politicoadministrativa en el model de conselleries, en la divisió de funcions entre conselleries, en el paper del president, etc. En qualsevol cas, vull assenyalar que possiblement una part dels models de referència en els primers anys de recuperació de les institucions democràtiques no van ser tant els de les *democràcies avançades*, sinó els de la política catalana dels anys trenta. Aquesta mirada enrere, absolutament necessària i amb un objectiu de legitimitat democràtica inqüestionable, no sabem si va dificultar la necessitat de fer una mirada al nostre entorn (democràcies europees) per trobar nous models de referència. Caldria revisar els primers anys d'actuació de les nostres noves institucions per afinar aquestes idees.

2. La famosa manca de tradició administrativa/funcionarial catalana. Aquest segurament és un element força complicat d'estudiar, i que demanaria una anàlisi de la composició de les elits de l'Administració espanyola dels anys setanta i la seva major o menor vinculació amb els inicis de l'autonomia política catalana. Sembla, però, un fet acceptat que no existeix en aquells anys a Catalunya, amb totes les excepcions individuals que es vulguin, un col·lectiu ampli de funcionaris públics d'alt nivell, amb experiència en tasques de govern, que puguin ajudar els polítics en la construcció i posada en marxa de les noves institucions democràtiques. És evident que aquesta situació no es dona a l'Administració general de l'Estat amb la UCD, i caldria veure quina va ser la relació dels primers governs del PSOE, o en altres comunitats autònomes, amb els col·lectius d'alts funcionaris.

No deixa de ser un element remarcable que possiblement un dels grans experts en reforma administrativa a l'Estat espanyol, l'exministre franquista Laureano López Rodó, fos català i participés en la redacció de l'Estatut d'autonomia de l'any 1978. Relacionat amb l'anterior, en concret amb la reforma administra-

tiva espanyola dels anys seixanta, la posada en marxa del *cuero técnico de Administración civil*, de l'Escola de Funcionaris d'Alcalà i la renovació del discurs administratiu, complementant la visió estrictament jurídica amb d'altres de més vinculades amb el pensament europeu de l'època (planificació, organització i mètodes, estadística, política econòmica, etc., –vegeu Helsvig–)³ caldria reflexionar sobre la recepció a Catalunya d'aquest pensament *modern* sobre la reforma administrativa, i la seva influència en l'organització de les noves institucions. En aquest punt és evident que cal distingir entre les possibles influències sobre l'Administració de la Generalitat i sobre l'Administració local, ja que el model de reforma administrativa estava pensat més per administracions generals que locals, però en tot cas no sembla que els anomenats TAC formats a l'Escola d'Alcalà tinguessin una presència influent en el període estudiat. Vull remarcar que aquest no és un fet menor, els processos de reforma i millora de les administracions públiques són sovint processos que es produeixen a partir de la revisió del paradigma administratiu anterior, per tant cal que existeixi aquest paradigma, que sigui conegut i que se'n formuli un de nou alternatiu. La desaparició, o la no-presència dels *experts*, dels qui han gestionat l'anterior model i el coneixen, impedeix en bona part la construcció de models alternatius. Una reflexió complementària sobre la relació entre la ruptura del model polític i la ruptura del model administratiu també seria aclaridora en aquest aspecte.

3. La influència eficientista del sector privat. Aquest és un element que complementa l'anterior. Dèiem que caldria estudiar la presència catalana en les elits administratives espanyoles dels anys setenta, i comprovar o no la seva connexió amb la naixent autonomia catalana. Una altra forma d'estudiar les cultures professionals presents en els primers anys d'institucions democràtiques catalanes és veure d'on provenien les persones que ocupaven llocs de responsabilitat en aquelles èpoques. Hi ha pocs treballs de recerca sobre aquests temes, i entre aquests potser el més destacable és el del professor Jordi Matas Dalmases⁴ sobre els alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya al principi dels anys noranta, període que, malgrat no ser exactament l'inicial del sistema democràtic, és proper, en especial si tenim en compte la continuïtat política en els governs de la Generalitat de Catalunya. Del treball del professor Matas, molt extens i documentat, des-

3. HELSVIG, KIM, «La reforma administrativa de los sesenta y la transición democrática», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, maig/agost, INAP, Madrid, 1999.

4. MATAS DALMASES, JORDI, «Els alts càrrecs: política i Administració a la Generalitat de Catalunya», EAPC, Barcelona, 1995.

tacaré només dues dades: quant als antecedents professionals familiars Matas indica (pàg. 223) «...la professió dels pares que més predomina és la d'empresari (un de cada cinc), seguida de la d'advocat (poc mes del 10 %), de la de pagès (quasi del 10 %) i de la de metge (també quasi el 10 %)...», i segueix «No hi ha ningú que sigui fill d'un alt càrrec de l'Administració ni tampoc fill d'un alt funcionari, i només un 1 % és fill de funcionari». Quant als antecedents personals professionals indica «Un de cada tres alts càrrecs abans d'entrar a l'Administració catalana treballava en empreses privades alienes, un 16 % a l'Administració central i un 11 % a la universitat. Aquests són els tres principals llocs de procedència dels alts càrrecs —entre els quals destaca clarament l'empresa privada—, que, sumats a la resta de llocs de procedència, permeten parlar d'un *background managerial*». Si bé Matas cita altres estudis que podrien modificar lleugerament aquestes dades, també afirma que «els alts càrrecs de l'Administració catalana són, doncs, la primera generació que ocupen càrrecs elevats dins de l'Administració...». No conec estudis de contingut similar referits a les administracions locals, per la qual cosa únicament podem intuir una situació similar amb referència a l'experiència prèvia dels alts càrrecs de les grans administracions locals catalanes. En qualsevol cas, sí que sembla evident que el model eficientista propi d'aquest col·lectiu estaria molt més influenciat per la visió del sector privat, d'escoles empresarials i de negocis, que no pas pels models més administrativistes propis de les escoles europees d'alts funcionaris.

4. La descompensació entre el dret administratiu i la ciència política i de l'Administració. La construcció d'un discurs acadèmic i professional per a una determinada activitat no és una qüestió que pugui improvisar-se. A Catalunya no existia en el període estudiat un col·lectiu acadèmic i professional multidisciplinari dedicat a estudiar les administracions, els seus models organitzatius i les polítiques públiques. Cal pensar que els estudis de ciències polítiques i de l'Administració no s'inicien a Catalunya fins ben entrats els anys vuitanta i que, en conseqüència, les primeres promocions no arriben a professionalitzar-se fins als primers anys noranta. Mentrestant el paper d'*experts* segueix sent atribuït als juristes especialitzats en dret administratiu, i aquesta disciplina té en la pràctica el monopoli de la reflexió sobre l'organització de les administracions catalanes, amb algunes aportacions del juristes especialitzats en dret constitucional.

En termes comparatius, amb les democràcies europees trobem a faltar tota la part del discurs i dels experts més vinculats amb la ciència política i de l'Administració: teoria de l'organització, relacions interadministratives, anàlisi de polítiques públiques, teoria de la decisió, etc. El motiu d'aquesta absència és fa-

cil d'explicar: no teníem experts, no teníem departaments d'universitat especialitzats, i fins i tot al final dels anys setanta alguns no sabíem ni que existien, ni el rellevant paper de suport als gabinets polítics que els professionals d'aquestes àrees tenen en els països avançats.

Val a dir que potser aquesta situació no ha canviat excessivament, i em permeto assenyalar-ne dos exemples. En la comissió d'experts que ha realitzat l'informe sobre el model d'organització territorial de Catalunya que he citat a l'inici, entre els nou components, incloent-hi la secretaria de la comissió, hi ha quatre juristes, un d'ells catedràtic de dret administratiu, hi ha també quatre geògrafs i, finalment, un enginyer. Sembla ser que no va considerar-se necessària la presència de cap expert especialista en ciències polítiques i de l'Administració per completar el grup. Un segon exemple sobre el reduït paper dels professionals no juristes és la difícil sortida professional dels joves que han estudiat la diplomatura de gestió i administració pública, que és un clar exemple de la distància entre les administracions catalanes i els àmbits universitaris dedicats a les ciències polítiques i de l'Administració.

5. La «descontextualització» amb Europa. Vull indicar que mentre a mitjans dels setanta pràcticament a tot Europa i als països de la OCDE s'estava discutint sobre eficientisme i reforma administrativa, i el managerialisme comença a donar els primers senyals de vida que posteriorment originaran el *públic management*, i al final dels noranta el debat sobre la governança, a Espanya i a Catalunya el debat no anava per aquí. Els motius em semblen clars, el debat en les democràcies de l'OCDE sobre l'eficiència de l'Estat ve originat principalment, com han assenyalat diversos autors, per dos tipus de causes: una de més política, que és la progressiva pèrdua de confiança dels ciutadans en les institucions polítiques, i la segona la consideració que el pes de la despesa pública en relació amb el PIB era excessiu.

Aquestes dues causes no existien en aquells moments en el nostre país. La primera, amb continguts clarament polítics, no existia en un moment de recuperació de les institucions democràtiques; quant a la segona, només cal revisar les xifres de l'evolució del pressupost en aquell període (vegeu Gomà i Subirats)⁵ per veure com el percentatge de despesa pública sobre el PIB creix contínuament des de mitjan dels setanta fins a l'inici dels noranta. Per a mi, aquest últim és potser un dels motius més influència en l'absència d'un moviment clar i decidit de

5. GOMÀ, RICARD; SUBIRATS, JOAN, «Políticas públicas en España», Ariel, Barcelona, 1998.

modernització de l'Administració de l'Estat a Espanya i a Catalunya. El marge de pressió fiscal és encara prou ampli al finals dels setanta i la primera dels vuitanta i permet desenvolupar polítiques incrementalistes sense gaire preocupació per l'eficàcia ni l'eficiència del sistema.

En cap cas, però, cal considerar això un avantatge, al contrari, és un exemple més de la *descontextualització* en què la dictadura deixa l'Estat espanyol en aquell període. Una altra qüestió és preguntar-se els motius pels quals aquesta situació no canvia a partir dels anys noranta, quan els marges per a l'incrementalisme han desaparegut totalment, i fins i tot la situació demana clarament un esforç efficientista.

Un dels exemples més clars d'aquesta manca d'interès/necessitat de polítiques globals de modernització administrativa el trobem a l'Estat espanyol en la regulació de la funció pública. Cap dels dos grans partits estatals ha estat capaç de desenvolupar el mandat constitucional de la regulació estatutària dels empleats públics, malgrat els 24 anys transcorreguts des d'aquesta previsió.

També cal assenyalar que existeixen algunes iniciatives separades que tendeixen a incorporar els models modernitzadors a les administracions catalanes, a l'Administració local a partir de l'impuls de l'anomenat *gerencialisme* i a l'Administració de la Generalitat a partir de l'impuls del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració i els acords de Govern sobre política de modernització de l'Administració de l'any 1996, com també en determinades iniciatives de l'àmbit sanitari.

6. La *veritable* reforma administrativa espanyola. Actualment el conjunt d'administracions autonòmiques espanyoles administren prop del 50 % dels pressupostos de l'Estat i tenen adscrit el 70 % dels empleats públics. Una persona que estudiés l'estructura i la distribució competencial de l'Administració espanyola del finals dels setanta i del finals dels noranta constataria la impressionant transformació de l'Administració com a conseqüència de l'efecte combinat de l'incrementalisme i del procés de traspassos de competències a les comunitats autònomes. De forma similar, en les administracions municipals, el desplegament de noves polítiques i la influència dels ajuntaments democràtics en la transformació de pobles i ciutats ha estat espectacular.

Amb això no vull dir res més que una obvietat: que el canvi en les administracions espanyoles en els darrers vint anys és potser un dels més profunds entre tots els estats de la Unió Europea. Per tant, en cap cas pot afirmar-se, al contra-

ri, que l'Administració espanyola i la catalana no hagi experimentat un importantíssim procés de renovació des del final dels anys setenta. La qüestió a analitzar és per què aquest procés de renovació no ha incorporat les tendències modernitzadores que de forma més o menys general han impulsat la resta de països de l'OCDE.

En la meua opinió, dins d'aquesta anàlisi caldria fer referència a la possibilitat d'introduir a la vegada canvis vinculats a la reorganització territorial de l'Estat, i canvis en les formes de gestió de les organitzacions administratives, sense un canvi previ consolidat de paradigma organitzatiu. Dit d'una altra forma, fins a quin punt el conjunt d'administracions públiques podien suportar a la vegada un canvi radical en la seva estructura territorial i un canvi important en el seu model de funcionament sense entrar en crisi.

Per fer aquesta anàlisi introdueixo tres elements que poden tenir-se en compte: en primer lloc, el fet que aquells organismes de l'Administració general de l'Estat que han introduït processos de canvi de major profunditat són possiblement aquells que no estaven sotmesos a processos de traspàs a les comunitats autònomes, aquells que tenien horitzons de continuïtat, com per exemple l'INSS i l'Agència Tributària. Un fenomen similar passaria en les grans administracions locals que sempre han tingut un marc competencial estable i que a partir de les seves limitacions fiscals introdueixen processos de canvi. Un segon element a tenir en compte en l'anàlisi dels motius de la no-existència de la reforma dins la reforma és la possible diferència de prioritats entre l'Administració central i les comunitats autònomes i l'Administració local, quant als objectius de la reforma. Mentre que el sistema de distribució de competències deixa a l'Estat fonamentalment un paper d'Administració reguladora i coordinadora, les comunitats autònomes i l'Administració local assumeixen un paper d'administracions productores dels serveis de l'Estat del benestar. Aquestes últimes sí que necessiten un marc de gestió efficientista; a l'Administració central n'hi ha prou amb un sistema burocràtic posat al dia que incorpori elements de burocràcia professional, no obstant això, la clau per a les mesures de la modernització administrativa és a les mans del Govern central mitjançant la modificació de la legislació bàsica.

I finalment, un tercer element que pot haver tingut importància en la no reforma és la Llei 30/1984 de mesures per a la reforma de la funció pública. He assenyalat abans el fet de l'absència del desenvolupament constitucional en matèria de funció pública, això no obstant la Llei del 1984 pot haver provocat un efecte de fre a la modernització en tant que, des de la seva perspectiva d'urgència i provisionalitat, introdueix i consolida (involuntàriament?) una visió clarament continuïsta pel que fa al marc normatiu dels recursos humans del sector públic.

El resultat de tot l'anterior ens porta a la situació actual de les nostres administracions, on reconeixem alguns trets originats clarament en el període assenyalat: la no-incorporació institucional de les visions eficientistes del *public management*, una complicada coexistència entre el discurs jurídic administrativista i una certa fascinació per les formes de gestió del sector privat, l'aïllament pel que fa als corrents *modernitzadors* de la resta de països de l'OCDE, la inexistència d'un *passat* de tradició administrativa, i la manca d'un horitzó de reforma administrativa definit que té la seva principal expressió en l'àmbit dels recursos humans. Dit d'una altra manera, en matèria de modernització administrativa estem en el paradigma del no-paradigma.

Això no vol dir que calgui buscar models forans per fer-ne una ràpida adaptació: la mateixa OCDE⁶ en documents recents ha posat de manifest que la translació d'experiències de modernització d'un país a un altre presenta greus dificultats, no obstant això, potser sí que seria necessari tenir les idees més clares en aquest aspecte. En el cas de les administracions catalanes, cal ser conscient que atès el marc competencial actual difícilment podrà fer-se una reforma en profunditat sense el suport de la normativa bàsica de l'Estat.

Per acabar aquest apartat d'anàlisi dels períodes precedents, voldria tornar al model de Moore que he citat a l'inici d'aquest document. El gestor públic, en els tres àmbits de gestió definits, necessita marcs conceptuals i instrumentals adequats: en la definició d'objectius organitzacionals, en la gestió de les estructures que comanda i, especialment, en la seva interacció amb l'àmbit polític. Bona part de les mesures de reforma i modernització de les democràcies avançades tendeixen a fer més fàcil, i per tant més productiu, el treball del directiu públic en una, dues, o les tres àrees esmentades. Per tant, millorar la gestió pública a Catalunya requereix avenços significatius en aquest àmbit.

Quins canvis institucionals?

El fet que les circumstàncies històriques hagin fet que el nostre país s'aïllés dels moviments de reforma administrativa que es posaven en marxa als països avançats, no ens ha de fer creure que som tan diferents que alguna o algunes de les mesures que componen l'*agenda* dels processos de modernització no siguin aplicables al nostre entorn. Afortunadament, a hores d'ara, disposem d'abun-

6. «Public sector modernisation: a ten year perspective», OCDE/PUMA, 2001.

dant documentació sobre els principals continguts de la reforma. Ballart i Ramió⁷ n'indiquen les següents:

- a) Les reformes pressupostàries dirigides a millorar la planificació, la gestió i la capacitat de control. Un dels exemples més clars és el sistema de pressupost per programes.
- b) Les reformes estructurals: tot allò referit a la reorganització de departaments, transferència de competències, creació d'agències, etc.
- c) Privatitzacions i reducció a la mida del sector públic. Iniciatives que, a banda de ser difícils de mesurar en els seus resultats, tenen importants components polítics.
- d) Reformes en la gestió de personal, amb importantíssimes diferències entre països.
- e) Reformes de la relació entre Administració i administrats. Moltes iniciades sota els models de qualitat, s'orienten amb posterioritat a la participació i representació dels ciutadans.

Altres treballs recents (Pollit i Bouckaert)⁸, o de l'OCDE, han estudiat detalladament els continguts de la reforma administrativa. En un altre treball, Bouckaert, referint-se a les tendències de canvi en la gestió pública, n'indicava les següents:

- a) Més orientació cap als resultats: pressió interna i externa, especialització (agències).
- b) Més orientació cap a la responsabilització i els sistemes comptables: contractes, sistemes d'auditoria de resultats i avaluació.
- c) Més orientació cap als interlocutors socials i els *partners*. Centrar-se en les cadenes socials de valor afegit.

Aquest autor concreta finalment aquestes tendències amb el que anomena la *política de les 4 M: Mantenir*, el mateix estil de sistema; *Modernitzar*; *Mercatitzar* introduint la pressió del mercat; i, finalment, *Minimitzar*, amb referència a la mida.

Així doncs, pel que fa a les possibilitats d'introduir polítiques de modernització en el nostre entorn administratiu, ens trobem davant d'un important catà-

7. BALLART, XAVIER; RAMIÓ, CARLES, «Ciencia de la Administración», Tirant Lo Blanch, València, 2000, pàg. 66 i s.

8. POLLIT, CRISTOPHER; BOUCKAERT, GEERT, «Public management reform. A comparative analysis», Oxford University Press, 2000.

leg d'iniciatives. No obstant això, en el seu desenvolupament s'haurien de tenir en compte les que ofereixen més possibilitats de ser impulsades des de Catalunya, i en qualsevol cas deixar aquelles que estan més relacionades amb la normativa general bàsica pendent dels posicionaments del Govern central.

Entre les iniciatives de millora de les nostres administracions que poden ser impulsades, voldria assenyalar les següents:

1. L'impuls dels sistemes d'auditoria i avaluació externa. La Sindicatura de Comptes de Catalunya és una institució que va ser posada en marxa l'any 1984. En aquests anys ha complert les seves funcions fiscalitzadores d'acord amb les seves disponibilitats i el programa polític dels seus òrgans de govern. No obstant això, el darrer període d'actuació ha estat marcat per una important problemàtica pel que fa a la presa de decisions en la direcció d'aquest organisme. D'altra banda, la seva tasca ha estat molt centrada en la revisió dels aspectes comptables de l'activitat de les administracions catalanes sense que les funcions més adreçades a l'avaluació d'objectius i resultats hagin assolit una gran importància. En aquest àmbit existeix un important marge d'actuació en tot allò referent a la millora del funcionament de la Sindicatura de Comptes, tant pel que fa a la revisió dels sistemes interns de presa de decisions, del lideratge en el si de la institució, del seu grau d'autonomia i independència, com, en conseqüència, del paper del Parlament en el control de les administracions. A la vegada cal impulsar l'existència d'un instrument d'avaluació de les polítiques públiques. Aquest element és fonamental des de l'òptica dels processos de modernització, ja que cal un organisme que faciliti de forma independent informació comparada sobre el grau de compliment dels programes d'actuació determinats pels diferents organismes públics. L'experiència de l'Agència Catalana d'Avaluació de les universitats en pot aportar dades d'interès.

2. El nostre model d'agències. L'agencialització és un clàssic dins les mesures de modernització de les administracions públiques, enteses com a unitats administratives diferenciades i autònomes dels departaments originals, que executen determinades polítiques prèviament definides. En el cas de Catalunya són diverses les experiències que s'han portat a terme amb aquest nom: l'Agència Catalana de l'Aigua, la citada Agència d'Avaluació de les universitats, i d'altres. El Comitè Director per a l'Organització de l'Administració ha realitzat diversos estudis sobre aquest model de gestió força interessants.

No obstant això, la meua reflexió vol anar en un sentit complementari al de les agències creades per l'Administració de la Generalitat per a la gestió de les se-

ves competències. En la meua opinió, els organismes que s'ajusten millor a allò que en el manuals de gestió pública es diuen *agències* són els consorcis, especialment els mixtos Administració local – Administració de la Generalitat, i en alguns casos amb l'Administració central. Em permeto reproduir part d'un document del citat Comitè Director: «No és pot limitar l'abast de l'agència a una funció o a una part del procés incapaç de generar per si mateix un producte o un servei identificable i mesurable. La idea d'un *output* tangible i homogeni esdevé la clau de l'agrupació de funcions i és un prerrequisit dels altres elements constituents del model d'agències.»

La realitat del model competencial català, i espanyol, amb un importantíssim nombre de competències executives creuades entre els diferents nivells d'administració, fa que el prerrequisit indicat en el paràgraf reproduït només pugui assolir-se en molts casos mitjançant figures com el consorci. Afortunadament, cada cop tenim més experiències sobre aquest tipus d'organismes, des del Consorci de Normalització Lingüística fins als consorcis sanitaris, els vinculats a l'Administració Oberta de Catalunya, o els que s'estan posant en marxa a la ciutat de Barcelona per gestionar l'àmbit sanitari o l'educatiu. A més, en l'àmbit estrictament local el desenvolupament de fórmules consorcials en àrees de tot tipus, des de la gestió de residus a LOCALRET, és una font de coneixement important.

Entenc que aquesta reflexió no és un tema menor, ja que la gestió consorciada incorpora diversos elements que són clàssics en els processos de modernització administrativa: possibilitat de flexibilitzar la gestió dels recursos humans, especialització organitzativa, separació (relativa) dels àmbits polítics dels de gestió, més transparència en els sistemes de pressupostació, etc. D'altra banda, és clar que l'aplicació de l'esquema de Moore citat a l'inici d'aquest treball és molt més senzill, i que el fet de partir d'un acord polític previ facilita les tasques de gestió de l'entorn polític autoritzador.

3. Regular l'espai de direcció pública: també és un clàssic de les mesures de modernització, que pot ser regulat des del Parlament de Catalunya. Les solucions que cal prendre poden ser de diversos tipus, sempre orientades a la major professionalització d'aquest col·lectiu i a establir una separació més clara entre els àmbits estrictament polítics i els de gestió. Cal regular, entre d'altres elements, el reclutament, la selecció, la formació, els sistemes de responsabilitat, el sistema retributiu, la durada dels mandats, el cessament, etc.

Vull insistir que en la meua opinió cal crear un sistema que faci atractives, ja des de la universitat, la gestió i la direcció públiques, i que sigui capaç d'atraure professionals de forma similar a les grans empreses del sector privat.

Aquest objectiu no pot ser cobert només per un element de regulació de la *carrera* professional dels directius públics, sinó que comprèn algun dels elements que he citat a les pàgines anteriors. La direcció pública, com ja ho té la privada, ha de deixar un espai al lideratge individual, a la possibilitat que els directius públics estableixin projectes professionals personals i els projectin en les organitzacions en què presten serveis, amb un règim de responsabilitats definit. Evidentment, hi haurà diferències entre els directius del sector públic i el privat, però aquestes han de venir de la diferent naturalesa dels interessos que representen (públics o privats) i no pas de les possibilitats d'impulsar i dirigir projectes professionals atractius. El fet que aquesta gestió es desenvolupi en un entorn *modern*, d'innovació, de gestió de qualitat, és sens dubte un dels elements d'atracció.

4. **Pensar en la governança.** La paraula *governança*⁹ ha aparegut amb força en el món de la gestió pública, i com en el seu dia amb el concepte *management*, no arriba a les nostres administracions amb la mateixa intensitat que a altres països. La Comissió de les comunitats europees va publicar l'any 2001 el Llibre blanc de la governança europea, que pretén millorar la qualitat de l'acció política de la Comissió, sobre la base dels principis següents: *obertura*, les institucions han de treballar de forma més oberta, millorant la comunicació; *participació* dels ciutadans en les diferents fases del procés de decisió; *responsabilitat*, aclarint el paper dels diferents agents; *eficàcia*, en relació amb la formulació d'objectius, els resultats i la seva avaluació; *coherència*, garantint un enfocament global. Aquest és un exemple més de la importància que la governança està prenent com a marc de reflexió i d'innovació de la política i la gestió pública.

El professor Joan Prats,¹⁰ referint-se a l'evolució recent d'aquest concepte, cita, entre d'altres, la definició següent de R. Mayntz: «Un nou estil de govern, diferent del model de control jeràrquic i caracteritzat per un major grau de cooperació i d'interacció entre l'Estat i els actors no estatals a l'interior de xarxes decisionals mixtes entre l'àmbit públic i el privat.»¹¹

9. SOLÀ, AMADEU, «Governança i governabilitat: una proposta terminològica», *Revista de Llengua i Dret*, setembre 2001, EAPC, Barcelona.

10. PRATS, JOAN, «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico», *Revista Instituciones y desarrollo*, núm. 10 (2001), Institut Internacional Governabilitat de Catalunya. Barcelona.

11. MAYNTZ, RENATE, «New challenges to governance theory», *Jean Monnet Chair Paper RSC*, núm. 98/50, 1998. Disponible a <www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>.

En el cas català existeixen diverses iniciatives que podrien emmarcar-se en l'àmbit de la governança, especialment pel que fa a iniciatives de participació dels ciutadans: el mateix projecte de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC) ho preveu a la Generalitat de Catalunya, diverses administracions locals han posat en marxa accions d'aquest tipus,¹² i en el sector no governamental la Fundació Jaume Bofill ha realitzat una tasca important. No obstant això, igual que en el cas de la reforma administrativa les iniciatives de millora de la governança arriben de forma desigual, sense una iniciativa política general que les orienti i els doni coherència. Afortunadament, a diferència dels anys setanta, en l'actualitat estem en millors condicions per poder definir i posar en marxa el nostre llibre blanc de la governança a Catalunya.

Reflexió final

A l'inici d'aquestes pàgines indicava que la perspectiva temporal dels inicis de l'actual període democràtic ens permetia una reflexió sobre l'evolució de les nostres administracions catalanes, i com el fet de comprendre les lògiques internes pot ajudar els directius públics a millorar les organitzacions que gestionen. La comprensió de les organitzacions requereix l'existència d'un mínim *model teòric* que expliqui les lògiques internes d'aquestes organitzacions més enllà del dia a dia. Ningú no dubta que el model continental francès té un marc conceptual (institucional) que vol explicar el seu funcionament, i que les administracions de model anglosaxó també s'han dotat d'una sèrie d'instruments conceptuals que les expliquen i els donen coherència.

Tornant a l'esquema de Mark Moore, el directiu públic que ha de gestionar l'entorn polític, impulsar la gestió interna de la seva organització i definir estratègies i *outputs*, prendrà millors decisions i obtindrà millors resultats com més baix sigui el grau d'incertesa del seu entorn. Evidentment, sempre existiran graus importants d'incertesa, sobre allò que pot fer-se i allò que no pot fer-se, sobre allò que ha de fer-se i allò que no ha de fer-se, però l'existència d'una política *macro* de reducció parcial de la incertesa és positiva per a la gestió pública.

Deia en un dels apartats anteriors que en matèria de modernització administrativa estàvem en el paradigma del no-paradigma, dit en altres paraules: ni francesos, ni anglosaxons; ni administrativistes, ni managerialistes. Possible-

12. SUBIRATS, JOAN i altres. Equip d'Anàlisi Política (UAB), «Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans», EAPC, Barcelona, 2001.

ment, aquesta és en part una posició correcta ja que les peculiaritats de l'Administració espanyola i catalana, quant a tradició democràtica i administrativa, són diferents del principals països que han creat aquests models administratius. No obstant això, allò que no és renunciable és la necessitat de consolidar polítiques generals que tendeixin a millorar l'eficiència de les nostres administracions, i mantenir la confiança de la ciutadania en les institucions democràtiques. El repte de millorar la gestió pública passa també per la necessitat de definir un model i aplicar-lo en aquestes polítiques generals

Alella, agost de 2002

ESTRATÈGIES DE GESTIÓ INTEGRADES

Jordi Bertran Castellví

Introducció

La legitimitat ideològica dels poders públics es veu cada cop més constreta per les demandes dels sectors que troben en la Constitució la legitimitat formal que garanteix el control judicial dels poders públics, però que no en tenen prou amb la legalitat comptable o procedimental. El perill del predomini de polítiques basades en la pura satisfacció de les demandes és que aquestes siguin manipulades per interessos sectorials i que l'Administració es transformi progressivament en una màquina tecnocràtica avaluada exclusivament pel grau de satisfacció de la demanda, al marge d'altres consideracions. Precisament els agents inductors d'aquesta demanda des d'òptiques comercials i de consum fan de la segmentació i la parcialitat d'enfocaments la seva principal eina de treball, qüestió que probablement no pot criticar-se si parlem del sector privat, però que és inacceptable des del sector públic.

Societat, individu i modus d'adhesió dels ciutadans als serveis públics

El pas d'una societat irracional, màgica i ancorada en la repetició de fórmules consumades a una societat racional, crítica i en progressió és el pas d'una societat tancada a una societat oberta, tal com ho va descriure Popper. El que succeeix, però, és que els estats es construeixen des de la part, no des del tot, i la *racionalitat* és limitada. D'altra banda, el retorn periòdic de la *irracionalitat* al llarg de la història es pot detectar llegint Plató, però també Hegel i fins i tot Marx, quan postulen formes de societat que semblen respondre a un pensament màgic de tipus laic, i això porta a la defensa que fa Popper de la intel·ligència i el poder crític de la raó individual.

En aquesta perspectiva, l'Estat totalitari representa la societat tancada, però la democràcia mateixa pot ser sotmesa a *falsació* si resulta ser el revestiment formal d'una societat tancada, perquè més enllà de la democràcia com a ordenament jurídic, polític i social, en paraules de N. Bobbio (seguint Popper): «...està la societat oberta com a aspiració d'una societat que trenqui l'esperit exclusivista de cada grup i faci emergir de les barreres de les supersticions socials l'home, l'individu, la persona en la seva dignitat i inviolabilitat».

En paral·lel, va apareixent la veritable naturalesa de la colonització que fa l'espècie del seu hàbitat global: el que colonitza el territori no són les ciutats (fenomen més aparent del que hi ha al darrere), sinó les xarxes d'infraestructures, que subministren serveis tangibles o virtuals als individus, però no tant atenent la seva dignitat com procurant l'atomització individual del col·lectiu social que pressuposa una forma d'adhesió a les xarxes que és el complement idoni a l'economia basada en el consum.

La forma d'adhesió a les xarxes segueix la corba logística dibuixada per Dupuy en la seva anàlisi de les xarxes de serveis a França entre 1850 i 1990 (fig. 1).

És una corba viral, que segueix les pautes de les colònies virals a les plaques de Petri, amb tendència a consumir la totalitat de recursos (serveis) per part de la totalitat dels individus. El que no s'analitza és l'efecte conjunt, la suma que representa la superposició no coordinada d'aquestes xarxes, tant geomètricament (trossejament i segmentació del territori) com energèticament (aplicació indiscriminada d'energia al territori com a *supporting system* d'una determinada massa humana amb uns determinats nivells de consum), i sobretot socialment.

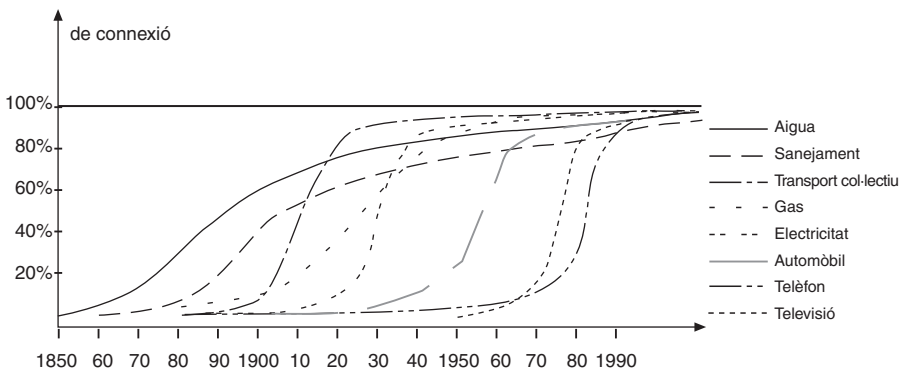


Figura 1. Extensió de les xarxes tècniques urbanes: esquema tendencial en el cas de França, entre 1850 i 1990, segons Dupuy.

Resta palès, però, que la tendència a la sectorialització de la visió i del tractament de les polítiques públiques té una base material prou important, que s'afegeix a la visió i al tractament propis dels agents inductors de la demanda de serveis des d'òptiques comercials i de consum que segresten la legitimitat dels poders públics en el seu benefici particular.

El resultat és el creixement de l'entropia que pressuposa la superposició simple i parostàtica d'aquestes xarxes, sense integrar-les en un algorisme de tipus holístic, hipostàtic, que atorgui a cadascuna el paper que li correspon en l'artificialització del territori.

Fent servir el concepte d'economia encunyat per Costanza, Cumberland, Daly, Goodland i Norgaard el 1997, que enfront de la concepció tradicional de *capital construït, treball i territori* defineix quatre formes de capital (*construït, humà, social i natural*), fa la seva aparició el capital social com l'aixopluc de la intel·ligència social i aquesta, de la intel·ligència individual, que porta els individus a l'adhesió a les xarxes de serveis. Per tant, el debat sobre la gestió integrada dels serveis apareix com a indissociable del debat per a la formació i l'acumulació del capital social necessari per a la formació de paradigmes d'integració.

El miratge individual al voltant d'alguns paradigmes culturals innovadors, com la sostenibilitat

Cada nucli urbà, ciutat o regió metropolitana constitueix un punt dens d'acumulació de les xarxes colonitzadores i artificialitzadores. Si apliquem a cada àmbit urbanitzat una modelització ecosistèmica, com la basada en la transferència de fluxos d'energia del model de Shu-Li Huang per a Taipei, veurem que hi ha uns *inputs* externs imprescindibles, que són els recursos energètics i no energètics que vénen de l'exterior del sistema, els fluxos migratoris pel que fa als seus habitants, i la informació, que vol dir organització de la cadena tròfica amb aparició de jerarquia i autoritat al final de la cadena. Autoritat que va més enllà de l'exercida sobre el model mateix i que interessa a l'obtenció d'aquells recursos i la canalització dels fluxos.

Aquest escriu de recursos i de fluxos que vénen de *fora de l'àmbit* en constitueix la seva *petjada ecològica*, que fa que Barcelona ocupi de fet 470 vegades la seva superfície real, Londres ocupi el 85 % del Regne Unit, i Holanda ocupi una superfície 15 vegades més gran que la representada al mapa. Aquest drenatge de recursos per part d'uns àmbits determinats és la causa que, ara mateix, adoptant

universalment el nivell de vida dels ciutadans americans, caldria afegir a la Terra dos planetes suplementaris per donar aquell nivell a tots els seus habitants. Per tant, el sistema global és insostenible.

El fet que ho sigui no impedeix que els individus, un a un, creguin possible aquesta sostenibilitat, a través de les imatges emocionalment orientades difoses per les xarxes de comunicació universal, que fan transparents als individus en la seva adhesió al paradigma de la sostenibilitat, mentre el sistema mateix que promou el paradigma és opac. La mateixa sostenibilitat, com a paradigma, és un objecte de consum més. Però la *Nova Economia*, en la seva aparent virtualitat, no fa més que accentuar els nivells de consum dels recursos reals, geològicament, energètica i alimentària. I ho fa a més de forma asimètrica, com demostren diversos estudis, en la línia de la termoeconomia de Valero i Naredo.

El paradigma dominant i el paper de la cultura

El paradigma dominant es canalitza de forma sectorial, incitant a la demanda i al consum mitjançant xarxes de serveis de tota mena. Les administracions semblen abocades a servir aquestes demandes en la mesura de les seves possibilitats i en allò que no resulta rendible als operadors privats. La debilitat de les administracions davant aquest plantejament pot ser conceptualitzada com a política, però abans hi ha un greu problema, més general, de tipus cultural.

La cultura pot ser entesa com el conjunt de significats que atribuïm a la realitat que ens envolta i el sistema de valors que fem servir per intervenir-hi. Per tant, la cultura hauria de facilitar-nos instruments per ordenar la nostra experiència, interpretar la realitat i orientar la nostra conducta. Aquesta funció mediatra de la cultura, entre el món i cada individu, és la seva funció històrica (que dóna lloc al *caràcter social* dels col·lectius), construint un conjunt complex i canviant de sistemes i de dispositius simbòlics propis de l'espècie humana i de cada manifestació local de la seva evolució.

Ara, però, aquesta funció mediatra desapareix, i la cultura és un conjunt de productes especialitzats produïts *ad hoc* per acompanyar l'adhesió individual a les xarxes de consum i de serveis, seduït amb la innovació tècnica dels espectacles que s'ofereixen als individus delerosos d'imatges que orientin emocionalment les seves preferències. Aquesta pèrdua de la dimensió social en benefici del comerç d'imatges defuig les visions integrades i holístiques dels temes sectorials (que resulten potenciats sota l'aixopluc de l'únic paradigma

comú possible: el rendiment econòmic), i per tant resulta molt difícil l'acumulació de capital social.

Les noves identitats individuals al si de les xarxes i la sectorialització d'enfocaments

Apareix llavors, com a conseqüència, una nova identitat, anomenada *progressiva*, descrita per Massey, que tendeix a difuminar les antigues identitats areals, els seus mites i símbols, les banderes i les pàtries. Una identitat basada en els fluxos que circulen per les xarxes, que superposen etiquetes a les antigues identitats i les transformen de manera contínua. En els fluxos i les xarxes que els suporten (incloent-hi els migratoris i les xarxes innovadores que suporten la *Nova Economia*) rau l'essència de l'anomenada *globalització*. Recrea immediatament nous mites identitaris de caràcter areal, ara a tot el planeta (per exemple, el de la sostenibilitat).

El servei a l'individu que proporcionen les xarxes, el culminen les de caire informàtic, que intervenen en el mateix procés productiu, de manera que cada treballador pot disposar, no ja del coneixement/treball, sinó d'eines sofisticades que li permeten *personalitzar* la seva feina, ésser *creatiu*, i donar al mercat productes també *personalitzats*, al servei de consumidors molt diferenciats. La crisi dels conceptes de classe social i sindicat no és aliena a aquestes qüestions. Cadascú és tan diferent dels altres que gairebé ja no hi té res a veure. L'autonomia aparent s'accentua amb els sistemes d'endoll a les xarxes, també molt personalitzats (com ara l'automòbil per endollar-se a les xarxes de transport horitzontal, el mòbil per fer-ho a les de telecomunicacions o els habitatges unipersonals de les noves modalitats de colonització territorial als països del primer món).

L'autonomia, però, és només aparent, i de fet mai no hem arribat a dependre com ara dels sistemes lligats al caràcter social de l'espècie que convé a una determinada ortodòxia econòmica. El control d'aquests sistemes, però, escapa més que mai a la lògica d'una capitalització social, entre d'altres raons per la sectorialitat dels enfocaments lligats a l'obtenció de benefici econòmic i la subjecció d'aquests a la simple demanda. Fa falta, per tant, l'aparició de paradigmes que polaritzin el pensament narratiu propi de les comunitats humanes, de manera que siguin compartits per totes i superin la sectorialització d'enfocaments integrant estratègies al voltant d'aquells paradigmes, sense perjudici de l'especificitat local en la seva aplicació concreta.

La necessitat del capital social per al funcionament del model econòmic

El creixement econòmic es conceptualitza mitjançant algorismes de producció afegida que consideren factors clau les infraestructures i l'educació: xarxes, nivells per accedir-hi i per servir-se'n (consumint productes i serveis) i mobilitat individual per integrar-s'hi, com a producte en les mateixes xarxes.

No és altra la tesi del professor Sakaiya quan parla de la superació de la societat de la ideologia industrial per la societat del coneixement, concebuda com un conjunt d'individus que sintetitzen la dicotomia capital/treball en cada individu i la substitueixen per la dicotomia coneixement/treball, i així superen l'oposició clàssica d'aquells conceptes, a la qual cosa afegeixen la circulació constant per les xarxes amb el propòsit de vendre (vendre's) en les millors condicions de mercat.

La nova economia, basada en les xarxes d'informació, està generant, segons M. Castells, un increment fonamental de productivitat. Valero i Naredo ho expliquen dient que la «virtualitat» i l'aparent «immaterialitat» de la nova economia no fa més que incrementar el tradicional consum de recursos i d'energia de la vella economia. Aquesta qüestió, però, pertany al proper apartat, el de l'entropia.

L'increment de la productivitat fa anar plegat el creixement simultani de tres variables: taxa de creixement elevada, baixa taxa d'atur i baixa inflació. La productivitat aniria lligada a la innovació, i aquesta a tres factors: coneixement, capacitat individual d'autoreprogramació dels treballadors i iniciativa empresarial. Aquí concorren la *societat del coneixement* i la síntesi *coneixement/treball* individualment de què parla T. Sakaiya, i també la *destrucció creativa* pròpia de la innovació schumpeteriana.

Castells, però, deixa clar que res d'això no és viable si no hi ha capital de risc, que permeti formes de remuneració individualitzades, com les *stock options*. Però el capital de risc genera la seva base financera al mercat financer. Aquest mercat funciona sobre la base de la confiança i les expectatives de benefici. Allò que és nou a la nova economia és la coincidència dels cicles financer i industrial (producció i consum): mercat financer, innovació tecnològica i cicle d'oferta-demanda se sincronitzen, la qual cosa vol dir que una fallida als mercats financers pot acabar amb la innovació i amb el consum, amb la consegüent pèrdua de llocs de treball.

Quin tipus de lloc de treball? Segons Castells, un treball «flexible», l'únic compatible amb el coneixement, l'autoreprogramació individual i la iniciativa

empresarial que demana la nova economia. Però, el fet que no hi hagi seguretat de satisfer les necessitats individuals i familiars si l'economia davalla genera una manca de confiança en l'economia, la fallida dels mercats financers, menys innovació, menys consum i, retroactivament, més pèrdua de llocs de treball.

Si a la sincronització dels cicles tecnològic, financer i de negocis hi afegíssim el cicle social i institucional, una economia que per definició és volàtil, altament dinàmica però arriscada, pot esdevenir destructiva. Llavors, fa falta l'existència d'institucions que garanteixin una societat estable i creativa. Castells proposa un «estat del benestar de geometria variable», que garanteixi que la productivitat vagi pel davant de la imposició fiscal, per elevada que aquesta pugui ser, de manera que aspectes com la salut i l'educació dels individus resti garantida i a la vegada sigui el motor de la nova economia. La legitimitat dels poders públics trobaria al seu nucli fonamental institucions de protecció social fortes i modernitzades, que garanteixin la formació i l'increment del capital social com a aixopluc de la iniciativa individual.

Entropia i model econòmic: el problema de la narrativa infraestructural subsidiària i l'aplicació creixent d'energia

El concepte *d'entropia* s'aplica a la gestió de tot el sistema ecològic humanitzat. Pot ser una clau metafòrica útil, per tal com pot arribar a ser una metàfora de la pròpia vida, de la mort, de l'ordre i del desordre, i de tots els processos de degradació inevitable que a través del concepte es fan descriptibles. Com per exemple l'ordre que construeix la neg-entropia (la vida mateixa, i els productes de la cultura humana). Ordre que demana la gestió del medi natural al mateix nivell que la del medi artificial i, a més, integrat en un binomi sistema/entorn descriptible mitjançant algorismes com els de Shu-Li Huang o la identitat de Conrad.

Un exemple concret del trencament catastròfic d'aquesta identitat el tenim amb el creixement descontrolat dels boscos, quan no es gestiona el medi natural, que porta a una reducció de l'aigua dels rius, que a la vegada es drenen per les necessitats de l'habitatge i la indústria humanes, i tot plegat condueix a una baixada dels nivells freàtics (a banda de contaminacions de tota mena), que al seu torn provoquen l'estrès hídric dels boscos, l'augment de la combustibilitat, la plaga dels incendis, l'erosió de la capa edàfica i les inundacions catastròfiques que se'n deriven, incrementades per la impermeabilització del sòl que comporten les im-

plantacions residencials i de la indústria, que a més ocupen les valls baixes i les zones dins del domini públic hidràulic.

El que descriu aquest exemple, genèricament, equival a l'increment de la complexitat bruta del procés artificialitzador, amb la simplificació de la complexitat efectiva del medi natural, l'increment de la seva sensibilitat i la nul·la capacitat d'anticipació del sistema artificialitzat davant aquesta sensibilitat creixent del seu entorn. Tot plegat configura l'escenari de les catàstrofes en el sentit precís encunyat per R. Thom.

Un altre exemple pot servir per il·lustrar el que significa el creixement de l'entropia producte del model econòmic (fent servir aquí el concepte d'entropia en el sentit de *desordre*, propi de la mecànica estadística). Wallace i Mc Harg, en la data ja llunyana de 1963, varen construir un model de colonització per a l'artificialització del medi en absència de pla o algorisme de control, gestió i coordinació d'aquest procés, lliurant-lo a les forces simples del mercat i a la superposició no coordinada de les xarxes dels serveis que es deriven d'aquest joc. El resultat, que van anomenar *l'Espectre*, anticipa amb força rigor el que ha ocorregut arreu del món amb la colonització urbana, i concretament a la Depressió prelitoral de la regió metropolitana de Barcelona, amb l'*urban sprawl* del Vallès (fig. 2).

El mètode fisiogràfic que van proposar amb les aportacions posteriors del *Landscape Ecology* configura un primer nivell d'enfocament de la gestió de l'ordre territorial necessari a l'interior d'àmbits discrets per tal de regular-ne la producció d'entropia. Tot plegat no és més que una aplicació pràctica d'una visió integrada en l'estratègia de la gestió territorial, superant la sectorialització pròpia del negoci immobiliari.

La sectorialització comporta la necessitat de les xarxes materials de suport dels serveis demandats redundants i no coordinades, i al darrere tota una narrativa infraestructural més basada en els mitjans que es fan servir per satisfer les *necessitats* que en la seva naturalesa. A banda de l'aplicació d'energia al territori associada a la construcció mateixa de les xarxes de serveis (infraestructures), l'ús i el manteniment comporta una aplicació creixent d'energia. Entre 1971 i 1991, la producció d'energia va augmentar un 35 %. La major part (entre un 40 % i un 50 %) es destina al transport horitzontal. Això reflecteix el consum desorbitat en les transferències de *paquets d'energia* per arribar a l'acumulació de paquets altament sofisticats al final de la cadena de transferència, punt d'acumulació dels anomenats *actius urbans*, i àmbit on s'acumula també l'autoritat i la capacitat de decisió sobre el sistema. Aquest procés es pot modelitzar amb el rigor necessari per servir de referent per a la integració global de xarxes

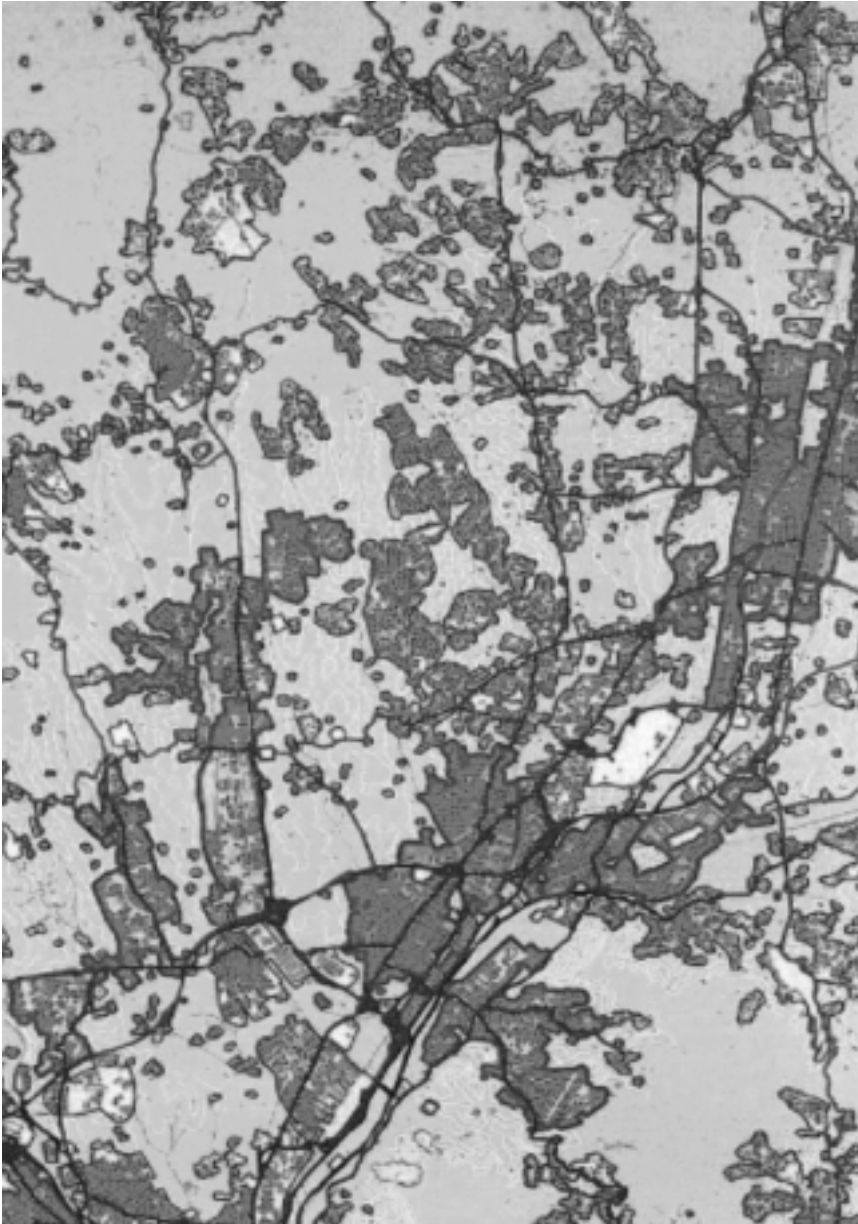


Figura 2. L'*urban sprawl* vallesà segons la interpretació de Barcelona Regional a partir del mapa digital d'usos del sòl de la XMB.

i serveis, però només l'acumulació de capital social que n'aixoplugui una gestió integrada pot resoldre el problema plantejat.

La racionalitat limitada o la necessitat d'un focus metafòric per a la integració d'estratègies de gestió i l'acumulació de capital social

Aquí no és possible fer la simplificació que permet assolir la claredat d'objectius pròpia del sector privat, i això perquè no hi ha *problemes objectius*, sinó percepcions polièdriques dels fets, que configuren diverses *realitats* d'acord amb l'èmfasi que es posi en un determinat punt de vista, moltes vegades lligat a la legitimitat ideològica dels poders públics. Per tant, és necessari depassar les visions merament *objectivistes* dels processos de detecció de problemes, i mirar-los des d'un punt de vista més lligat a les solucions que generen i a la manera com una determinada situació adquireix rellevància pública. Recolliríem aquí les crítiques de Crozier i Lipski al model de *racionalitat limitada* aplicat sovint per les administracions, per tal com no explica els àmbits de discrecionalitat a l'interior de les organitzacions. Davant d'això, l'hermenèutica i la formació d'un *focus metafòric* al voltant del qual s'organitzi el debat semblen més adequats per a la integració d'estratègies de gestió.

La integració d'estratègies de gestió pot ser limitada i tenir com a objectiu un àmbit concret del territori o intentar una projecció més global. A aquest nivell general actuen problemàtiques com ara la petjada ecològica, però el problema sempre és el mateix: els nivells d'ordre intern d'un àmbit *pivotal* o emergent (en la terminologia de Boisier), s'assoleixen externalitzant entropia cap als àmbits a l'inici de la particular *cadena tròfica* del sistema humanitzat en relació amb els recursos que consumeix.

L'ordre intern de l'àmbit considerat hauria d'anar més enllà d'una autoorganització en funció de criteris holístics que li permetés regular la seva particular relació sistema/entorn, i hauria de portar també a la disminució de la seva petjada ecològica en el conjunt global d'àmbits. Això s'oposa directament a la lògica del sistema econòmic vigent, que no comptabilitza les *externalitats* d'aquesta petjada, i basa la seva competitivitat en aquest sistema comptable *erroni*. De tota manera, l'autoorganització de l'àmbit ja és un pas de gegant en el predomini de l'organització sobre el descontrol, i en el «majestuos bescanvi d'energia per informació» que segons Margalef hauria de produir-se en l'evolució de la successió ecològica humanitzada, i que està en la base de l'acumulació de capital social.

Finalment, però, sempre caldrà limitar el consum d'energia i de recursos de tota mena que comporta aquesta autoorganització i l'aplicació d'un sistema comptable *erroni*. El benefici social per a l'àmbit considerat deriva directament de la major qualitat de vida (mesurable amb l'índex de desenvolupament humà, diferent del PIB) que suposa el control global de les xarxes de serveis, previ el control de la demanda sectorial, la reducció de l'entropia associada al descontrol i la substitució de la raó instrumental per l'ètica del benestar (que pressuposa una ètica de la responsabilitat per damunt de qualsevol ètica de convicció).

D'aquesta manera comença a perfilar-se el nucli dur on rau la legitimitat d'actuació dels poders públics i les administracions. Ara bé, la integració d'estratègies de gestió al si d'un *focus metafòric* comporta l'aprofundiment de la democràcia formal i crea instruments *ad hoc* que permeten l'aixopluc polític del debat al voltant de tres eixos principals: el polític/social, el de les imatges emocionalment orientades (o eix *estètic*), i el de la ciència/tecnologia.

El debat per a la integració de les estratègies de gestió

La metàfora uneix coses diverses en una sola imatge, i al seu si, el significat del tot és superior al de les parts. En aquest sentit actua de forma holística en relació amb la metonímia, car no solament n'altera el sentit, sinó que relaciona totes les parts que l'integren.

De fet, l'autoorganització dels col·lectius humans s'hauria de produir en paral·lel a l'acumulació de capital social, que alteraria els significats relacionant tots els elements i totes les xarxes en presència, i alhora induiria canvis en les seves parts. Per tant, l'acumulació de capital social tindria una traducció metafòrica, relacionant totes les parts i sense que res restés al marge d'aquesta metàfora. Seria un paradigma polaritzant del pensament narratiu al si del col·lectiu, en el supòsit que aquest pot crear i comprendre la seva condició. L'auto-organització, en aquest sentit, seria un acte creatiu d'aquell col·lectiu, molt proper al concepte de *poiesi*, la ciutat concebuda com a obra d'art, al si de la qual el raonament forma part de l'acte creatiu, tant si és científic com polític, i la política democràtica seria una *autopoiesi*, una autocreació política en permanent mutació.

En la perspectiva d'un humanisme no cartesà, el paradigma ecològic, entès en el doble vessant de l'índex de maduresa de la successió ecològica humanitzada i de la modelització ecològica de l'artefacte urbà, sembla una de les fonts

aptes per a la creació de metàfores globals en àmbits territorials i de metonímies al si de les xarxes que els artificialitzen, superant així, amb l'anàlisi concreta del cas concret al lloc concret, la crisi del concepte de sostenibilitat.

El significat social de l'entorn, que és històric, produït en el temps i en l'espai, de forma interactiva i ideològica, es pot analitzar mitjançant la matriu construïda per Zárata a partir de la proposada per Muntañola (fig. 3), matriu que vol preservar el principi hologramàtic de veure el tot en la part i la part en el tot, de manera que des de cada punt d'ingrés al tractament d'un àmbit, sigui quina sigui la via cognoscitiva escollida, sempre aparegui la complexitat de totes les dimensions presents.

Una determinada metàfora en relació amb la construcció d'un àmbit pot comportar, des de la posició B-2, unes determinades ocupacions del medi físic, una determinada proporció en l'artificialització del lloc i un condicionament en l'ús de l'espai. Això té repercussió en les posicions A-2 i C-2 quant a la capacitat de càrrega del territori i petjada ecològica, que interessin lleis científiques

| | | CIÈNCIA | ESTÈTICA | POLÍTICA | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|---|--|-------------|------------|---|---|--|---|---|---|---|--|---|---|---|---|
| | | A | B | C | | | | | | | | | | | | |
| | | Epistematologia | Poètica | Política | | | | | | | | | | | | |
| PREF. (Nivell teòric) | 1 | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (A-1) | □ | □ | □ | □ | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (B-1) | □ | □ | □ | □ | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (C-1) | □ | □ | □ | □ |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Lleis cient. | Proporcions | Lleis soc. | | | | | | | | | | | | |
| CONFIG. (Nivell empíric) | 2 | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (A-2) | □ | □ | □ | □ | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (B-2) | □ | □ | □ | □ | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (C-2) | □ | □ | □ | □ |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Ciències | Retòrica | Política | | | | | | | | | | | | |
| REFIG. (Nivell de significació) | 3 | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (A-3) | □ | □ | □ | □ | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (B-3) | □ | □ | □ | □ | <table border="1"><tr><td>□</td><td>□</td></tr><tr><td>□</td><td>□</td></tr></table> (C-3) | □ | □ | □ | □ |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |
| □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | |

En cada quadrant es repeteix tot el quadre

Figura 3. Quadre hologràfic de les dimensions presents al lloc territorial i urbà elaborat per M. Zárata a partir de la proposta de J. Muntañola sobre la matriu d'intersecció entre l'hermenèutica de Ricoeur i la dialògica de Bakhtine.

ques però també nivells de consum i d'ús del territori i dels seus recursos, i això tant localment com global, que es traduirà en directives, lleis, protocols i reglaments.

Ara bé, també hi ha una repercussió immediata en les bases epistemològiques de la ciència (posició A-1), que ha d'abandonar la concepció nomotètica, el racionalisme cartesià i l'aparició d'una ètica política de dominació i control de la natura (posició C-1) com la formulada per Bacon al principi del segle XVII. La poètica inherent a aquesta situació dialògica (posició B-1) ha de solucionar el drama de la manca de diàleg entre natura i cultura en la colonització del territori que va ser denunciada per I. de Solà-Morales, i tot plegat s'ha de traduir en el lloc efectivament construït (posició B-3), en el marc d'un diàleg real entre una ciència holística i integradora com l'ecologia (posició A-3) i una política disposada a abandonar la perspectiva monològica d'un pensament economicista reductiu (posició C-3).

Al nivell més teòric, en la tesi aquí defensada, la legitimitat de l'actuació dels poders públics no pot eludir aquest debat, del qual sortirà en cada cas la integració de les estratègies de gestió des de l'Administració, el pas següent en l'estructura de la direcció, que passarà dels objectius als valors (sense perjudici seu), i l'avaluació de l'actuació dels poders públics per part del col·lectiu social.

La direcció per valors

Més enllà de la tradicional direcció per objectius apareix la direcció per valors al si de les organitzacions, per tal que el sistema de prestacions de serveis abandoni la (re)producció dels paràmetres sectorials *objectivistes* i l'actuació de l'Administració pugui ser avaluada des de la legitimitat inherent als poders públics i les estratègies de gestió integrades, i no exclusivament des de les demandes sectorials.

Per a la proposta d'estratègies de gestió integrades aquí exposades, resulten útils els referents del paradigma ecològic, precisament per l'absoluta impossibilitat de sectorialització en l'enfocament de qualsevol problema inherent al punt de vista ecològic. Com diu Morin: «És la primera vegada que una ciència i no la filosofia es proposa la problemàtica de les relacions entre la humanitat i la naturalesa vivent», superant així l'afirmació de Weber quan fa seva la frase de Tolstoi: «La Ciència no té sentit, car no té resposta per a les úniques qüestions que ens importen, les de què hem de fer i com hem de viure.» Per tant, mentre les cièn-

cies tradicionals aïllen el seu objecte del context, l'ecologia, ciència sistèmica per definició, considera les interrelacions entre components molt diversos, tant si es tracta d'entitats físiques com si són biològiques o socials. En aquest sentit, afirma Morin, és la primera «ciència nova», la que trenca amb el cicle baconià i l'humanisme cartesià.

La sectorialització d'enfocaments comporta, però, certs avantatges instrumentals. La claredat d'objectius del sector privat, fruit de la simplificació prèvia, permet l'eficàcia i l'eficiència característiques de l'empresa privada (fàcilment exemplificable amb el compte de resultats i el repartiment del benefici), i el trasllat d'aquest tipus de demanda al sector públic genera immediatament la comparació amb l'eficàcia del privat i la recerca de mètodes d'avaluació de les polítiques públiques assimilables al sector privat.

A títol d'exemple, si hom fa l'anàlisi del sistema territorial català hi pot detectar problemes de demografia, qualitat de vida, ocupació del sòl, consum energètic, competitivitat econòmica, mercat de treball, logística, sectors productius, preservació de xarxes ecològiques, infraestructures, etc., de manera que no podem dir que ens enfrontem a un problema *infraestructural*, de *mercat de treball* o *energètic* si volem abordar la globalitat del sistema; tots aquests problemes tenen sentit, però, si som capaços d'integrar-los sota un mateix punt de vista.

Parlar de problemes de trànsit i demanar autopistes, o de problemes d'habitatge i demanar la liberalització dels preus del sòl per la via de l'urbanisme *no atributiu* té l'avantatge de parlar de problemes *aparents*, fàcils d'identificar, amb solucions prefixades des d'interessos sectorials i que són més difícils de resoldre des del sector públic quan s'aborden d'un en un, sense integrar-los en un marc global, més complex però també més fàcil de resoldre quan relacionem les diferents parts del trencaclosques.

La formació del trencaclosques i la definició de l'algorisme que integra el conjunt d'aquestes polítiques és, encara avui, un dels aspectes més cabdals i menys estudiats del procés d'actuació de les administracions públiques.

Probablement calgui adoptar un punt de vista holístic i integrador, construint un *focus metafòric* que serveixi de referència a tots els nivells, fins arribar a l'individual. Aquest element és bàsic, car no hi ha diàleg de cultures, sinó d'individus pertanyents a determinades cultures, i la integració al si del *focus metafòric* toca de ple el tema dels valors, com es pot comprovar a bastament en temes com els de la immigració. En qualsevol cas, la direcció de projectes que considerin la integració d'estratègies de gestió ha d'incloure la direcció per valors.

La importància del paradigma ecològic en relació amb l'acumulació de capital social

Aquest és un cas força il·lustratiu quant a la possibilitat de compartir valors al si d'un projecte amb integració d'estratègies de gestió.

Adoptant la terminologia de McHarg, hi trobem l'augment dels nivells d'ordre (en el sentit d'una complexitat creixent, que ara per ara és l'única cosa que podem afirmar del sentit evolutiu, o com es coneix tècnicament, l'acumulació de *neg-entropia*); també hi és la transformació d'energia en informació i en significat (apercepció); la disposició cooperativa per incrementar els nivells d'ordre mitjançant l'apercepció (simbiosi); l'adaptació com a base de la pròpia vida i de qualsevol sistema complex, i la confortabilitat del sistema (salut o malaltia, vida o mort) com a criteri que serveix a la falsació dels anteriors. Tot el sistema es pot descriure en clau de transferències d'energia, incloent-hi la humanització del sistema, com mostra el model de Taïpei.

El més important, però, és que la *neg-entropia* derivada del potencial cultural, la disposició cooperativa, la simbiosi i l'adaptació del sistema humanitzat necessita l'increment del capital social, i aquest demana la formació de *focus metafòrics* sobre la base de valors compartits que permetin estratègies de gestió integrades.

Exemples d'aplicació de les estratègies de gestió integrades i dels instruments polítics i administratius per desenvolupar-les. Avaluació de polítiques públiques

La legislació, els plans, els programes i els models no són suficients per assolir estratègies de gestió integrades. La legislació vincula, també ho fan determinats plans (com ara els urbanístics), els programes resten subjectes a la possibilitat de desenvolupar-los i els models són referencials, amb la vocació inherent d'inclusió en models més amplis que donin raó de la realitat analitzada.

Els plans manifesten el punt de vista polític del qual es desprèn la pertinència de la seva execució. Aquest punt de vista acostuma a no ser integrador d'estratègies, car respon a intencionalitat de part i a la peremptòria execució de determinacions concretes. Un bon exemple seria el Pla hidrològic espanyol. En l'extrem contrari, quan un pla es vol inoperant, es transforma en un recull de propostes heterogènies, sense un fil conductor. Un bon exemple en seria el Pla territorial de Catalunya.

Per obviar aquestes dificultats apareix la figura del Pla estratègic, que es pretén derivat del debat d'operadors múltiples i adreçat a marcar línies d'actuació. La dificultat dels plans estratègics rau en la fragmentació, que fa difícil trobar un *focus metafòric* que polaritzi de forma integrada les diferents actuacions. Aquesta situació acostuma a ser resolta mitjançant el que la bibliografia anglosaxona denomina *partisan mutual adjustment* (en la tesi *conservadora* de Lindblom), que postula que només els individus i els grups poden tenir objectius, estretament relacionats, a més, amb els propis interessos. Això pot conduir a una certa paràlisi en la formulació de polítiques i estratègies d'actuació, de manera que siguin anticipadores i/o innovadores i no simplement *reactives*, tal com formulen Dror i Ezioni en la seva crítica a la tesi de Lindblom.

Un bon exemple de pla estratègic aixoplugat per un potent *focus metafòric* va ser la transformació de Barcelona amb els Jocs Olímpics de 1992. Ultra la fixació de multiplicitat d'objectius concrets, la formació d'un ens consorciat entre les diferents administracions per assolir-los i la capacitat mobilitzadora de la metàfora olímpica, els valors associats a l'esdeveniment van calar individualment, com va mostrar la col·laboració massiva i desinteressada dels voluntaris olímpics. La *xarxa* associada a l'esdeveniment va provocar l'adhesió individual, a la manera de les xarxes de serveis, però aquest cop per servir, no per ser servits.

La voluntat intervencionista dels poders públics es produeix mitjançant la integració dels problemes detectats al territori amb la legitimitat ideològica d'aquells poders, més que no pas amb demandes concretes dels diversos sectors implicats en els diferents àmbits d'actuació. D'aquí deriva el punt de vista que dona peu al focus metafòric on es dirimeix la transformació del territori (en aquest cas de Barcelona i del seu entorn) en un sentit determinat, sense deixar-se bandejar pels grups de pressió o els interessos legítims dels diferents sectors afectats.

Això no impedeix avaluar les polítiques derivades d'un punt de vista d'aquest tipus, sinó que afegeix una avaluació suplementària, tenint en compte allò que representen des de la voluntat transformadora que les origina. No s'ha de confondre aquest plantejament amb un pretès *govern de les lleis i no dels homes*, entenent com a tals lleis el punt de vista adoptat. La lògica política fa que els responsables de les decisions responguin de les polítiques concretes, avaluades mitjançant indicadors, ràtios i resultats, i les decisions tenen característiques *personalitzades*, tal com demana la trama pluralista del poder polític; a més, però, podem avaluar-ne la pertinència sota un punt de vista que els atorga sentit i coherència.

El cas de l'Autoritat del Transport Metropolità pel que fa a les estratègies de gestió integrades al voltant de la narrativa infraestructural, el model de colonització territorial i el consum d'energia

La narrativa infraestructural vigent, més basada en els mitjans que es fan servir per satisfer les *necessitats* que en la seva naturalesa, té un màxim relatiu en el cas de l'automòbil. La paradoxa és que la transferència de paquets d'energia al si del model urbà ecosistèmic (mobilitat) s'emporta més energia que la destinada a les tasques finalistes del mateix artefacte urbà.

Només l'automòbil s'emporta el 60 % del paquet energètic català en viatges de menys de 6 km, i el paquet energètic en transport horitzontal oscil·la entre el 40 % i el 50 % del total. Tot plegat va de la mà d'un model de colonització territorial en forma de ciutat difusa que trosseja i segmenta el territori, amb greus conseqüències socials (pèrdua de la cohesió social de les comunitats urbanes, temps destinat al *commuting*), econòmiques (congestió, deseconomies), ambientals (pèrdua de biodiversitat, contaminació atmosfèrica) i paisatgístiques (pèrdua dels referents culturals que identifiquen l'entorn).

El redreçament d'aquesta situació no és ja una demanda del paradigma ecològic, sinó de l'ortodòxia econòmica neoclàssica. Ho demana la competitivitat econòmica de l'artefacte metropolità, per damunt de la demanda sectorial de major consum del sector automobilístic.

Que aquesta demanda sigui sectorial no ha de fer perdre de vista la importància estructural de la mobilitat dins l'ortodòxia econòmica vigent, tal com posen de manifest Fourquet i Murard amb la seva anàlisi de les xarxes de transport com a factor de producció, en si mateixes, del sistema econòmic. La importància del factor transport, tal com va posar en relleu Quaroni, s'incrementa en el cas dels àmbits metropolitans.

El que detecten els successius estudis de mobilitat en aquests àmbits, però, és el guany percentual de la mobilitat no obligada sobre els desplaçaments residència-treball, desmentint així les tesis de Webber sobre la disminució de mobilitat sobre la base del treball a domicili que facilitaria la telemàtica.

En relació amb aquesta qüestió, val la pena tenir compte les conclusions de J. Calhoun i J. Christian en la seva anàlisi dels factors de salut a la ciutat de Filadèlfia, segons les quals, els individus sans pertanyen majoritàriament a l'estament socialment dominant i gaudeixen d'un índex de mobilitat elevat. L'increment d'interaccions socials que això suposa eliminaria en part l'estress associat a la densitat de població. Les condicions de densificació als centres degradats de les ciutats comparades amb les baixes densitats de les perifèries urba-

nes mostren la diferent capacitat dels respectius segments de població quant a mobilitat. L'equitat social demanaria per tant l'increment de mobilitat, entenent que la ciutat és un mosaic de llocs, que necessiten, per ser gaudits, aquesta mobilitat en augment.

La resposta seria l'increment i una millor organització del transport públic, adoptant una estratègia integrada de gestió. La comparació de la regió metropolitana de Barcelona i la Ille-de-France, molt més avançada en aquest procés, és reflectida en el quadre adjunt:

| Àmbit | Sup. (km ²) | Habitants (hab.) | Dens.: (hab./km ²) | FFCC (km) | Viatgers (anual) | Metro (km) |
|----------------|----------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------|---------------------|---------------|
| Ille-de-France | 12.000 | 10.700.000 | 890 | 1.038 | 837.000.000 | 199 |
| XMB | 3.200 | 4.200.000 | 1.300 | 560 | 147.000.000 | 81 |
| Àrea central* | 400 | 2.500.000 | 6.250 | 158 | 66.000.000 | 81 |

Font: «Atlas des Franciliens: Tome 1: Population et logements», IAURIF-INSEE, París, 1991; «TMB, un model de gestió per al transport públic», Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2000.

* L'àrea central comprèn Barcelona i els 19 municipis del voltant.

La mitjana de viatgers a la xarxa francesa (amb dades de 1991) és de 800.000 viatgers/km/any, en tant que a la XMB (amb dades de 1999) és de 260.000 viatgers/km/any, quan les densitats de població i de xarxa ferroviària són superiors a la XMB (1.300 hab./km² i 0,175 km/km² enfront de 890 hab./km² i 0,086 km/km²).

D'altra banda, no cal anar a París per verificar l'anomalia barcelonina. La mitjana, a Madrid, amb 293 km de xarxa ferroviària i 200 milions de viatgers/any, és de 680.000 viatgers/km/any, molt més proper a la ràtio de l'Ille-de-France. De fet, la ràtio de la XMB millora a l'àrea central, on passa a 420.000 viatgers/km/any, la qual cosa demostra que la mobilitat en ferrocarril es produeix a la perifèria immediata de Barcelona i disminueix ràpidament quan ens allunyem d'aquella àrea central. L'altra característica notable és el dèficit de metro que té Barcelona comparada amb l'àrea central de l'Ille-de-France, i també en relació amb Madrid. De fet, la futura línia 9 del metro de Barcelona, amb els seus 35 km, no és més que la recuperació parcial d'aquest dèficit.

L'adopció d'una estratègia de gestió integrada del transport permetria anar corregint l'anomalia barcelonina: d'altra banda, l'adopció d'aquesta estratègia té efectes directes sobre la urbanització, i dona lloc a la compactació urbana enfront de la ciutat difusa (l'*urban sprawl* del Vallès). Aquest seria el sentit d'una entitat consorciada interadministrativa, com l'Autoritat del Transport Me-

tropolità (ATM), que reflectiria la voluntat intervencionista dels poders públics integrant els problemes del transport per confrontar-los amb els de la colonització territorial, tal com passa amb el pla ABC i la PDV/GDV *policy* en el cas holandès, i tal com insinuen els primers esborranys de la futura Llei de mobilitat de Catalunya. L'ATM facilita els percentatges entre transport públic i privat a la XMB, que es proposa corregir (quadre adjunt). La correcció a favor del transport públic és tot un programa de gestió pública estratègica al servei d'una ocupació del territori i d'una mobilitat que no depenguin d'interessos sectorials i optimitzi la despesa energètica de l'artefacte metropolità.

| Àmbit | Volum de viatges/dia | % TPC* |
|------------------------------------|----------------------|--------|
| Intern rondes (BCN + l'Hospitalet) | 3.103.974 | 57,9 |
| Accessos a les rondes | 1.781.365 | 30,7 |
| Accessos a l'aglomeració central | 1.160.673 | 19,0 |
| Radials (eixos-corredor) | 937.784 | 16,4 |
| Perimetrals | 202.250 | 1,9 |

Font: ATM, *Observatori de la Mobilitat: Evolució 1998-1999*.

*TPC = transport públic col·lectiu.

La intervenció directa sobre les xarxes de transport arriba també al nivell de l'adhesió individual dels usuaris mitjançant les targetes intermodals d'integració tarifària, amb incidència directa sobre el desplaçament d'automòbils mitjançant l'aplicació d'aparcament dissuasori. D'aquesta manera s'intenta l'alternativa de l'adhesió individual a la mobilitat amb el recurs quasi únic del vehicle privat, perquè la mobilitat, en si mateixa, tal com veiem al principi d'aquest apartat, seria una exigència social bàsica i per tant ineludible des de la perspectiva de l'actuació dels poders públics.

Bibliografia

- Ackoff, R. A. *Redesigning the Future. A System Approach to Societal Problems*. Nova York, John Wiley, 1974.
- ATM. *Observatori de la Mobilitat: Evolució 1998-1999*. Barcelona, 2000.
- *PDI 2001-2010*. Barcelona, abril de 2002.
- Barcelona Regional. *Criteris per a una política territorial de la Regió Metropolitana*. Barcelona, BR: Gabinet d'Estudis Urbanístics, maig de 2001.
- Bobbio, N. *Il futuro della Democrazia*. Torí, Einaudi, 1984.

- Boisier, S. «Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotales y regiones virtuales». A: *Ciudad y Territorio*, vol. II, tercera época, núm. 102.
- Castells, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. (Vol. 1: *La sociedad red*). Madrid, Alianza, 2000.
- Conrad, M. *Adaptability (The significant of Variability from Molecule to Ecosystem)*. Plenum Press, 1991.
- Costanza, R. (et al.). *An Introduction to Ecological Economics*. St. Lucie Press; International Society for Ecological Economics. Boca Raton, Fla., 1997.
- Crozier, M. *Le phénomène bureaucratique*. París, Seuil, 1963.
- Dupuy, G. *L'Urbanisme de les xarxes*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Oikos-Tau, 1996.
- Fourquet, F., Murard, L. *Los equipamientos del poder*. Barcelona, Ed. G. Gili, 1980.
- Lipski, M. *Street-Level Bureaucracy*. Nova York, Russell-Sage, 1987.
- Margalef, R. *Ecologia*. Barcelona, Omega S.A., 1991.
- Massey, D. *Power-geometry and a progressive sense of place*. A Bird, J. (et al.) (ed.). *Mapping the future: Local cultures, Global change*. Londres, Routledge, 1993.
- Mc Harg, I. L. *Design with Nature*. Nova York, John Wiley&Sons, 1992.
- Morin, E. *Il pensiero ecologico*. Florència, Hopefulmonster, 1988.
- Muntañola, J., Zárata, M. «El Lugar, la Arquitectura y el Urbanismo: elementos teóricos para el conocimiento y proyecto del ambiente sociofísico». A: *Polis científica*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2000.
- Naredo, J. M., Valero, A. *Desarrollo económico y deterioro ecológico*. Madrid, Argentina, Visor, 1999.
- Popper, K. R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Buenos Aires, Paidós, 1961.
- Sakaiya, T. *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*. Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 1995.
- Shu-Li Huang. «Ecological energetics, hierarchy, and urban form: a system modelling approach to the evolution of urban zonation». A: *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 25, pàg. 391-410. Gran Bretanya, Pion, 1998.
- Thom, R. *Stabilité structurelle et morphogènes*. París, Ediscience, 1972.
- Webber, M. *Order in Diversity: Community Without Propinquity*. Universitat de Berkeley, 1963.
- *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editorial, 1967.

ELS CONTORNS DE LA GESTIÓ PÚBLICA EN EL CAPITALISME ACTUAL

Narcís Mir i Soler

1. Introducció

Tot i que la divisòria entre *política pública* i *gestió pública* és difusa, es pot dir que la política pública és expressió d'interessos, portadora de valors específics dels grups socials en la lluita pel poder. Les polítiques públiques poden situar-se a diferents nivells. En els nivells més elevats, les polítiques públiques persegueixen objectius o impactes de caràcter genèric, mentre que a mesura que descendim a nivells més baixos, els objectius són més concrets i mesurables.

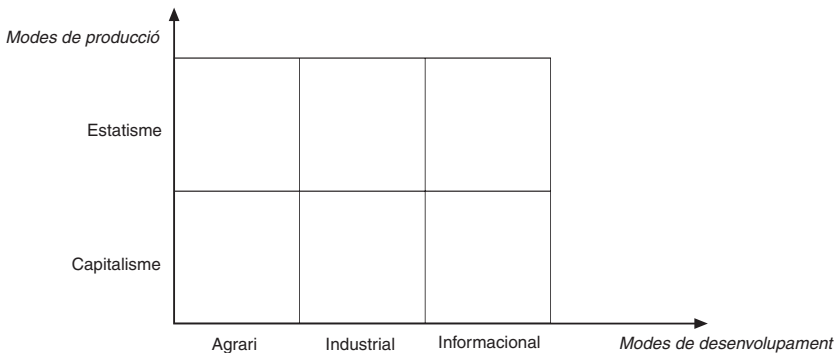
Sigui com sigui, allà on s'acaben les polítiques públiques comença la gestió pública. I els actors que realitzen aquestes activitats són diferents: polítics en el primer cas i gestors públics en el segon. Això no vol dir que els gestors públics no tinguin capacitat per modular les polítiques públiques ni que els polítics no usurpin o colonitzin els espais de la gestió pública. No obstant això, aquesta distinció serveix per dibuixar una primera frontera definidora de les tasques encomanades a la gestió pública.

Dirigim ara l'atenció a l'*organització social*. Dins de l'organització social s'hi troben diversos elements. S'hi poden identificar tres grans espais estructurals: una estructura econòmica, una estructura juridicopolítica i una estructura cultural i ideològica. El conjunt de les tres estructures constitueix una totalitat social coneguda també com a *mode de producció*. En l'estructura juridicopolítica s'hi troba el Govern, el qual realitza dues grans funcions: la funció política i la funció administrativa. En l'exercici de la funció administrativa el Govern, essencialment, aplica o executa tant el que estableixen les lleis com el que ha disposat en l'exercici de la seva funció de direcció política. Per fer aquesta funció, disposa d'un conjunt de recursos humans i materials que constitueixen l'Administració pública. I és en aquestes organitzacions on es desplega la gestió pública.

Les societats, mitjançant els processos productius, generen un excedent: aquella part del producte social que s'obté un cop deduït el que és necessari per a la subsistència i reproducció social. Les regles socials que determinen l'apropiació i l'ús de l'excedent caracteritzen diferents tipologies de modes de producció. Durant el segle XX han conviscut dos grans modes de producció: el *capitalisme* i l'*estatisme o col·lectivisme*. En el capitalisme, la regla social que determina l'apropiació i l'ús de l'excedent és la propietat privada dels mitjans productius. És a dir, qui té la propietat d'aquests mitjans està legitimat per apropiarse l'excedent i decidir-ne l'ús, això sí, amb les limitacions que imposi l'Estat (l'estructura juridicopolítica de l'organització social). En l'estatisme, en canvi, el control de l'excedent és extern a l'esfera econòmica i rau en els grups socials que tenen el control de l'Estat. Mentre que el capitalisme s'orienta cap a la maximització del benefici (excedent), l'estatisme s'orienta (s'orientava) cap a la maximització del poder, és a dir, cap a maximitzar la probabilitat que les conductes de les persones s'ajustin als interessos dels qui detenen el poder.

Però si la identificació de la regla del control de l'excedent proporciona una variable fonamental per entendre l'organització social, no és menys important la identificació dels factors clau que determinen la productivitat i, per tant, el volum d'aquest excedent. Aquests factors que caracteritzen el desenvolupament de les forces productives defineixen el que es coneix com a *mode de desenvolupament*. En el *mode de desenvolupament agrari*, la quantitat de recursos humans i de recursos naturals determinaven el volum de l'excedent. En canvi, en l'industrialisme, varen ser les noves formes d'energia i la seva capacitat d'utilització descentralitzada els determinants de l'increment de la productivitat. I avui, en l'*informacionalisme*, són les tecnologies de la informació i la comunicació els elements que determinen la productivitat.

Aquests dos eixos d'anàlisi es visualitzen en el quadre següent:



Avui, amb l'ensorrament del bloc soviètic, tenim arreu del món un mode de producció hegemònic, el capitalisme. I s'està configurant un nou mode de desenvolupament dominant, l'informacionalisme. Però crec que aquests dos eixos d'anàlisi –mode de producció i mode de desenvolupament– avui no especifiquen suficientment bé la tipologia de societat en la qual estem instal·lats els països desenvolupats. La insuficiència rau a considerar les forces productives únicament com a factors creadors de riquesa. Aquestes forces productives han anat adquirint globalment un important grau de destructivitat. I amb la producció i la distribució de béns, cal també tenir en consideració la producció i la distribució de mals. Això configura el que es coneix com a *societat del risc*.

Saber quins són els factors determinants de les forces productives creadores de l'excedent, així com la regla social per a la seva apropiació i ús, serveix per caracteritzar la musculatura econòmica de l'organització social. A més, les organitzacions socials, tal com hem vist, disposen d'una estructura juridicopolítica i d'una estructura cultural i ideològica. La relació que existeix entre aquestes tres estructures és complexa. A l'Imperi romà l'estructura política era dominant, i a l'edat mitjana, ho era l'estructura ideològica (el catolicisme). Però sigui quina sigui l'estructura dominant es fa difícil d'imaginar que el seu grau d'autonomia és tal que li permeti contradir la lògica de l'estructura econòmica.

Aquesta vinculació descrita és encara molt dèbil per poder treure alguna conclusió sobre els límits al grau d'autonomia de la gestió pública. En conseqüència, hem de seguir avançant en l'anàlisi del problema.

2. L'adaptabilitat del capitalisme

El capitalisme ha mostrat històricament una extraordinària capacitat d'adaptació. En efecte, si la *forma d'estat* és l'element més definidor de l'estructura juridicopolítica, podem veure com el capitalisme ha utilitzat totes les tipologies possibles de formes d'estat. Des d'estats de dret a estats autoritaris; des d'estats democràtics a estats autocràtics; i des d'estats abstencionistes a estats socials.

Una biografia simplificada de la relació capitalisme i forma d'estat la podem veure en el següent quadre:

| | | | | | |
|------------|-------------------|-----------------------|--------------------------|---|--|
| | Estat absolutista | Estat liberal de dret | Estat democràtic de dret | Estat social de dret (Estat del benestar) | |
| FEUDALISME | | CAPITALISME | | | |

L'Estat absolutista neix en el feudalisme i mor en el capitalisme. L'Estat absolutista és un estat *per al* capitalisme, però no és l'Estat *del* capitalisme. Quan la burgesia es va veure suficientment forta, no es va conformar amb el poder econòmic sinó que va reclamar el poder polític, exigint la creació del *seu* Estat: l'Estat liberal de dret. A l'Estat liberal de dret el va succeir l'Estat democràtic de dret, i a aquest, l'Estat democràtic i social de dret (Estat del benestar). Sabem, no obstant això, que aquest procés només s'ha produït en uns països i que ha estat interromput per fases amb estats totalitaris i autoritaris.

En aquest procés, a l'Administració pública li han correspost diferents tasques. Així, en l'Estat liberal de dret, el paper de l'Administració pública va ser donar resposta, dins del seu àmbit, als objectius fonamentals de la nova organització social —el capitalisme— en aquell moment històric: l'autonomia privada o llibertat individual, la propietat privada, la igualtat jurídica davant la llei i la seguretat individual. Per tant, en aquesta fase històrica, l'Administració concentra la seva activitat en les funcions de sobirania i de regulació de les activitats dels particulars. Els ciutadans tenen reconeguts uns drets i unes llibertats individuals lliures de la ingerència estatal, i la pròpia Administració es troba sotmesa a l'imperi de la llei. En conseqüència, l'actuació de l'Administració és notòriament procedimentalista i les organitzacions públiques adopten la forma de burocràcies maquinals.

En l'Estat social i democràtic de dret, la funció de l'Administració pública és sensiblement diferent. Per a la pervivència de l'organització social ja no n'hi ha prou de garantir les llibertats individuals dels ciutadans sinó que cal garantir les llibertats públiques i unes condicions de vida digna. Això significa l'existència d'una administració pública que intervé directament en l'esfera econòmica i social. I ho fa amb organitzacions que adopten la forma de burocràcies professionals.

Avui, la intervenció directa de les administracions públiques en l'esfera econòmica i social es diu que ha depassat els seus límits, que és insostenible en un món on la competència es lliura a escala global. En conseqüència, cal *reinventar* l'Administració pública per tal de donar resposta a un nou entorn. Els límits de la llibertat d'acció d'aquesta Administració pública reinventada seran determinats per les finalitats de l'organització social a la qual serveix, és a dir, pels objectius del capitalisme actual, pel nou esperit del capitalisme.

3. Els trets bàsics del nou capitalisme

Els contorns del nou capitalisme es perfilen, al meu entendre, a partir de tres fets bàsics: la revolució de les noves tecnologies de la informació i la comunica-

ció (NTIC), l'ensorrament del bloc soviètic i, encara que amb un caràcter més conjuntural, els actes terroristes de l'11 de setembre de 2001.

a) La revolució de les NTIC

La productivitat és la font bàsica de la riquesa de les nacions. I el principal factor d'increment de la productivitat és la innovació tecnològica, entesa en un sentit ampli, és a dir, incloent-hi la innovació organitzativa i de gestió. Però per als agents econòmics, la productivitat no és una finalitat en si mateixa, sinó un mitjà per a la rendibilitat. D'altra banda, les organitzacions polítiques, en un escenari mundial, adreçaran les seves accions cap a la maximització de la competitivitat de les seves economies. En conseqüència, la rendibilitat i la competitivitat són els motius claus per a la innovació tecnològica i el subsegüent augment de la productivitat.

Al principi de la dècada dels setanta, el sistema capitalista va manifestar símptomes d'esgotament. La rendibilitat empresarial tendia a la baixa i no era possible apel·lar al dèficit públic o a injeccions monetàries per esperonar el creixement econòmic, a menys que es volgués atiar el foc de la inflació. Per garantir un nou creixement sostingut, amb expectatives de beneficis a mitjà i llarg termini que promoguessin novament fluxos d'inversions suficients, era necessari un augment de la productivitat. Tanmateix, aquesta sortida requeria temps, de manera que l'estratègia adoptada a curt termini per a la recuperació dels beneficis va ser la reducció dels costos de producció –fonamentalment dels laborals– i l'expansió dels mercats. Als Estats Units, va ser el mercat militar el que va assegurar aquesta expansió; i al Japó, la protecció del mercat intern. En qualsevol d'aquestes estratègies, les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) varen tenir un paper cabdal. Ara bé, per poder aprofitar els segments de mercat dels diferents països i les fraccions valuoses dels processos productius situades en diferents territoris, connectant-los a les xarxes globals, el capital requeria una gran mobilitat, i les empreses una elevada capacitat de comunicació. Aquestes són les condicions que varen proporcionar, i proporcionen, la desregulació dels mercats i les noves tecnologies.

b) L'ensorrament del bloc soviètic

La caiguda del mur de Berlín, el novembre de 1989, va representar el símbol de l'ensorrament de l'imperi soviètic. No és aquest el lloc per analitzar-ne les causes. Simplement es vol apuntar que la incapacitat del binomi estatisme (mode de producció) i industrialisme (mode de desenvolupament) per im-

pulsar una transició cap a un nou binomi estatisme-informacionalisme va ser una causa determinant. Dit amb altres paraules, l'estatisme va ser incapaç d'assegurar una transició cap a la societat de la informació.

No obstant això, amb independència de les causes d'aquest ensorrament, el cert és que la desaparició del bloc soviètic ha estat un factor que ha modulat el comportament del nou capitalisme. En efecte, per fi el capitalisme es presentava triomfant davant el món com l'única forma possible d'organització social. Duran Farell ho expressava amb contundència: «Democràcia, tecnologia i capitalisme triomfants, orgullosos del seu èxit i no moderats en aquest moment per cap enemic, ni intern ni extern, globalitzen i representen avui una realitat incontestable i prepotent»¹.

Els partits polítics comunistes de les societats capitalistes, tot i que la majoria ja feia temps que havien marcat distàncies de la Unió Soviètica i, fins i tot, havien estat molt crítics en determinats afers, han anat veient com la seva influència social es reduïa i, en aquests moments, es troben en una fase de redefinició (desorientació?) del seu projecte de canvi social. Sigui com sigui, el capitalisme ha vist reduir les pressions efectives dels partits d'esquerres per limitar amb contraforts socials i polítics els aspectes més punyents de la seva organització social.

c) Els actes terroristes de l'11 de setembre de 2001

La caiguda de les torres bessones del World Trade Center de Nova York, com a conseqüència de l'atac terrorista de l'11 de setembre de 2001, va simbolitzar, amb una escenografia molt real i dramàtica, que l'imperi dels Estats Units, que havia adquirit l'estatus d'imperi hegemònic amb l'ensorrament soviètic, era vulnerable. És a dir, el seu nucli estratègic i simbòlic podia ser atacat amb èxit.

Sense entrar en el context internacional com a factor causal de l'acte terrorista, el cert és que aquest fet està permetent a un bon nombre de països fer un intercanvi de seguretat per llibertat. Les persones, abans que animals socials, som animals biològics. O, millor, per ser animals socials hem de ser primer animals biològics. En conseqüència, després de l'11 de setembre hem perdut llibertat i tampoc cap institució pública no ens pot garantir més seguretat.

1. Presentació del llibre de S. Giner i X. Arbós, *La governabilitat i l'esdevenidor de les societats modernes*, Barcelona: Edicions 62, 1990, pàg. 9.

Aquests fets han estat, al meu entendre, els més significatius per determinar els trets bàsic del nou capitalisme. Aquests trets són els següents:

1. *La maximització del valor privat.* El nou capitalisme s'orienta d'una manera descarnada a la maximització del valor privat. L'orientació a maximitzar el benefici és una característica permanent del sistema capitalista, però el que ara el distingeix és que avui té molta més força per eludir un pacte capital-treball que suavitzí les seves compulsions més genuïnes.

En efecte, la competència avui es lliura a escala global. La competència a aquesta escala obliga les empreses a ser molt eficients. Les respostes més fàcils i ràpides en aquests casos són retallar els costos de producció, començant pels costos del treball. I disposen de les condicions necessàries per trencar el pacte capital-treball característic dels estats del benestar.

La maximització del valor privat pot adoptar diferents formes, però la que ha adoptat aquest capitalisme ha estat la maximització del valor financer. I el marc més adequat per a això és la globalització financera. D'aquí que, quan avui es parla de globalització, es tracta d'una globalització mutilada. En realitat, no és més que una globalització econòmica o, millor, financera, però oblidant la globalització política, social, ecològica i cultural.

2. *La flexibilització del treball i la individualització dels treballadors.* A la pregunta si anem cap a una societat sense treball hem de respondre que, amb les dades avui disponibles, no és cert. El que sí que està canviant és la naturalesa del treball: les forces empenyen cap a un tipus de treball flexible i cap a la individualització del treballador.

La flexibilitat del treball no sols es concreta en la varietat de tipologies de treball (a temps parcial, temporal o autònom), sinó amb el trencament de l'expectativa d'estabilitat que havia acompanyat les relacions capital-treball en l'Estat del benestar.

D'altra banda, amb el procés d'individualització dels treballadors, el que es vol és que la negociació capital-treball es faci treballador a treballador. Els treballadors perden la seva consciència de pertànyer a una classe i viuen les condicions laborals de manera individual. L'acomiadament, sobretot quan es tracta d'un directiu, ja que avui també hi estan exposats, es viu sovint amb complex de culpa. En la societat tecnològica l'estatus no és assignat, com ocorria en la societat tradicional, sinó que és adquirit. I s'adquireix en el món de la producció. Per això, quan una persona és acomiadada no sols perd uns ingressos, sinó també el seu estatus. Viure aquesta depreciació social sense la xarxa de suport

que dona la pertinença a un grup social, sinó en la pròpia individualitat, és molt més dur.

Es tracta, en definitiva del treball *just in time*, que, amb un excedent de mà d'obra, constitueix el *desideratum* de la relació capital-treball en el capitalisme.

3. *La ideologia del mercat.* El capitalisme, per romandre i perpetuar-se, necessita la complicitat de les persones instal·lades en el nucli del sistema. Per això, el nou capitalisme ofereix la creació de la societat mercat com a forma social més idònia. Margaret Thatcher afirmava que la societat no existeix. La màxima d'aquesta ideologia podria ser aquesta: «Res fora del mercat. Res contra el mercat. Tot en el mercat.»

El mercat també ofereix la possibilitat de triomf i d'enriquiment a partir de la iniciativa individual. I els governs mostren molta més preocupació per les persones en la seva condició de consumidors que com a ciutadans, és a dir, com actors de l'àgora pública.

4. *Els sistemes polítics i el paper dels partits.* La depreciació de les persones en la seva dimensió pública i l'hegemonia del mercat fa que la participació política dels ciutadans es concebi com una relació de persones que demanen actuacions públiques, d'acord amb les seves preferències, i uns partits que ofereixen els seus programes per maximitzar el suport dels votants en les eleccions. Atès que el cost d'informar-se és alt, la importància del carisma o de la confiança en els líders polítics es converteix en un factor clau de l'èxit. I la propaganda, en l'eina fonamental per aconseguir-ho.

El mòbil principal d'un polític és aconseguir o mantenir el poder. En conseqüència, els partits polítics es converteixen en màquines burocràtiques que activen les relacions amb els ciutadans en els períodes electorals.

5. *La seguretat.* Després de l'11 de setembre la seguretat s'ha convertit en un factor clau del sistema juridicopolític en el nucli del nou capitalisme (Estats Units). Montesquieu ja deia que sense seguretat no hi ha llibertat, i sense seguretat no hi ha igualtat.

No obstant això, aquesta inasegurable seguretat s'obté retallant les llibertats i amb una tendència a convertir les societats en estat d'excepció no declarats i amb un sistema de vigilància difús. Caldrà veure com es desenvolupa aquesta qüestió en els propers anys.

4. Algunes contradiccions

No obstant tot el dit abans, la construcció del nou capitalisme no es fa sense contradiccions. N'assenyalo algunes.

4.1. *Problemes de la globalització*

«Amb l'explotació del mercat mundial, la burgesia ha imprès un biaix cosmopolita a la producció i consum de tots els països. Per a mofa i desfici dels reaccionaris, ha retirat de sota dels nostres peus el mateix sòl nacional. Les velles indústries nacionals se n'han anat –i segueixen anant-se– a pic, empeses per noves indústries, l'entrada en escena de les quals constitueix un seriós perill per a totes les nacions civilitzades. La vella autosuficiència i tancament local i nacional han donat pas a un moviment i a una dependència multilateral de les nacions. I això no sols en la producció industrial, sinó també en la producció espiritual. Així, els productes de l'esperit de cada nació es converteixen en bé comú. La unilateralitat i tancament nacionals tenen els dies comptats, mentre veiem com a partir de nombroses literatures nacionals i locals es va formant una sola literatura mundial.»

Aquesta cita no pertany a cap neoliberal d'avui, sinó que correspon al *Manifest comunista*, publicat fa més de 150 anys, en concret l'any 1848.

Des del seu naixement el capitalisme ha tingut sempre una vocació d'expansió mundial. El que avui tenim –i no teníem fa 150 anys– són unes tecnologies que ens permeten viure els fenòmens globals, incloent-hi els financers, en temps real. L'objectiu del nou capitalisme es concentra a construir un mercat mundial i, a partir d'aquest mercat mundial, es determinarà la societat mundial. Però és evident que aquesta globalització econòmica i, sobretot, financera oblida les altres dimensions de la globalització: política, social, ecològica i cultural. No oblida, en canvi, la militar, que és hegemnitzada pels Estats Units.

Si amb la modernitat la política –com a espai de les decisions públiques– tenia com a tasca principal la delimitació del marc jurídic i social dins del qual l'activitat econòmica no sols era legítima sinó també socialment necessària, la globalització mutilada ha invertit l'ordre, subordinant la política, la societat, la cultura i l'ecologia al mercat. El fet que aquesta societat mundial no tingui una superestructura del mateix àmbit significa que determinats actors transnacionals sense legitimitat democràtica disposen d'un immens poder sobre les biografies de les persones i sobre el destí del planeta.

4.2. Efectes col·laterals de la societat industrial

El desenvolupament de les forces productives en la societat industrial no ha estat un fet innocu, de manera que avui és insuficient concebre-les únicament com a productores de riquesa. Són també productores de danys que acompanyen amb un maridatge indissoluble els béns. I que tan important pot ser la producció i distribució de béns com la producció i distribució de mals.

La importància relativa clau d'aquests efectes col·laterals del desenvolupament és el que distingeix un corrent de pensament sociològic que qualifica la societat que s'està construint com la *societat del risc*. Per tant, segons aquest corrent, es trobaran millors explicacions dels comportaments socials analitzant aquests efectes que no atenent exclusivament al potencial productiu generat per les noves tecnologies.

4.3. Contradiccions en la flexibilització del treball

La flexibilització temporal i espacial del treball és un factor de rendibilització del capital. També facilita la contractació de nou treball i l'adaptació més ràpida dels sectors productius a les demandes del mercat. Però pot, simultàniament, produir efectes socials negatius. N'esmento alguns:

- La flexibilitat és una estratègia de racionalització empresarial que no sols redueix els costos laborals, sinó que fa recaure els riscos sobre les espatlles dels treballadors. En aquestes condicions es fan més difícils els projectes familiars.
- Connectat amb el punt anterior, i amb concurrència amb d'altres factors, la flexibilitat del treball dissuadeix les parelles de tenir fills.
- La individualització del treball genera situacions ansiògenes ja que es viu la pèrdua del treball no com una situació objectiva de grup social, sinó com un fracàs personal amb un gran sentiment de culpabilitat.
- La flexibilitat del treball dificulta determinats projectes que requereixen estabilitat i fortes actituds participatives en grups de treball.

4.4. El mercat com a ideologia

El mercat és un instrument insubstituïble per regular les conductes dels agents econòmics en qualsevol societat que avui podem imaginar. Les contra-

diccions es manifesten, però, quan desborda aquesta funció i es converteix en una ideologia. Aquesta és la posició dels neoconservadors o neoliberals. Arthur Seldon diu:

«Ha estat el procés polític el màxim responsable que el mercat no hagi pogut desplegar fins ara totes les seves virtualitats. El procés del mercat induïx al fet que males persones realitzin accions bones, mentre que el procés polític fa que fins i tot bones persones realitzin accions dolentes... La solució consisteix a disciplinar l'autoritat dels polítics i reduir-la a la seva mínima expressió. L'Estat no ha de ser l'Estat limitat, fonamentat en l'imprecís principi de les funcions pròpies del Govern, sinó l'Estat mínim, que es fonamenta en l'afirmació que el Govern només ha de fer l'imprescindible.»²

Dues consideracions almenys es poden fer en relació amb el mercat. En primer lloc, quan funciona bé – competència perfecta – és un instrument excel·lent de distribució de recursos, és a dir, d'eficiència productiva, tenint en compte la demanda de la població i els recursos disponibles. No obstant això, no garanteix una distribució equitativa. Es rep d'acord amb el que s'aporta. I, en segon lloc, avui no existeixen els mercats de competència perfecta, sinó que el paisatge econòmic està sembrat de monopolis, càrtels, trusts, informació privilegiada, comptabilitat creativa, etc.

Per això, els darrers escàndols en el món econòmic han fet dir a Alan Greenspan que «la falsificació i el frau destrueixen el capitalisme i la llibertat de mercat, i a llarg termini els fonaments de la nostra societat».

5. Les activitats de la gestió pública en el capitalisme actual

Dues consideracions prèvies:

- a) No hi ha determinisme entre capitalisme i gestió pública. En efecte, ja hem vist l'extraordinària capacitat d'adaptació del capitalisme a diferents entorns utilitzant diferents estructures polítiques. Però, més encara, no és possible obtenir un perfil clar de la gestió pública a partir dels trets característics del capitalisme actual. El que sí que crec que es poden obtenir són uns contorns de les tasques bàsiques que el capitalisme actual assigna al sector públic i que, per tant, determinen les activitats clau de la gestió pública.
- b) Els diferents nivells administratius (Administració local, Administració de la Generalitat i Administració de l'Estat) fan que aquestes activitats puguin ser

2. A. Seldon, *Capitalismo*, Madrid: Unión Editorial, 1994.

molt diferents depenent del nivell administratiu en què ens situem. La variabilitat no sols depèn del nivell administratiu sinó també de la dimensió de la població a la qual serveixen: no és el mateix un ajuntament petit que un de gran.

Amb totes aquestes precaucions, plantejaré un conjunt d'activitats de la gestió pública que crec que són o seran significatives en aquest nou capitalisme.

5.1. *Direcció estratègica (subordinada o no subordinada)*

Si la idea política hegemònica és la minimització de l'Estat (Estat mínim), que no la seva limitació, s'ha de produir una emigració al territori privat d'activitats que avui són públiques. Això significa un procés de privatització i externalització d'activitats públiques, reservant-se per a la gestió pública les tasques estratègiques.

De fet, aquest és el procés que hem vist en els darrers anys. No obstant això, al meu entendre, el que és significatiu no és la privatització o externalització amb reserva de la funció estratègica per al sector públic, sinó el sentit i la forma d'aquest procés. En efecte, simultàniament amb les operacions de minimització de l'Estat veiem avui una sobrecàrrega dels governs produïda per una multiplicitat de demandes dels ciutadans a les administracions públiques. Aquesta sobrecàrrega amenaça l'eficàcia i, de retruc, la legitimitat d'aquests governs. És a dir, amenaça els dos pilars bàsics de la governabilitat de les societats, que són la *legitimitat* i l'*eficàcia*.

Personalment crec que, atesa aquesta pressió de demandes ciutadanes, és una bona estratègia de resposta aquesta divisió de funcions, en la qual la gestió pública es concentra en el disseny de les polítiques públiques, així com en el seguiment i l'avaluació d'aquestes polítiques.

Però per satisfer millor l'interès general s'han de complir unes condicions que sovint no es compleixen. Si el que es tracta és de privatitzar una activitat que pot ser encomanada al mercat s'ha d'assegurar que aquest mercat funcioni en règim de competència. Només un monopoli privat és pitjor que un monopoli públic. I si es tracta de transferir l'exercici de funcions públiques o serveis essencials, aquesta transferència ha de fer-se d'acord amb un protocol de control que garanteixi els objectius públics en la prestació d'aquests serveis.

Quan manquen aquestes condicions, malgrat la retòrica de l'eficàcia, ens trobem en realitat amb una subordinació de l'activitat pública a la maximització dels valors privats i a la ideologia del mercat carregada de demagògia.

5.2. Foment de l'activitat empresarial (amb límits clars o sense límits)

Quan la competència entre les empreses es lliura a escala global, l'interès d'aquestes empreses es converteix en l'interès dels governs dels països allà on estan situades. O, dit d'una altra manera, l'interès de les empreses es converteix en *interès general*: el que és bo per a aquestes és bo per al país. En aquesta situació, les activitats de gestió pública s'adreçaran a facilitar la implantació i el desenvolupament d'aquestes activitats empresarials així com a atraure empreses foranes.

La protecció de les empreses del país no és una activitat nova dels estats. Els aranzels, contingents i altres mesures de protecció, les compres dels estats, els tractaments fiscals avantatjosos, etc., n'han estat una bona mostra. El que és una novetat en el nou capitalisme és la competència entre països i regions per atraure i fomentar la implantació i mantenir les activitats empresarials. És a dir, el comportament dels governs com a empreses: es donen a conèixer i propaguen els seus avantatges com a regions o països i ofereixen les millors condicions.

Evidentment que aquesta és una activitat que pot satisfer l'interès general. Disposar de bones infraestructures, d'adequats serveis per a les empreses, d'una població treballadora qualificada, de serveis culturals d'interès, etc., no hi ha dubte que és un bé per a la població del territori. Però no és així, en canvi, quan el que s'ofereix són condicions laxes mediambientals, acceptació tàcita de més risc laboral, explotació d'immigrants sense papers, etc. En aquest cas la imbricació públic-privat es converteix en una subordinació pura als interessos privats. L'observació d'aquestes activitats públiques ens mostrarà allà on ens trobem a casa nostra en aquest nou capitalisme.

5.3. L'activitat de propaganda com a eina d'aparent legitimitat i eficàcia pública

D'una banda, ens trobem amb una transferència de capacitats de decisió des dels estats nacionals a organitzacions supraestats, com és el cas de la Unió Europea. D'altra banda, dins dels estats, s'han anat creant una diversitat de centres de decisió política i administrativa.

Però, en canvi, les administracions públiques estan sobrecarregades de demandes ciutadanes originades per problemes complexos. La resposta que hom els vol donar és a partir de la deconstrucció d'aquests problemes des de lògiques sectorials d'oferta pública normalitzada. Aquesta lògica produeix respostes d'escassa eficàcia amb la subsegüent pèrdua de confiança dels ciutadans en l'actua-

ció pública. I en aquests caladors pesquen arguments els qui creuen en l'Estat mínim, encarregat bàsicament de la seguretat pública i de garantir l'eficàcia dels contractes. Tal com sostenen els conservadors, és en definitiva la interferència que la societat rep dels estats la que produeix els problemes.

Tanmateix, a la diversitat de centres de decisió política s'ha d'afegir la reestructuració de la societat civil. Aquesta s'ha anat ordenant al voltant d'un conjunt d'associacions estables que representen grups d'interès organitzats. És una societat corporatitzada. En aquest entorn, els governs han perdut hegemonia i han passat a ser un *primus inter pares*, malgrat que els drets públics mantinguin la ficció que no és així.

En aquesta situació, què han de fer els actors polítics per obtenir i mantenir el poder? Tal com he assenyalat abans, amb una població desinteressada i un cost d'informació relativament alt, el carisma i la confiança en els líders polítics és fonamental per assolir i mantenir aquest poder. En aquestes condicions, la propaganda es converteix en una eina clau.

Si la capacitat de decisió política està fragmentada i les respostes són d'escassa eficàcia com a conseqüència d'una estructura de resposta inadequada als nous problemes, caldria assumir un paper polític ajustat a la capacitat política de què es disposa, i reestructurar les estratègies de resposta des d'una lògica de transversalitat. No obstant això, no és fàcil per al poder polític actuar d'aquesta manera. En primer lloc, representaria ajustar a la baixa el protagonisme públic. I, en segon lloc, concentrar esforços en reestructurar les organitzacions públiques, introduint una forta cultura de col·laborar i compartir, subordinant els protagonismes particulars als interessos externs, que són els dels ciutadans.

En canvi hi ha la temptació d'una sortida més fàcil a curt termini: utilitzar les activitats de propaganda (amb l'eufemisme de donar informació) per tal de difuminar la limitació de les capacitats de decisió polítiques i l'escassa eficàcia en les respostes als problemes que plantegen els ciutadans.

5.4. La seguretat pública

El mercat, en una situació de competència perfecta, garanteix una justícia retributiva, de manera impersonal, però no garanteix una justícia distributiva, ni considera qüestions de dignitat personal. La intervenció pública és, precisament, per corregir aquestes situacions.

No obstant això, si la ideologia dominant consisteix a limitar al màxim la intervenció pública, en conjuntures econòmiques desfavorables poden aparèixer

situacions d'exclusió social punyents que generin un augment dels delictes i, per tant, una alarma social pel que fa a la seguretat pública. L'Argentina viu actualment una situació d'aquest tipus. D'altra banda, el crim organitzat a escala global fa poc eficaces les actuacions limitades als estats nació.

També els actes terroristes de l'11 de setembre de 2001 varen significar un punt d'inflexió en el binomi seguretat-llibertat a favor de la seguretat.

En aquest entorn cal preveure que les activitats públiques destinades a la seguretat de les persones vagin en augment. Crec, això no obstant, que no serà gens fàcil de garantir-la.

En conclusió, reiterant el que s'ha dit abans, els trets del nou capitalisme no determinen el tipus de gestió pública, però sí que poden donar pistes dels seus límits. La gestió pública dels propers anys dependrà de la dinàmica del capitalisme global, de les voluntats i possibilitats polítiques dels diferents centres de poder públic (estats, regions, municipis, etc.) i de la dinàmica interna de la gestió pública.

Convé, però, no caure en entusiastes i senzilles receptes amb l'objectiu de donar resposta a la realitat social i donar contingut a la gestió pública. Per neutralitzar aquestes compulsions, només cal preguntar-se què se n'ha fet d'alguns mites: on és l'excel·lència de la cultura cohesionadora de les empreses japoneses, que si bé no era transferible a la cultura occidental sí que era envejada per alguns? I el rugit dels tigres asiàtics, aquell model tan lloat pels neoliberals? I aquelles empreses excel·lents? Eren, potser, les Enron, WorldCom, Andersen, Adelphia Communications, Vivendi, Global Crossing o Kirch?

ONG, ACTORS EN LA PROVISIÓ DE SERVEIS I LA PARTICIPACIÓ POLÍTICA

Pilar Pujol Furriols

Quan es parla del paper que tenen actualment les ONG¹ cal fer referència a la naturalesa i la tipologia dels canvis en el món actual. En aquesta comunicació es fa una presentació dels fets que es consideren més rellevants i una reflexió sobre l'impacte que produeixen en la distribució de rols en la provisió de serveis de benestar i la recerca de nous models de decisió política. L'escrit se centra en les relacions entre el tercer sector i l'Administració pública. Per tancar el document es formulen unes propostes per a la millora d'aquesta relació.

Estudiosos, experts i personalitats de reconegut prestigi fan referència a la quantitat i la velocitat dels canvis actuals i els seus efectes en el món de les organitzacions i les empreses.² Els canvis actuals són amplis i profunds, i es considera que s'està en un moment de transició històrica. Aquests canvis són de naturalesa molt diversa, i afecten tant aspectes personals com estructurals.

Ulrich Beck presenta els canvis que considera més rellevants dels últims trenta anys. Aquests fan referència a l'increment dels estàndards de vida, la disponibilitat de més temps lliure, la millora en els rendiments laborals, l'increment de l'esperança de vida, els més alts nivells educatius, les elevades taxes d'atur, la dificultat d'establir llaços personals estables, els canvis dels rols dins la família, l'emancipació de la dona i la seva situació en el mercat laboral i els replantejaments del lloc que ocupa socialment el col·lectiu masculí. Tot plegat

1. Hi ha diversos termes per fer referència a l'espai que hi ha entre l'Administració pública, les iniciatives empresarials i l'esfera familiar. En aquest article s'utilitzen els termes *organitzacions no governamentals*, *organitzacions del tercer sector* o *entitats* de manera indistinta.

2. Per desenvolupar aquesta primera part s'utilitzen referències de Beck, 1998, Giddens, 2000, i Adelantado i Gomà, 2000.

porta a un increment de les possibilitats d'escollir, i en resulta un model de societat més individualista. Amb les seves paraules:

«El mateix individu (o individu) es converteix en la unitat reproductiva dels aspectes socials en el món de la vida. Dit d'una altra manera: dins i fora de la família, els individus es converteixen en actors per assegurar la seva existència en el mercat i la planificació i organització de la biografia que hi fa referència.»³

Cadascú pot escollir la seva vida, «la identitat personal ha de ser creada i recreada»,⁴ fet que possibilita i propicia la institucionalització i l'estandardització, i genera dependència del mercat:

«La diferenciació de “condicions individuals” comporta, al mateix temps, una estandardització molt acusada. Més concretament: els mateixos mitjans que ocasionen una individualització determinen una estandardització.»⁵

A aquests factors, s'hi afegeixen nous valors i noves formes d'acció col·lectiva que tenen un impacte polític transversal, que demanen espais de participació i exigeixen una gestió pública postburocràtica. El nou concepte de dimensió territorial està qüestionant el concepte de democràcia i demana la recerca de mecanismes de legitimació política.

Aquests canvis es reforcen entre si i plantegen nous reptes a la societat. Es pot considerar que hi ha dos reptes especialment rellevants per sector de les ONG. El primer té a veure amb la provisió i el finançament dels serveis per donar resposta a les necessitats individuals i a noves demandes. El segon fa referència als nous valors i expectatives de com s'han d'elaborar les propostes d'acció, de plantejar l'establiment de mecanismes de participació política i de la recerca de mecanismes democràtics que s'adaptin al nou entorn. «Cal democratitzar la democràcia de manera que respongui a les noves demandes.»⁶ La implantació de les solucions requereix l'aportació de molts actors i, per tant, les propostes s'han de formular des d'un espai de participació. Cal buscar fórmules per contrarestar l'esgotament dels mecanismes existents de representació i cercar com fer-los operatius.

Aquests reptes comporten repensar les bases i els sistemes de l'estat del benestar, redefinir polítiques socials i plantejar un nou repartiment de responsabilitats en el qual entrin en joc les apostes polítiques, els recursos econòmics i les

3. Beck, 1998, p. 98.

4. Giddens, 2000, p. 60.

5. Beck, 1998, p. 166.

6. Giddens, 2000, p. 17.

capacitats de cadascun dels actors. Requereix la mobilització de l'Administració pública, el món de l'empresa, el tercer sector i la família. Els límits entre sectors esdevenen molt dinàmics, i no es pot trobar una distribució única que serveixi de model òptim.

D'un model d'Estat dissenyat un cop finalitzada la Segona Guerra Mundial on s'aposta per combinar el desenvolupament econòmic i la protecció social, que assumeix una part important del gruix de la prestació dels serveis, es passa, al anys setanta, a reconèixer els límits i a demanar, des de diferents sectors, una reforma de l'estat del benestar per assegurar-ne la viabilitat i per limitar la despesa. Es planteja una reforma que passa per plans de reducció, de modernització i de redefinició de la funció del sector públic.

Per fer operativa la redefinició de la funció del sector públic, una opció és establir col·laboracions amb altres agents per optimitzar la provisió de serveis, fet que comporta una embranzida en la col·laboració privada, o el *contracting out*. Aquesta col·laboració tant es pot establir amb empreses com amb entitats del tercer sector o oferir suports per facilitar la tasca a les famílies.⁷

La redefinició de la funció del sector públic implica canvis en els rols i en les maneres de funcionar dels actors implicats. Els serveis de benestar poden ser produïts des de cadascun d'aquests sectors i fer-ho de manera simultània; cadascun presenta unes potencialitats i unes limitacions que cal tenir presents. Aquesta aposta obre noves preguntes: Qui s'ha d'ocupar de què? Quin paper ha d'assumir cada sector? De qui és la responsabilitat de l'atenció? Qui aporta el finançament? Quins intercanvis es generen entre sectors? Com es coordinen els diferents agents per tal de que puguin aportar allò que els fa específics i s'evitin buits d'atenció? La configuració resultant és un aspecte que defineix el model de societat i convé analitzar-ne les conseqüències a l'àmbit personal i col·lectiu. Si es considera que la redistribució de rols és una opció possible, cal analitzar els impactes polítics i operatius, i les possibilitats i els reptes que significa per a l'Administració, l'empresa, el tercer sector i la família.

L'Administració manté una relació intensa amb el sector empresarial, i també creix l'interès a promoure polítiques que permetin a les famílies ocupar-se de l'atenció de proximitat. Els impactes i les implicacions per a aquestes dues esfe-

7. Cal remarcar la diferència entre els conceptes de *provisió* i el de *producció*. La provisió fa referència a la decisió política, a les decisions estratègiques. La producció té a veure en qui materialitza el servei. En el *contracting out*, l'Administració planifica, regula, finança, realitza el seguiment de les polítiques, i cerca qui s'ocupa de la producció d'acord amb els criteris que s'estableixin.

res no es presenten aquí, ja que la comunicació se centra en el paper del tercer sector i en les relacions amb l'Administració.

El *sector de les ONG* o tercer sector fa referència a l'espai entre sectors, que no és ni governamental, ni lucratiu, ni familiar. Es tracta de l'espai per a la iniciativa comunitària, més o menys formalitzada, on grups de persones amb interessos comuns posen recursos i esforços per a la consecució d'objectius en benefici de la societat. Es tracta d'un sector que pot ser analitzat des de diferents punts de vista i que rep multitud de noms. No es pretén aquí posar sobre la taula els debats i discussions sobre què és i què no és tercer sector, ja que es tracta d'una delimitació que presenta sempre esclatxes. Es tracta d'un conjunt d'organitzacions de caràcter molt heterogeni, de diferents dimensions i maneres de funcionar i que actua en diversos camps d'acció.

El tercer sector es presenta, per part de les institucions i dels teòrics de totes les posicions ideològiques, com un actor clau en la superació de les mancances, pel seu paper com a provisor i prestadora de serveis, i com un actor pel paper polític perquè és un suport que estructura interessos, canalitza demandes i realitza propostes. Es considera que és una peça clau per a la democratització de la democràcia. Algunes entitats són referents en el seu camp d'acció, com ara en el desenvolupament, els drets humans, l'ecologia i la pobresa. Es demana que les organitzacions del tercer sector actuïn com a eixos vertebradors de les demandes dels diferents col·lectius i de la participació ciutadana.

Les dues demandes es poden exemplificar a partir d'aquestes dues cites:

«En qualsevol cas, les organitzacions no lucratives han adquirit un important protagonisme en la provisió de serveis socials i són un instrument clau per a l'atenció bàsica de les necessitats dels individus, grups i comunitats, i per desenvolupar les condicions que promoguin la igualtat efectiva per a tots els ciutadans, el benestar i la qualitat de vida [...]. L'associacionisme voluntari s'ha constituït en un dels agents de l'avenç contemporani de l'Estat del benestar.»⁸

»Les associacions tenen un paper essencial en l'estructuració de sistemes democràtics. Les organitzacions no lucratives expressen interessos particulars que d'una altra manera no tindrien sortida en els mecanismes habituals de la societat, pel fet de ser minoritaris o emergents.»⁹

Les dues demandes a les entitats, la de prestació i la de participació, no van separades. Hi ha opinions que consideren que els rols es reforcen mútuament:

8. Ruiz, 2000, p. 187.

9. Ferrés i Belil, 1997, p. 7.

«La composició del tercer sector i el seu paper com a prestadora de serveis depenen, en gran mesura, del grau de reconeixement social que tinguin les seves organitzacions i de la seva capacitat d'influència política.»¹⁰

Hi ha opinions que creuen, però, que la combinació de rols és contradictòria:

«En aquest sector que s'autodenomina “el sector independent” [...] la contradicció inherent és que no poden ser independents políticament i econòmicament [...]. En aquest moment, aquest sector critica (tímidament) la política social del Govern com a estratègia de legitimació a l'hora que depèn dels seus pressupostos.»¹¹

El dilema de si els rols són compatibles o no és obert. Es poden formular hipòtesis de cap on anirà. Probablement, i seguint la tendència actual, les entitats s'especialitzaran per àmbits, algunes se centraran en el paper polític (com Amnistia Internacional o Greenpeace) i d'altres com a prestadores de serveis (com les entitats que actuen en l'àmbit de l'esplai), d'altres amb l'ajuda mútua (com els familiars d'afectats per una malaltia) i d'altres en la vinculació dels seus membres (com les associacions de festes de carrer, els castellers i els grups esportius).

Tornant a l'increment i l'emergència de les noves demandes sobre les entitats, i al fenomen de la subcontractació (*contracting-out*), cal ressaltar un fet que genera: l'establiment d'una relació més intensa amb el sector públic. Aquest fet té impactes i implicacions per als dos sectors.

Dels beneficis de la relació es pot destacar que per a l'Administració representa la possibilitat que els serveis arribin a més usuaris de manera més flexible, innovadora i econòmica; potencia la implicació dels grups afectats i gent interessada; permet atendre millor les necessitats dels usuaris de difícil accés i facilitar la interacció de l'Administració amb altres agents socials; representa disposar d'interlocutors territorials i temàtics per formular i implantar intervencions concretes. Per a les entitats representa a més recursos, la possibilitat de tenir un suport logístic imprescindible, de poder influir en el desenvolupament de polítiques i programes d'intervenció pública i de tenir més presència social.

Però aquesta relació és, sobretot, una relació queixosa. Els tècnics i els polítics de l'Administració es queixen de les entitats i les entitats ho fan de l'Administració. La subcontractació representa que l'Administració pública i les ONG passin a ser mútuament dependents i s'ha de combinar l'autonomia de les ONG i la necessitat de control de l'Administració. La lògica del funcionament de l'Adminis-

10. Sarasa, 2000, p. 363-364.

11. Garcés, 2000, p. 90.

tració i de les entitats és diferent, cadascuna respon a requeriments interns i externs específics; quan han de col·laborar, es produeix un conflicte que genera malestar. La queixa de la relació és molt sovint provocada per la percepció que cadascú té de l'altre. Els tècnics i polítics consideren que les entitats tenen mancances tant de funcionament i gestió, com de sector, pel fet d'estar atomitzat i desestructurat.

Les entitats es queixen de les administracions pel fet de ser arbitràries, feixugues en el seu funcionament, amb dificultats de comunicació, i estar descoordinades entre si, tant territorialment com temàticament.

Per als tècnics de l'Administració, la contractació els representa haver d'exercir noves capacitats, a dedicar més esforços a la planificació i la realització de funcions de seguiment i control. Pot portar a un allunyament de l'Administració dels problemes reals i de coneixement de l'entorn. Els departaments públics perden autonomia, ja que perden capacitat de gestionar el procés de producció del servei. A més, a vegades els és difícil trobar interlocutors.

Per a les entitats la relació de dependència les pot portar a modificar els objectius, i també els pot limitar la capacitat de pressió política. La relació implica l'increment de formalització i tràmits, fet que té dues conseqüències principals per a les entitats: es fa més difícil trobar persones disposades a estar en els càrrecs de junta, i els força a una professionalització. Aquesta professionalització fa que es pugui perdre el sentit de pertinença, i per tant hi hagi més dificultats en incorporar voluntariat. A una escala més operativa, per a les entitats, la dependència del finançament públic els representa unes dificultats de liquidesa, d'haver d'estructurar els projectes amb carències anuals i patir un subfinançament crònic. També els representa que la seva continuïtat estigui subjecta als canvis polítics.

En haver de satisfer una colla de requisits, un del perills d'establir acords és que pot forçar cap a una estandardització dels serveis que s'ofereixen des de les entitats, fet que comportaria perdre flexibilitat i la proximitat de la situació dels usuaris, que és, precisament, una de les característiques que es valoren com a més rellevants de les ONG.

Per facilitar aquesta col·laboració hi ha una colla de propostes; n'hi ha que impliquen els dos sectors, com ara:

- Cercar l'apropament per a una comprensió mútua. Les entitats han d'entendre els principis i les pressions a què està sotmesa l'Administració, i l'Administració ha d'entendre l'aportació i el significat de les entitats. Cada sector té la seva lògica, i el funcionament a partir d'estereotips fa difícil un treball sinèrgic. Entre sectors cal fomentar l'intercanvi d'informació, d'experiència i de professionals.

- Hi ha diversos mecanismes de participació ciutadana; cal vetllar per millorar-ne el funcionament i cercar marcs alternatius i complementaris. Un exemple seria els consells de participació, que solen estar impulsats des dels governs locals. Es pot considerar que són una bona fórmula per apropar sectors i per establir espais de contacte i debat. En alguns consells es generen rutines i falta innovació. Cal repensar-los i involucrar més la ciutadania i assegurar que es realitza la tasca de pont entre els ciutadans i el govern, i fer-los més àgils i rics.
- Avançar cap a un millor coneixement del sector. En aquest moment s'estan realitzant esforços importants en aquesta línia. Els diferents estudis que es promouen des de diferents institucions poden ser un suport per orientar la presa de decisions pública i la formulació de propostes des del mateix sector.

Hi ha algunes propostes que es poden promoure des del sector associatiu:

- Diversificar les fonts de finançament. S'han de mobilitzar més els socis i les donacions. Cal formació i replantejar les estratègies de captació de fons i treballar fent economies d'escala.
- Donar més importància al paper del voluntariat, que ara s'està deixant de banda. La dinamització d'equips de voluntariat requereix una estratègia ferma i clara.
- Cal una aposta més ferma pel treball en xarxa, tant estable com puntual.
- Millorar la comunicació i assegurar la transparència en tots els aspectes de la gestió. Reconsiderar la participació interna, tant per a la legitimació com per ampliar la capacitat per a la realització de projectes.
- Convé un esforç per establir sistemes d'avaluació continus i sistemàtics. Les avaluacions han de considerar els resultats a curt termini i els impactes a més llarg termini.
- Revisar les polítiques de recursos humans, incloent-hi els plans de formació, la millora de les condicions laborals i els sistemes d'informació.

Hi ha propostes que l'Administració ha d'impulsar:

- Assegurar una voluntat política ferma, facilitar personal i recursos dedicats a la relació i suport a les entitats.
- Les administracions han de fer l'esforç de coordinació. Aquest fet alleugeriria el volum de feina de les entitats en el manteniment de la relació.

- Les entitats tenen dificultats en el treball en xarxa, ja que els falta temps i recursos. També cal tenir present que pot existir una certa competència entre si. Es considera que una de les tasques de l'Administració seria la de facilitar aquest treball.¹²
- Millorar els sistemes de pagament, agilitar els tràmits. Una millora en aquest aspecte serviria per poder treballar amb més tranquil·litat i poder centrar-se en els aspectes clau dels projectes.
- Un altre suport que es reclama seria reduir la càrrega impositiva¹³ de les associacions.

I per acabar cal remarcar que es tracta d'una relació amb molt potencial, que ha d'allunyar-se tant de la idealització com del derrotisme. Es tracta d'una relació dinàmica, que requereix diàleg i actitud de col·laboració per anar ajustant els recursos existents a les necessitats que vagin sorgint a partir de nous valors i coordenades socials.

Bibliografia

- Adelantado, J. (coord.) (2000), *Cambios en el Estado del Bienestar*. Icaria, Barcelona.
- Albi, E., González-Páramo, J. M., López, G. (1997), *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo*. Paidós, Barcelona.
- Belil, M., Vernis, A. (1997), *La excelencia en el sector asociativo. Una comparación regional*. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- Casei, J. (1995), *Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain*. Tesi doctoral, Departament de Ciència Política i de Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Donati, P. (1996), *Sociologia del Terzo Settore*. La Nuova Italia Scientifica, Roma.

12. La proposta no fa referència a la creació de xarxes de dalt a baix, sinó que ofereix recursos perquè les entitats trobin suport per a l'estructuració de la seva xarxa.

13. Hi ha engegades diverses campanyes per a l'exempció d'impostos a les entitats sense afany de lucre, que es concentren, sobretot, a l'àmbit local (que de fet és el que menys volum econòmic representa). Un cas a part és la forma jurídica de fundació. A les associacions el desinterès s'ha confirmat amb la recent Llei orgànica d'associacions, que no fa cap referència en aquest aspecte.

- Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel, Barcelona.
- Garcés Ferrer, J. (2000), *La nueva sostenibilidad social*. Ariel Sociología, Barcelona.
- Giddens, A. (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus, Madrid.
- Handy, C. B. (1990), *Understanding Voluntary Organizations*. Penguin Books, Londres.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno*. Paidós, Barcelona.
- Osborne, S. P. (1998), *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*. Routledge, Londres.
- Ott, J. S. (2001), *Understanding Nonprofit Organizations. Governance, Leadership and Management*. Westmister Press, Boulder, CO.
- Puig, T. (1992), *La ciutat de les associacions*. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- (1992), *The Role of NGOs in Development. Two Case Studies*. Undergraduate dissertation, Geography Department, University of Glasgow, Glasgow.
- (1994), *La ciudad de las asociaciones. Pensar, dirigir y gestionar las asociaciones de ciudadanos desde el marketing de servicios*. Editorial Popular, Madrid.
- (1995), *Porque quiero mi asociación, la reinvento*. Dossiers Barcelona Associacions, Torre Jussana, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- (2000), *Les associacions i la seva gestió*. Treball de recerca, Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- (2002), *Organitzacions no governamentals: pressions externes, situació interna i suports possibles. El cas de les associacions per la lluita contra l'exclusió social a Catalunya*. Treball becat per la Fundació Caixa de Sabadell.
- Putnam, R. D. (1995). «Bowling Alone: America's Declining Social Capital». *Journal of Democracy*, 6:1.
<[www-personal.umich.edu /skassner/ Eng125Putnam.html](http://www-personal.umich.edu/~skassner/Eng125Putnam.html)>
- (2000), *Per a fer que la democràcia funcioni: la importància del capital social*. Proa, Barcelona.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2000b), *El sector no lucratiu en Espanya*. Fundació BBV, Bilbao.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K. (1996), *The Emerging Non-Profit Sector*. Manchester University Press, Manchester.
- Sarasa, S. (2000), «La última red de servicios personales». A Adelantado, J. (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar*. Icaria, Barcelona, pàg. 349-378.
- Self, P. (1993), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. McMillan, Londres.

- Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. INAP, Madrid.
- (1992), «Administración pública y mercado», a ICE, núm. 712, Madrid.
- (1995), *Democràcia: participación y eficiencia*. Esborrany de la conferència presentada a la UIMP, Santander.
- Subirats, J. (ed.) (1999), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Estudios de la Fundación Encuentro, Madrid.
- Vernis, A. (1999), «La relación público-privado en la provisión de servicios sociales». Publicació de la *Revista de Torre Jussana* amb motiu de la Primavera de les Associacions, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

REPENSANT ELS SISTEMES DE COORDINACIÓ I GESTIÓ INTERINSTITUCIONAL EN EL SECTOR PÚBLIC

L'experiència dels contractes-programa entre les universitats públiques i la Generalitat de Catalunya

Josep Ribas, Esther Morales i Josep M. Vilalta

*Direcció General d'Universitats, Departament d'Universitats, Recerca
i Societat de la Informació, Generalitat de Catalunya*

1. El context general de l'educació superior i la gestió pública universitària

1.1. *Els canvis i les transformacions en el context de l'ensenyament superior comporten repensar les polítiques i la gestió universitàries*

La gran majoria de teòrics de la política i la gestió universitàries, així com gran part dels professionals que tenen o han tingut responsabilitats acadèmiques i directives en institucions d'educació superior o sistemes universitaris, arriben al mateix diagnòstic: la gestió pública universitària viu moments de canvi i de transformacions substancials en els darrers anys.

Les institucions universitàries són considerades cada cop més com a agents clau en la societat, una societat que ja gosem anomenar *de la informació* o *del coneixement*. La preparació i el desenvolupament constants del capital humà és un factor considerat essencial per al desenvolupament i la competitivitat de qualsevol país o territori.

L'ensenyament superior s'ha convertit en els darrers decennis en un ensenyament de masses en els països més avançats. Tant els sistemes universitaris (governos, administracions i universitats) com les universitats han hagut de respondre amb noves polítiques universitàries, en ocasions de forma imaginativa o reactiva. Les funcions de formació i de recerca s'han tornat més complexes i s'ha incrementat la competitivitat per poder optar a recursos per a la recerca i el desenvolupament d'activitats universitàries de tota mena. Sens dubte, les universitats han millorat força, tant en condicions materials i en capacitats professionals (en moltes ocasions fruit del treball tenaç dels universitaris en unes condicions difícils a Espanya respecte als estàndards europeus), com també en la gestió i les capacitats institucionals.

L'ensenyament superior acull noves expectatives i noves demandes socials, poc presents uns anys enrere. Esmentem tan sols a tall d'exemple la formació continuada, el reciclatge de professionals, la recerca aplicada i el desenvolupament tecnològic, la transferència de coneixement, la innovació i el suport a iniciatives empresarials d'alt valor afegit o de base tecnològica, la complicitat en projectes regionals i locals per a la competitivitat econòmica i el progrés social i cultural, o el desenvolupament urbanístic i la vitalitat de barris o zones deprimits.

Quadre 1. Noves expectatives i demandes socials a les universitats

- Formació continuada
- Reciclatge de professionals
- Recerca aplicada i desenvolupament tecnològic
- Transferència de coneixements
- Innovació/ suport a iniciatives empresarials/ creació d'empreses
- Desenvolupament regional i local
- Competitivitat econòmica/ progrés social i cultural
- Desenvolupament urbanístic/ revitalització de barris i àrees urbanes
- Formació per al mercat de treball

Així mateix, en la gestió pública universitària també observem una sèrie de circumstàncies comunes a la gestió pública en general. Aquestes són principalment les següents:

- Creixents expectatives socials respecte de les actuacions de les institucions públiques.
- Major èmfasi en la qualitat i la pertinença dels serveis públics.
- Tendència a valorar la legitimitat dels organismes públics en funció dels seus resultats, el seu impacte i la resposta a les necessitats i demandes socials, més que no pas a la seva legitimitat política o ideològica.
- Restriccions pressupostàries en un context d'austeritat i crisi de l'estat del benestar, que tenen un impacte directe en l'educació com a servei públic.
- Creixent competitivitat internacional en un mercat globalitzat, que també afecta cada dia més la realitat de l'ensenyament superior.
- Impacte de les tecnologies de la informació i la comunicació.

Per això, els governs i les administracions responsables viuen moments d'incertesa, que obliguen a repensar la política universitària en moltes ocasions i a intentar innovar en matèria de gestió.

D'acord amb Subirats, Oroval i Vilalta (2000), «No és, doncs, estrany, que proliferin reformes de tota classe en els sistemes universitaris dels països més avançats, reformes que es concentren en temes com: què han de fer les universitats, qui ha de decidir què fer; com han de relacionar-se els diferents sectors implicats en el govern i el funcionament d'aquestes universitats. No es tracta d'un moviment de canvis que afecten tan sols les universitats, sinó que afecta de ple els vincles tradicionals i els nous establerts o a establir entre universitats, estat (en el sentit d'institucions representatives responsables del finançament i l'homologació de les activitats universitàries) i d'altres agents socials i econòmics implicats». Així, en els darrers anys s'han generat en molts parlaments, governs i institucions transnacionals debats i informes sobre la reforma dels sistemes d'ensenyament superior i les universitats. Ho podem observar a països com el Regne Unit, França, Alemanya, Finlàndia, Suècia, Dinamarca, Austràlia, els Països Baixos, o en organismes com l'OCDE, la UNESCO i la mateixa Comissió Europea. Catalunya i el conjunt de l'Estat no s'escapen a aquesta tendència i a aquesta necessitat, i reflexions com l'Informe 2000 sobre la universitat espanyola i l'Informe sobre el futur de la universitat catalana en són una mostra clara.

El present article intenta, en aquest context, aportar reflexions a l'entorn dels sistemes de coordinació i gestió interinstitucional en el sector públic, a partir d'una experiència que considerem útil i aportadora de *valor públic*, com és la dels contractes-programa entre les universitats públiques de Catalunya i la Generalitat en els darrers anys.

1.2. *El nou rol de l'Estat i el paradigma de la nova gestió pública*

El paradigma del *New Public Management* (nova gestió pública) també ha comportat repensar en part la gestió de l'ensenyament superior i les universitats. Aquest paradigma aporta una nova visió de la gestió del sector i dels afers públics, i atorga nous rols a les administracions i a l'Estat en general. Pel que respecta a les relacions entre els governs i les universitats, el paper de l'Estat com a institució política tendeix a modificar-se. Parlem cada dia més d'un estat regulador i avaluador, també en matèria de política universitària. Els governs fixen el marc normatiu, les estratègies d'actuació en la política pública (universitària), intenten actuar sota el sistema mitjançant incentius i plans diversos per, finalment, prendre un rol d'avaluador dels resultats i de les activitats dutes a terme pels altres agents institucionals.

Tot plegat implica una tendència (observable cada dia més en el panorama de la gestió pública en general i en la gestió universitària) cap a l'establiment d'objectius i l'anàlisi del seu acompliment, i cap al desenvolupament d'incentius que afavoreixin l'eficàcia i l'eficiència del sistema públic, sota una xarxa interinstitucional que es veu cada cop més com una riquesa que no pas com a dificultat. L'avaluació de l'activitat dels organismes públics i l'avaluació de la qualitat dels serveis passa a ser, doncs, una activitat cabdal per a la gestió pública (universitària).

La nova gestió pública també ha comportat el desenvolupament de tècniques i eines de gestió noves en el panorama universitari. Direcció i planificació estratègica, gestió de la qualitat, gestió de processos, tècniques de *benchmarking*, avaluació i bones pràctiques, anàlisi de costos i comptabilitat analítica, màrqueting i comunicació social, gestió per competències, etc. Avui dia ningú no s'esstranya que les universitats catalanes hagin adoptat (ja sigui com a innovació dins la gestió pública o com a tècnica importada del món privat) mecanismes o eines de gestió com les esmentades, i les adaptin, per descomptat, a la realitat acadèmica i a la de les organitzacions professionals complexes.

1.3. El dilema entre descentralització i centralització de les polítiques universitàries

El nou rol de l'Estat que acabem d'esmentar està en consonància amb el respecte i l'impuls a la clàssica autonomia universitària. S'entén que les institucions d'ensenyament superior han de disposar d'un grau elevat d'autonomia a l'hora de desenvolupar el seu propi perfil institucional i els seus projectes acadèmics, i que el paper dels governs i de les administracions és establir els marcs normatius, promoure polítiques i incentius per a la millor formació i recerca universitàries, afavorir la cooperació i el sistema d'ensenyament superior, i avaluar i controlar els resultats assolits per cada un dels agents i pel conjunt del sistema. Així, entenem cada cop més la política universitària com un responsabilitat de tots els agents involucrats, en una xarxa interorganitzativa que ha de procurar, sempre que sigui possible, crear sinergies per a la cooperació, la confiança mútua i l'aprenentatge col·lectiu.

En estreta interrelació amb aquesta filosofia, trobem un requeriment públic, lligat directament a l'autonomia acadèmica i de gestió, com és el retiment de comptes (*accountability*), la transparència i l'avaluació constant de les actuacions i els serveis públics.

Tots aquests factors comporten una tensió evident entre la descentralització i la centralització en la gestió pública universitària. Podem afirmar que «la gran onada de canvis que sacsegen les universitats i el nou context de gestió en què es mouen les administracions públiques, han anat comportant i comporten canvis significatius en la forma d'entendre la gestió d'aquestes institucions i la forma d'entendre les relacions entre universitats i administracions responsables. D'una altra banda, la mateixa filosofia del control mitjançant resultats –generalització dels indicadors de rendiment i de l'avaluació– comporta un major èmfasi en la descentralització. De l'altra, la voluntat d'assegurar determinades direccions prioritàries en la formació i la recerca, i la necessitat d'homogeneïtzar certs paràmetres que permetin comparar i mesurar amb comoditat,

| Quadre 2. Principals indicadors del sistema universitari públic de Catalunya <i>(Dades del sistema públic (no inclou la UOC) del curs 2001-2002, referides a ensenyaments oficials de centres integrats)</i> | | |
|--|----------------------------------|-----------|
| Estudiants matriculats | – Ensenyaments de 1r cicle | 58.903 |
| | – Ensenyaments de 1r i 2n cicles | 101.965 |
| | – Ensenyaments de 2n cicle | 13.911 |
| | TOTAL | 174.779 |
| Estudiants de nou accés | – Ensenyaments de 1r cicle | 16.169 |
| | – Ensenyaments de 1r i 2n cicles | 20.119 |
| | – Ensenyaments de 2n cicle | 6.186 |
| | TOTAL | 42.474 |
| Graduats de 1r i 2n cicles | | 23.063 |
| Estudiants de doctorat (curs 2000-2001) | | 8.825 |
| Estudiants de postgrau (curs 2000-2001) | | 48.820 |
| Tesis doctorals llegides (curs 2000-2001) | | 1.063 |
| Professorat, nombre de persones | | 13.143 |
| Professorat equivalent a temps complet | | 10.407 |
| Personal d'administració i serveis | | 6.516 |
| Pressupost corrent (Total ing. liquidats 2001 en MEUR) | | 962,70 |
| Inversions netes (2001, en MEUR) | | 57,40 |
| Superfície construïda universitats (2001, en m ²) | | 1.636.544 |

comporta caminar en un cert procés de centralització» (Oroval, Subirats i Vilalta, 2000).

1.4. *El panorama del sistema universitari a Catalunya*

El sistema universitari català s'ha vist immers en aquestes noves circumstàncies i factors econòmics, socials i de la gestió pròpia, que n'afecten el funcionament i fins i tot la relació i el compromís amb la resta de la societat. Les universitats, l'ensenyament superior, el coneixement i la recerca han passat a ser els àmbits més estratègics pel país i, com a conseqüència, més presents a l'agenda política catalana i espanyola. Això ha implicat, des de la nostra perspectiva, l'activació d'un camp propi en política universitària, fruit de la seva importància i sens dubte del seu creixement, tant quantitatiu com qualitatiu (vegeu el quadre adjunt). La concepció i l'orientació que desprèn la filosofia contractual entre universitats i Administració segueix aquesta línia, en un intent d'innovar i donar millor resposta des de la gestió pública a les necessitats i les demandes socials.

2. Concepte i filosofia general dels contractes-programa

Quan al principi de l'any 1997 la Generalitat de Catalunya (aleshores a través del Comissionat per a Universitats i Recerca) i la Universitat Politècnica de Catalunya acordaven formalitzar el primer contracte-programa universitari, l'Administració universitària i les universitats catalanes havien fet plegades un salt qualitatiu important en la majoria de terrenys, que possibilitava l'establiment per primera vegada en l'entorn universitari de l'Estat d'un nou instrument financer i de planificació que vinculava l'assoliment d'objectius de millora a mitjà termini a un finançament addicional, i que ofería perspectives d'èxit ja aleshores, com així ha estat.

Després del període expansionista del sistema universitari que caracteritzà els anys vuitanta i el principi dels noranta –amb un fort creixement de la demanda i l'oferta de noves places i de nous equipaments universitaris–, s'iniciava una nova situació, caracteritzada fonamentalment per la contenció de la demanda amb un descens demogràfic ja previst i estimat –aleshores, i avui ja realitzat– dels propers anys, i condicionat, també, per un marc general de contenció del dèficit públic imposat pels criteris de convergència europea. S'iniciava un

procés de reflexió, en part motivat per experiències similars d'altres països i institucions, com s'ha dit, que coincidien a assenyalar la necessitat de recuperar la capitalitat del procés d'aprenentatge de l'estudiant i la seva inserció laboral, la preocupació per la millora docent i el rendiment acadèmic i la qualitat dels serveis universitaris oferts, la utilització de les noves tecnologies per a l'extensió de la formació i la innovació didàctica, o la necessitat d'explicitar els beneficis que la recerca aportava a la societat més enllà d'augmentar en qualitat i quantitat les activitats d'investigació.

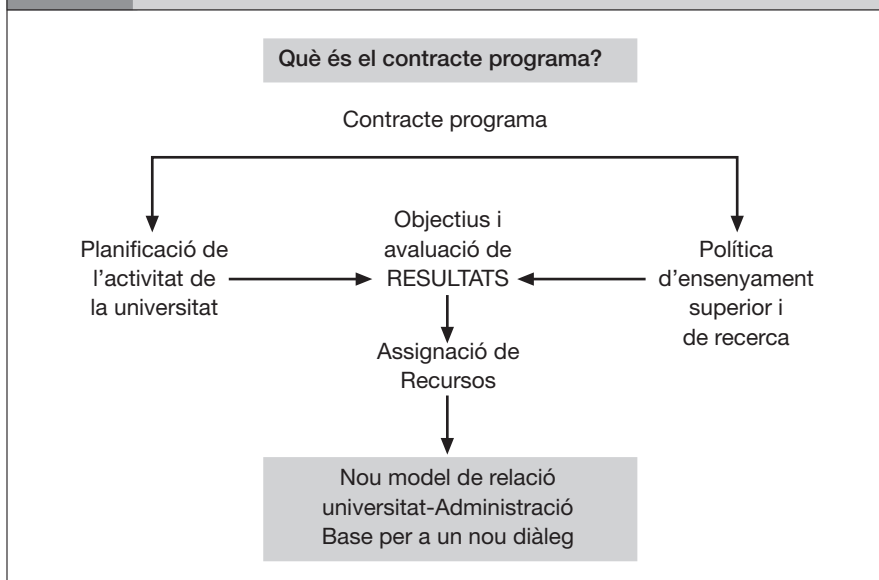
Per avançar en aquestes millores calia posar en marxa nous instruments d'observació i diagnòstic, com també de planificació i presa de decisions. Calia incorporar a l'activitat universitària quotidiana els criteris de gestió que eren comuns a altres àmbits de la societat, com són l'*eficiència*, procurant fer millor les coses amb allò de què disposem; la *transparència*, entesa com un deure ineludible de retre comptes a la societat de les actuacions d'un servei públic; la *racionalitat*, establint objectius mesurables; i la *qualitat*, entesa com la mesura de la satisfacció de les demandes socials de l'activitat docent, investigadora i de serveis universitaris.

Aquest nou estil d'actuar es va impulsar des de l'Administració catalana per mitjà d'un conjunt d'instruments de cooperació entre les universitats catalanes i l'Administració educativa, articulats entorn de cinc pilars bàsics: el Pla plurianual d'inversions universitàries (1995), la programació dels ensenyaments universitaris i l'inici de l'avaluació de la qualitat del sistema universitari a través de l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari (1996), el Pla de recerca de Catalunya (1997) i els contractes-programa de millora de la qualitat amb finançament lligat a l'assoliment d'objectius, també a partir de l'any 1997.

Al seu torn, algunes universitats catalanes havien iniciat processos similars, concretats en processos de planificació estratègica i plans de qualitat, seguides de reestructuracions organitzatives per facilitar la gestió del canvi i d'un desplegament progressiu de plans específics sectorials i de les seves unitats acadèmiques, a través de la fixació d'objectius i de l'avaluació de resultats.

En aquest entorn, els contractes-programa esdevingueren instruments estratègics, de gestió i per a la millora de la qualitat de les universitats i del sistema universitari en general, fruit d'un pacte institucional entre l'Administració i cada universitat pública. Aquesta eina de gestió formava part d'un nou marc de relacions entre l'Administració universitària i les universitats catalanes, caracteritzat per:

Quadre 3. Els contractes-programa, un nou model en la relació universitat-Administració



- L'establiment d'uns objectius concrets a mitjà termini de caràcter plurianual amb cada universitat
- La valoració del grau d'assoliment basada en indicadors majoritàriament quantitius
- La determinació d'un finançament específic públic en funció del grau d'assoliment dels objectius i d'un finançament addicional del finançament rebut per a les activitats bàsiques de la universitat
- La revisió anual d'aquests objectius d'acord amb els resultats de la mateixa avaluació del contracte i de l'evolució de la política universitària del Govern.

També, en aquest context, els contractes-programa han esdevingut instruments útils per al desenvolupament de tres finalitats diferents: finalitats *pressupostàries*, d'impuls per a la *millora de la qualitat* i de *transparència social*.

Des d'un punt de vista pressupostari, els contractes-programa tenien l'objectiu d'introduir nous mecanismes de finançament públic de la despesa corrent de les universitats. Es programaven nous recursos addicionals, vinculats a l'assoliment d'uns objectius de millora prèviament establerts, que se sumaven a la

transferència pública a cada universitat sobre la base d'una subvenció nominativa consolidada per a cada una i a una subvenció comuna per a programes concrets.

Els pactes dels contractes-programa incorporaven, però, uns percentatges mínims a assolir dels objectius per accedir al finançament addicional d'aquests. Percentatges inferiors al 80 % - 85 % dels compromisos (segons el cas), representaven un finançament nul, i podien implicar una revisió en profunditat de la política de qualitat empresa per la universitat i fins i tot del seu finançament global. Calia, doncs, una implicació profunda i àmplia de la comunitat universitària per assolir èxits en la majoria dels objectius establerts per tenir accés al finançament addicional.

Aquests recursos han representat uns imports poc significatius, en proporció al volum total de recursos transferits a les universitats. Malgrat aquest fet, han generat un impuls important per a la racionalització dels recursos disponibles de les universitats i per al foment de la cultura de l'eficiència i dels resultats, en contraposició de la cultura de la subvenció. D'aquesta manera, de la discussió anual del pressupost de la universitat a partir del presupost de l'exercici anterior sobre la base de premisses de caire principalment incrementalista, es va passar a una negociació i un pacte institucional sobre els objectius de millora a aconseguir per la universitat i els resultats que aquesta hauria d'assolir en un temps determinat.

Quant al segon objectiu, els contractes-programa volien ajudar a estendre a la totalitat de les universitats catalanes el repte de la millora de la qualitat docent i investigadora i gestionar-la millor. Els primers contractes potencien l'establiment de polítiques de qualitat a totes les universitats, fomentaren l'establiment d'objectius de millora i la seva prioritització, l'establiment de línies d'actuació i l'avaluació del seu assoliment per mitjà d'un sistema d'indicadors de resultats.

Quant al tercer objectiu, els contractes-programa van impulsar, definitivament, el retiment de comptes a la societat de la política i l'activitat universitària de cada una de les institucions. Pel fet que d'una banda, els contractes indicaven explícitament quin ús es volia fer dels recursos que els pressupostos públics destinaven a cada universitat, i que, de l'altra, es podia evidenciar per a què havien servit aquests recursos adjudicats al llarg d'aquest temps per mitjà d'un sistema simple d'objectius i d'indicadors, ha estat una tasca fàcil retre comptes de les millores assolides a cada universitat. En altres paraules, a través de cada contracte-programa, la universitat va fer explícita la planificació de la seva activitat d'acord amb uns objectius pactats prèviament, i per als quals va

disposar d'un finançament adicional i un seguiment dels resultats per part del Govern. Així mateix, la Generalitat va poder prioritzar determinades línies d'actuació que considerava importants i oportunes en l'àmbit de la docència, la recerca i la gestió, respectant en tot moment el principi d'autonomia universitària.

La introducció d'aquest instrument ha tingut, també, un efecte positiu –tot i que estès tan sols en algunes universitats– sobre el funcionament intern i la difusió dels objectius institucionals a l'interior de cada universitat, en haver-se d'adequar la seva activitat en els diferents nivells de treball orientada a resultats i a l'assoliment dels objectius acadèmics i de recerca establerts prèviament amb la Generalitat. Fins i tot, internament, algunes universitats han utilitzat mecanismes similars per a l'assignació de recursos a les seves unitats, vinculant a l'assoliment dels plans estratègics de les unitats els recursos reflectits en els pressupost de la universitat.



En definitiva, els contractes han estat instruments que han permès:

- Reforçar la planificació estratègica de cada universitat;
- Reconèixer i potenciar la possibilitat d'establir estratègies pròpies i diferenciades per a cada institució;
- Contribuir a facilitar la tasca directiva dels equips de govern de la universitat;
- Ajudar a introduir i potenciar elements d'incentius per a la consecució dels objectius establerts i els compromisos adquirits.

Pel que fa a l'Administració de la Generalitat, els contractes-programa han permès, també, anar definint un nou model de finançament de les despeses corrents universitàries que distingeixi entre una assignació bàsica de recursos i una altra de condicionada a l'assoliment d'objectius de millora de la qualitat i de resultats preestablerts. El resultat ha estat la implantació d'un nou model de distribució del finançament a les universitats públiques catalanes a partir de l'exercici pressupostari de l'any 2002.

3. Característiques i finalitats principals

Els contractes-programa per a la millora de la qualitat que la Generalitat de Catalunya, primer a través del Comissionat per a Universitats i Recerca i, posteriorment, del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (DURSI), ha signat amb les universitats públiques catalanes durant el període 1997-2001 han estat els següents:

- Universitat de Barcelona, període 1999-2002 (que posteriorment s'acordà escurçar un any);
- Universitat Autònoma de Barcelona, període 1998-2001;
- Universitat Politècnica de Catalunya, període 1997-2000 (i un període de transició per a l'any 2001);
- Universitat de Girona, període 1997-1999 (i un segon per al període 2000-2001);
- Universitat de Lleida, període 1997-1999 (i un segon per al període 2000-2001);
- Universitat Rovira i Virgili, període 1997-1999 (i un segon per al període 2000-2001).

També s'han signat dos contractes-programa amb la Universitat Oberta de Catalunya per als períodes 1998-2000 i 2001-2004 que, ateses les seves caracte-

rístiques específiques, estableixen el finançament públic d'aquesta per a cada exercici sobre la base de paràmetres mixtos de dimensió quantitativa i de valoració qualitativa.

En un principi, els contractes-programa s'han distingit en dos tipus:

- Contractes tipus B o precontractes
- Contractes tipus A o contractes-programa pròpiament dits.

Els primers, amb una durada inferior (tres anys), varen ser establerts amb les universitats de creació recent (UdG, UdL i URV), i definits com a instruments per reduir els problemes estructurals de recursos humans i materials d'aquestes universitats lligats als seus processos de creació, i per estimular i forçar l'establiment de polítiques universitàries globals de qualitat en aquestes institucions. En altres paraules, es condicionava l'increment de la subvenció pública a aquestes universitats per contribuir a la consolidació i millora estructural a l'establiment, en aquestes, de polítiques globals i d'instruments de millora de la qualitat i de la seva gestió.

En canvi, en les altres tres universitats (UB, UAB i UPC) s'establiren contractes-programa amb una durada de quatre anys, coincidents en gran part amb els períodes de govern dels equips rectorals, amb objectius de millora concrets, amb una avaluació anual del seu assoliment a partir d'un sistema d'indicadors i amb un finançament addicional vinculat al seu grau d'assoliment. D'entrada, els contractes-programa ja es definien com a instruments de política universitària per consolidar el repte de la millora de la qualitat docent, investigadora i dels serveis que cada universitat dona a la societat. Després del trienni inicial, totes les universitats han gaudit de programes d'aquest tipus.

S'observarà, també, que en aquest període inicial la seqüència temporal dels contractes finalitzen a la fi de l'any 2001, amb l'excepció de la Universitat de Barcelona. La raó és que a partir de l'exercici 2002 la Generalitat ha decidit implantar un model de distribució del finançament públic basat en paràmetres objectius i de qualitat, en el qual els contractes-programa que fins llavors proporcionaven un finançament addicional, s'incorporaven com a part integrant de la subvenció pública, com s'explicarà més endavant. Òbviament, calia fer convergir tots els contractes-programa a l'inici de l'exercici 2002, amb l'excepció de la UOC, que resta al marge del model de distribució del finançament públic. Amb aquesta finalitat, es pactà una pròrroga per al de la UPC, una durada de només dos anys per als de la UdG, la UdL i la URV, i un escurçament pactat d'un any per al de la UB.

Els punts de partida de cada contracte han estat cada un dels plans estratègics de les universitats i els objectius específics de la Generalitat de Catalunya en matèria de política universitària i de recerca. De la confluència d'aquests dos pilars, han resultat per a cada universitat un nombre concret d'objectius del contracte-programa situat entre catorze i dinou, amb una interrelació explícita amb les línies fonamentals d'actuació recollides en el pla estratègic de cada una i, per tant, respectant les especificitats i les particularitats de cada universitat per a la seva potenciació interna i externa, atenent a les seves necessitats específiques de millora.

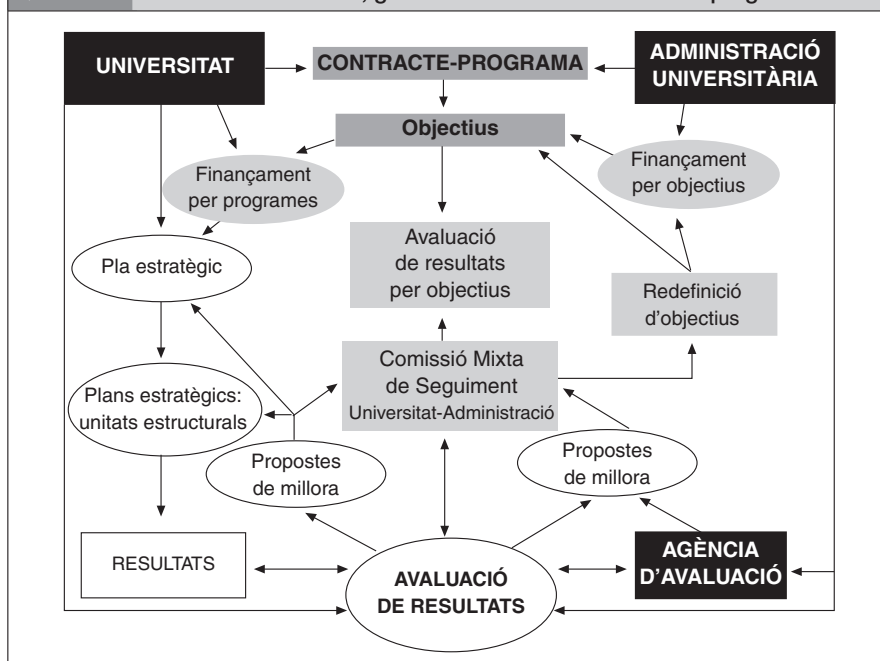
Al seu torn, per a cadascun dels objectius, s'han explicitat unes línies d'actuació bàsiques, un conjunt ampli d'eines i instruments per al desplegament d'aquestes línies i una selecció d'indicadors majoritàriament quantitius i algun de qualitatiu, en un nombre variable situat entre els cinquanta i setanta, depenent de la universitat. De cadascun d'aquests indicadors s'ha concretat el punt de partida referit a l'anualitat immediatament anterior a la primera del contracte i els valors que s'havien d'assolir al final de la primera anualitat i al final del període de vigència dels contractes. Els valors a assolir per a la resta de períodes intermedis s'ha determinat anualment de comú acord entre les dues parts, a partir dels resultats assolits en els períodes anteriors i els compromesos per a la fi del període de vigència d'aquests.

Els contractes-programa han inclòs, també, alguns indicadors qualitius. Aquests corresponien a noves actuacions de la universitat que s'emmarcaven dins els objectius respectius, i que per aquest fet es feia molt difícil fixar d'antuvi valors quantitius per a l'indicador. En anys posteriors, aquests han anat essent substituïts per compromisos quantitius que mesuraven el grau d'acompliment dels nous projectes i programes. En algunes universitats, i per a alguns pocs objectius, s'ha reservat una part reduïda de la ponderació per a l'anàlisi qualitativa de les línies d'actuació d'aquell objectiu.

Per a l'avaluació del grau d'assoliment, en cada contracte s'ha establert un sistema de ponderació propi per als objectius. I per valorar l'assoliment de cada objectiu, s'han assignat, al seu torn, pesos relatius als diferents indicadors de cada un d'aquests. Cada una de les ponderacions establertes tenia present tant la coherència dels pesos dels objectius com dels indicadors i línies d'actuació, i s'havia dut a terme atenent al valor estratègic de cada un en el procés de millora de la qualitat de cada universitat. En aquest sentit, es van prioritzar els objectius dels àmbits estratègics de la millora de la formació i de la recerca per sobre de la resta.

Com hem avançat, els objectius establerts en tots els contractes-programa es

Quadre 5. Actors institucionals, gestió universitària i contractes-programa



deriven de la política universitària i científica de la Generalitat de Catalunya i de la reflexió que havia generat la definició de cada pla estratègic. Per tant, els objectius de millora inclosos en els contractes han fet referència a línies estratègiques a desenvolupar en el futur immediat per assolir una universitat coherent amb la missió i la visió que els membres de la comunitat universitària tenien de la institució i de la demanda de la societat catalana envers les seves universitats.

En conseqüència, els contractes determinaven actuacions de millora en quatre àmbits estratègics:

- Docència, formació i procés d'aprenentatge
- Recerca i transferència tecnològica i de coneixements
- Relacions universitat i societat
- Organització i gestió interna de les universitats.

En relació amb les actuacions de *formació*, els objectius dels contractes plantejaven millores per a l'adequació del sistema públic de formació universitària a les necessitats que la societat requereix, mitjançant l'adaptació de l'oferta forma-

tiva des d'una perspectiva sensible a les demandes socials, del procés d'ensenyament-aprenentatge posant l'èmfasi en la renovació de les metodologies, en la flexibilitat docent, en la millora de la formació del professorat i de la qualitat de la docència.

Pel que fa a la *recerca i la transferència tecnològica i dels coneixements*, els contractes plantejaven la col·laboració activa des de les universitats per assolir un sistema de ciència, tecnologia i innovació d'alt nivell que contribuís al progrés de Catalunya i fos competitiu amb els països del nostre entorn. Aquest sistema havia de permetre millorar i incrementar la recerca així com l'impacte dels seus resultats. Calia fomentar la multidisciplinarietat, la integració en xarxes internacionals i la col·laboració amb empreses en general, i amb les tecnològicament innovadores en especial.

Pel que respecta a les *relacions universitat-societat*, els reptes foren millorar la comunicació amb la societat de manera que aquesta pogués fer arribar millor a la universitat el que requereix d'aquesta, i al seu torn, la universitat pogués transmetre adequadament el que pot oferir. Incrementar l'atenció cap als nous estudiants que accedeixen a la universitat, la inserció laboral dels titulats, el foment de l'esperit innovador i emprenedor d'aquests, la millora dels serveis que les universitats presten a les empreses i institucions, i la instrumentació de l'oferta de formació continuada adaptada permanentment a les necessitats socials i de qualitat que deriven de la transformació constant del mercat laboral. Calia també millorar la capacitat lingüística de les comunitats universitàries en dues direccions: en el foment de la millora de l'ús de la llengua catalana en el si de les universitats i en totes les activitats acadèmiques que s'hi desenvolupen, i en la necessitat que les universitats puguin respondre al multilingüisme creixent que esdevé de la plena mobilitat de la comunitat i de la internacionalització de les seves activitats, amb un coneixement millor de les llengües estrangeres.

Finalment, quant a la *millora de la qualitat de la gestió*, calia posar l'èmfasi en la necessitat de disposar d'organitzacions eficaces i flexibles, orientades a la millora de la qualitat, amb personal qualificat, motivat i format, i que desenvolupin sistemes i eines de gestió que permetin incrementar la qualitat, l'eficàcia i l'eficiència dels serveis que presten. En particular, calia seguir potenciant la generalització de l'ús de les tecnologies de la informació i comunicació en totes les activitats de les universitats i adequar-les a la realitat de la nova societat de la informació.

Per dur a terme el seguiment de cada contracte i la determinació anual del grau d'assoliment d'aquests, tots els contractes-programa varen establir una comissió de seguiment, formada per tres representants del DURSI i tres de la uni-

versitat, nomenats respectivament pel conseller i pel rector de cada universitat. Totes les comissions s'han reunit normalment de manera semestral per dur a terme les funcions que li han estat pròpies. I els acords s'han adoptat per consens.

En el quadre 6 es troben reflectides les principals funcions de les comissions de seguiment DURSI-universitats.

Quadre 6. Principals funcions de les comissions de seguiment DURSI-universitat dels contractes-programa

- Dur a terme el seguiment i l'avaluació anual de l'execució del contracte-programa a partir de la informació que ha subministrat cada universitat amb aquesta finalitat.
- Analitzar el grau d'assoliment global dels objectius de millora establerts i acordar el grau de compliment dels indicadors d'aquests, i proposar l'adjudicació dels imports corresponents derivada del grau d'assoliment aconseguit.
- Proposar els canvis i les modificacions que s'han considerat adients en els objectius i els acords entre les parts signatàries, les quals, si hi han estat d'acord, han modificat algun objectiu, línia d'actuació o indicador del contracte.
- Dur a terme una anàlisi aprofundida del contracte-programa durant el primer any de vigència, de tots els aspectes de definició, d'estratègia i d'aplicació, que d'acord amb l'experiència que s'anava adquirint pogués ser convenient reconsiderat, com així es produí en algun d'aquests.
- Coordinar els criteris d'actuació i de seguiment de cada contracte amb les directrius generals establertes per l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari a Catalunya.
- Realitzar les funcions d'arbitratge en cas de dubtes d'interpretació del contracte-programa.

En alguna ocasió, les comissions de seguiment han constituït grups de treball específics, amb membres externs a la comissió i tècnics de les institucions respectives, per a la realització d'estudis i d'altres tasques que la Comissió havia determinat.

Paral·lelament, totes les universitats han elaborat anualment una memòria exhaustiva de les activitats realitzades de cada objectiu i amb els resultats assolits, i una memòria final valorativa del quadrienni. Igualment, totes les universitats han facilitat periòdicament al DURSI la informació necessària per dur a terme el seguiment i l'avaluació del seu contracte-programa i dels objectius i compromisos que s'hi concretaven.

4. Principals resultats assolits i nova orientació

La majoria dels compromisos establerts en els diferents contractes-programa s'han assolit, i alguns amb escreix.

Si ens referim als resultats acadèmics, entre les millores obtingudes podem assenyalar les següents:

- Millora de la qualitat dels ensenyaments, del procés d'aprenentatge i de la formació del professorat, facilitant una major adequació dels estudis a l'exercici professional dels titulats.
- Millora del flux d'estudiants amb el consegüent increment significatiu del nombre de titulats i la millora dels resultats acadèmics en la majoria d'ensenyaments.
- Millora de la inserció laboral dels titulats a partir d'estructures i serveis que les universitats posen a la seva disposició i per mitjà de l'avaluació de les necessitats del mercat laboral, i sobretot, oferint als estudiants les eines d'anàlisi i comprensió de la realitat que els facin polivalents i aptes per al reciclatge continu dels seus coneixements i afavorint els seus contactes amb el món laboral.
- Millora de l'oferta dels estudis de doctorat i de la formació continuada de les universitats per tal de potenciar una oferta més ajustada a les necessitats d'especialització i actualització dels coneixements, incrementant el nombre de doctors al servei de la recerca i del món empresarial.
- Increment i potenciació de les activitats i dels resultats de la recerca universitària i la transferència de tecnologia i de coneixements.
- Foment de la internacionalització de les universitats mitjançant l'increment de la mobilitat d'estudiants i professors i els acords amb les institucions estrangeres educatives i de recerca en xarxes europees i internacionals.
- Millora en l'ús de la llengua catalana com a llengua pròpia de les universitats i la implicació d'aquestes en l'entorn cultural. Millora de la competència en una tercera llengua dels membres de la comunitat universitària.
- Millor aprofitament de les capacitats dels professionals universitaris i els recursos materials de les universitats.
- Implantació de sistemes integrals de gestió sostenibles respectuosos amb el medi; desenvolupament, així mateix, de polítiques de seguretat i salut laboral.
- Potenciació de l'ús de les tecnologies de la informació i de la comunicació a les universitats per adequar-les a les noves possibilitats de la societat de la informació.

L'assoliment progressiu dels objectius acadèmics s'ha vist reflectit en els resultats anuals d'acompliment dels indicadors dels contractes-programa. En tots, el grau d'acompliment dels objectius s'ha millorat any rere any, amb percentatges d'assoliment que s'han situat de mitjana entre el 85 % i el 95 %, i en alguna universitat la darrera anualitat ha superat el 100 % d'assoliment dels objectius.

Des del punt de vista pressupostari, els contractes han representat per a les universitats públiques un finançament addicional de més de 12.000 MPTA distribuïts durant aquest període de cinc anys (1997-2001), assignats de la manera següent:

| | |
|------------------|---------------------|
| 1997: 780 MPTA | 2000: 3.257 MPTA |
| 1998: 1.471 MPTA | 2001: 4.038 MPTA |
| 1999: 2.805 MPTA | 1 EUR = 166,386 PTA |

Una part molt significativa d'aquests imports han estat consolidats en les subvencions de les universitats per tal de poder fer front a millores estructurals que comportaven la consolidació de la despesa.

No hi ha dubte que l'experiència assolida ha estat força exitosa, i confirma els contractes-programa com un instrument eficaç d'estímul per a la millora de la qualitat universitària que té continuïtat en el temps en el marc del model de distribució del finançament de les universitats públiques catalanes, en vigor a partir de l'exercici 2002.

De manera sintètica, podem descriure l'estructura dels nous model de distribució del finançament.

Hi ha, en primer lloc, unes despeses interuniversitàries que financen tots els programes conjunts de les universitats. Pel que fa al funcionament de cada universitat, el model distingeix entre:

- *Finançament fix*, igual per a totes les universitats, per a les despeses mínimes d'estructura per al seu funcionament i que no estan relacionades amb l'escala de l'activitat acadèmica de les universitats, ni amb les seves dimensions i especificitats.
- *Finançament bàsic*, que aporta recursos per a l'activitat acadèmica ordinària de les universitats i les despeses de funcionament que aquesta genera. Es distribueix entre les universitats sobre la base d'uns paràmetres objectius i comuns que estimulen l'eficàcia, l'eficiència i la millora de la qualitat del sistema.

- *Finançament derivat*, que aporta recursos per a les despeses derivades de la contractació de personal docent i investigador, amb la finalitat d'evitar que les decisions sobre l'estructura del professorat no puguin ser esbiaixades per repercussions pressupostàries.
- *Finançament estratègic*, que aporta finançament lligat a objectius de qualitat relacionats amb plantejaments estratègics de política universitària.
- *Finançament per concurrència*, que finança actuacions establertes pel DURSI i que afecten, simultàniament, totes les universitats.

En conseqüència, el finançament derivat dels contractes-programa s'inclou dins de la *subvenció estratègica* a les universitats. El model atribueix a aquests l'aportació de recursos a les universitats públiques per a tres finalitats: per a *l'acompliment d'objectius de qualitat*, per a *consideracions i característiques específiques de cada universitat* en particular, que no poden incloure's en un model general, i en tercer lloc, per a *l'alineació del finançament de cada universitat amb les prescripcions que es desprenen del model en la seva fase de transició*, per garantir la convergència cap a la nova situació distributiva que determina el model per a cada universitat. Com hem dit, els contractes s'incorporen de ple dins dels instruments de finançament públic, amb la voluntat que els recursos públics que les universitats reben anualment sorgeixin d'aquesta subvenció estratègica amb el creixement progressiu dels recursos destinats a aquesta subvenció. És a dir, vinculats a l'assoliment d'objectius de qualitat.

Per a les dues primeres finalitats, el DURSI fixarà anualment un import màxim a percebre per cada universitat que serà determinat atenent a variables de magnitud però, també, a altres d'estratègiques pròpies de cada universitat. L'import a transferir a cada una es determinarà pel grau d'acompliment global dels objectius del contracte-programa mesurat per un sistema d'indicadors i expressat en un percentatge que serà aplicat sobre l'import màxim a transferir establert per a cada una.

Pel que fa a l'estructura dels nous contractes que el DURSI ha establert amb totes les universitats públiques catalanes, tenen una durada de quatre anys (2002-2005), i tots són del tipus que hem anomenat A. Malgrat mantenir una estructura similar als de la primera etapa, s'ha reduït significativament el nombre d'objectius, que se situa entre sis i deu, i el nombre d'indicadors, amb un màxim de trenta. És manté un sistema de ponderació similar per als objectius i indicadors. S'ha simplificat el contracte-programa, identificant les grans prioritats estratègiques del sistema universitari i obviant la majoria d'actuacions ordinàries que les universitats segueixen portant a terme. En el mateix sentit, s'ha seleccio-

nat una bateria d'indicadors de resultat (*outputs*), que han estat prèviament contrastats i que són el resultat final de diversos processos.

En definitiva, es considera que en aquesta segona fase recentment iniciada, els contractes-programa amb les universitats públiques catalanes segueixen essent instruments per incentivar la millora contínua de les institucions universitàries, posant l'accent en l'eficiència i l'eficàcia interna i externa del sistema per respondre a les demandes i les necessitats socials, i per gestionar la millora de la qualitat dels processos acadèmics.

5. Valoració crítica de l'experiència

De tot el que hem anat analitzant fins aquí en podem extreure algunes conclusions que ens semblen interessants per enriquir el debat sobre la gestió pública en general i les polítiques en matèria d'educació i gestió universitària de forma més específica. L'experiència de cinc anys sota una nova fórmula contractual entre les universitats públiques i l'Administració educativa ens ha de permetre obtenir més i millor coneixement sobre la millora de les interrelacions i el treball entre diferents actors institucionals que persegueixen finalment un mateix objectiu: formar i capacitar les persones i crear i difondre coneixement. Aquestes valoracions crítiques, així, pretenen fer una aportació modesta al debat sobre quina gestió pública necessitem i per a quina societat la volem al començament del segle XXI.

Tot seguit destaquem els aspectes que considerem més interessants de l'aplicació de mecanismes contractuals en el panorama de l'ensenyament superior a Catalunya en aquest anys, així com els factors que caldria corregir, millorar o endegar de nou en els propers anys per a una gestió i una política universitària més eficaç i eficient.

Quadre 7. Aspectes positius i aspectes negatius o a millorar en el desenvolupament dels contractes - programa de les universitats públiques amb la Generalitat

| Aspectes positius | Aspectes negatius o a millorar |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Política universitària que promou la coresponsabilitat institucional <input type="checkbox"/> Relacions institucionals que promouen la cooperació <input type="checkbox"/> Promoció de l'autonomia de les universitats i del caràcter específic i el projecte estratègic de cada institució <input type="checkbox"/> Modificació del sistema de finançament <input type="checkbox"/> Instrument d'anàlisi, diagnòstic i control/avaluació per al canvi i la millora <input type="checkbox"/> Promoció de més transparència i d'una millor comunicació de l'activitat i dels resultats de les universitats <input type="checkbox"/> Els actors valoren positivament l'experiència i es creen sinergies per seguir innovant en la gestió universitària | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Explicitar millor els valors públics de l'ensenyament superior i les universitats <input type="checkbox"/> El difícil balanç entre competència i cooperació <input type="checkbox"/> Factor dinamitzador i innovador de la política universitària <input type="checkbox"/> Indicadors de seguiment i control <input type="checkbox"/> Quina part del finançament per objectius i resultats? <input type="checkbox"/> Mecanismes de contractualització interns poc emprats a les universitats <input type="checkbox"/> La participació i el problema del lideratge a la universitat |

Aspectes positius

Política universitària que promou la coresponsabilitat institucional

L'experiència dels contractes-programa són una expressió pràctica d'una manera d'entendre la política universitària. Es considera que les institucions universitàries han de ser coresponsables amb els governs competents pel que fa al desenvolupament de la política universitària a Catalunya. Entenem que aquesta hauria de ser la filosofia més adequada per atendre la realitat complexa i canviant de l'ensenyament superior. Així, considerem que la generació d'un clima de confiança interinstitucional i de treball conjunt que han facilitat els contractes és la via més pertinent.

□ *Relacions institucionals que promouen la cooperació*

En la línia esmentada, considerem que l'eina ha permès promoure un nou marc de relacions entre l'Administració educativa i les universitats. Els contractes-programa promouen el diàleg entre l'Administració de la Generalitat i les universitats, quant als objectius i a les accions específiques a assolir, i fomenten que cada universitat estableixi mecanismes i millores en les seves activitats acadèmiques, amb la complicitat i el suport de l'Administració.

□ *Promoció de l'autonomia de les universitats i del caràcter específic i el projecte estratègic de cada institució*

Els contractes-programa es basen en el respecte i la promoció de l'autonomia universitària, no només com a mandat normatiu sinó també pel ple convenciment que aquesta és la via adequada per gestionar l'educació superior i les organitzacions de professionals. La fórmula dels contractes lliga directament la promoció de l'autonomia universitària amb el retiment de comptes a la societat per part dels organismes públics com les universitats. En aquesta línia, un aspecte central és el reconeixement que cal desenvolupar i pactar actuacions diferents per a realitats institucionals distintes, com són evidentment cada una de les universitats a Catalunya. Més enllà dels criteris paramètrics comuns a tot el sistema, els contractes permeten el marge adequat per reconèixer les especificitats, les problemàtiques i el projecte institucional de cada universitat.

□ *Modificació del sistema de finançament*

Els mecanismes de finançament de les universitats públiques catalanes atorguen, a partir de la introducció progressiva dels contractes-programa, més importància als resultats acadèmics i l'activitat universitària, més enllà dels indicadors d'entrada (*inputs*), com poden ser el nombre d'estudiants de nou ingrés (en funció del grau d'experimentalitat dels estudis), la superfície construïda, etc. Així, doncs, s'introdueixen mecanismes de finançament variable que depenen del grau d'assoliment dels objectius acordats. Alhora, la signatura de contractes amb una durada habitual de quatre anys pot permetre projectar previsions pressupostàries i marges per a la gestió financera a més llarg termini que no pas estrictament l'annualitat. Així mateix, des de l'any 2002 el sistema català disposa d'un sistema per a l'assignació de recursos a les universitats públiques, que considera els contractes-programa com una part important d'aquest.

❑ *Instrument d'anàlisi, diagnòstic i control/avaluació per al canvi i la millora*

Els contractes han permès en moltes ocasions l'anàlisi de la realitat universitària i acadèmica com un tot. En el context acadèmic, ha estat habitual focalitzar l'atenció en un determinat aspecte (docència, recerca, transferència de coneixements, mobilitat internacional, recursos i infraestructures, plantilles de professorat, etc.) i en poques ocasions es pot fer un diagnòstic complet de l'activitat universitària integrada, que pot facilitar la presa de decisions i la gestió, tant a la universitat com a l'Administració pública.

❑ *Promoció de més transparència i d'una millor comunicació de l'activitat i dels resultats de les universitats*

Sens dubte és un dels factors més interessants des de la nostra perspectiva, tot i que les possibilitats que ofereix l'eina dels contractes per a la comunicació social i el retiment de comptes no ha estat encara prou aprofitada. L'*accountability* de l'activitat universitària a la societat és un dels aspectes que està tenint progressivament més importància en les agendes de les institucions d'ensenyament superior i dels governs competents en matèria universitària.

❑ *Els actors valoren positivament l'experiència i es creen sinergies per seguir innovant en la gestió universitària*

Pot semblar un aspecte menor o més intangible, però podríem afirmar que l'anàlisi i el disseny de polítiques universitàries i la gestió de l'educació superior ha fet un salt endavant positiu que no té marxa enrere. Els actors participants en el procés de definició, negociació, execució i seguiment dels contractes-programa consideren l'eina útil (tot i que sempre millorable) i aquest fet reforça l'autoexigència per millorar i innovar en la política d'ensenyament superior.

Aspectes negatius o a millorar

❑ *Explicitar millor els valors públics de l'ensenyament superior i les universitats*

Probablement ha estat un aspecte on cal esmerçar més esforços. Els contractes-programa haurien de facilitar i fer explícits els valors públics de l'ensenyament superior, la funció de les universitats en la societat, més enllà dels objectius més o menys immediats. La plataforma de discussió i treball conjunt de l'Administració i cada universitat ha de poder permetre aquest exercici, a partir dels

plantejaments polítics emanats dels poders legislatiu i executiu. Així mateix, el repte de l'espai europeu d'ensenyament superior hauria d'ajudar a forçar aquest debat sobre els valors i reptes de l'educació (universitària) en la societat actual, i les estratègies adequades per al seu desenvolupament.

❑ *El difícil balanç entre competència i cooperació*

Entenem que el sistema universitari ha de trobar l'equilibri adequat entre diversos projectes acadèmics i la necessària cooperació universitària en un sistema com més integrat millor. La combinació correcta ha de facilitar una universitat de qualitat al servei de la societat i que sigui competitiva a l'àmbit europeu i internacional. Per això, els contractes-programa amb cada universitat han de preveure amb més força les capacitats cooperatives i l'impuls de grans projectes i sinèrgies entre universitats i, per què no, d'aquestes amb altres agents implicats en l'educació (secundària, formació professional, d'altres actors), o el desenvolupament econòmic, social i cultural (institucions públiques territorials, empreses, agents socials i culturals, etc.).

❑ *Factor dinamitzador i innovador de la política universitària*

Com s'ha dit anteriorment, cal explotar el potencial d'aquest tipus d'eines per innovar les polítiques universitàries. Tenim així la possibilitat, fins al moment no gaire prevista, d'introduir mecanismes de *benchmarking* entre les institucions i de tot el sistema en general, arran de les diverses experiències i dels resultats.

❑ *Indicadors de seguiment i control*

En aquests anys s'ha realitzat un treball intens pel que respecta a la concreció i definició d'indicadors de seguiment de l'activitat acadèmica i universitària en general, i en la recollida i explotació de les dades corresponents. Cal, però, continuar aquesta feina per superar problemes que generen alguns indicadors, com poden ser les influències del context o altres variables externes, la variabilitat temporal o l'establiment d'indicadors comuns com a sistema universitari.

❑ *Quina part del finançament per objectius i resultats?*

Caldria reflexionar sobre quin és el percentatge adequat que el model d'assignació de recursos preveu quant a objectius i resultats respecte al total de finançament (contractes-programa i similars).

❑ *Mecanismes de contractualització interns poc emprats a les universitats*

Aquesta ha estat una oportunitat de gestió interna de les universitats que ha tingut resultats desiguals. Algunes universitats (com el cas de la UPC, la URV i, en menor grau, la UAB) han desenvolupat amb força la planificació interna amb unitats acadèmiques. Fins i tot en alguns casos la planificació i la contractualització interna és prèvia a la signatura del contracte-programa amb la Generalitat de Catalunya. Aquests instruments han permès incrementar l'objectivitat d'anàlisi de l'activitat acadèmica dels diferents departaments, facultats, escoles i instituts, i fomentar nous objectius de comú acord entre els responsables de la universitat i cada unitat, fet que entenem que caldria estendre al sistema universitari català.

❑ *La participació i el problema del lideratge a la universitat*

Una de les crítiques més sentides ha estat el grau de participació dels diversos col·lectius universitaris en les anàlisis prèvies i la definició del contracte-programa. La realitat és molt diversa, i cada universitat ha pres camins diferents atenent a circumstàncies internes i a maneres de fer pròpies. En tot cas, caldria promoure un cop més el balanç correcte entre la participació dels agents universitaris i les capacitats de lideratge dels seus directius per prendre decisions i desenvolupar polítiques i estratègies.

Bibliografia

- Bleiklie, I. (1998). «Justifying the Evaluative State: New Public Management ideals in higher education». *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 3.
- Braun i Merrieu (ed.) (1999). *Towards a New Model of University Governance*. Londres, Jessica Kingsley.
- Friedberg, Musselin (ed.) (1992). *Le Gouvernement des Universités. Perspectives Comparatives*. Paris, L'Harmattan. (Logiques Politiques 5)
- Kogan, M. (1998). «University-State Relations: A Comparative Perspective». *Higher Education Management*, vol. 10, núm. 2.
- McDaniel, O. «Alternatives to Government Interference in Higher Education?». *Higher Education Management*, vol. 9, núm. 2.
- Neave, G. (1998). «The Evaluative State Reconsidered». *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 3.

- Neave, G. (2000). «Universities' Responsibility to Society: An Historical Exploration of an Enduring Issue». *The Universities' responsibilities to Society. International Perspectives*. Nova York, IAU/UNESCO.
- Oroval, E.; Subirats, J.; Vilalta, J.M. (2000). «Reptes i oportunitats de les institucions universitàries en un context de canvi». *L'educació superior en el segle XXI*. Barcelona, Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari a Catalunya i Càtedra UNESCO de Gestió de l'Ensenyament Superior, UPC.
- Thune, C. (1996). «The Alliance of Accountability and Improvement: the Danish Experience». *Quality in Higher Education*, vol. 2, núm. 1.
- Vilalta, Josep M. (2001). «University Policy and Coordination Systems Between Governments and Universities: The Experience of the Catalan University System». *Tertiary Education and Management*, 7, 9-22, 2001. Països Baixos, Kluwer Academic Publishers.
- Contracte-Programa 1997-2000. Per una universitat tecnològica catalana de qualitat al servei de la societat: Generalitat de Catalunya-Universitat Politècnica de Catalunya (1997).
- Contracte-programa 1998-2001. Un compromís per a la millora de la qualitat de la universitat pública: Generalitat de Catalunya-Universitat Autònoma de Barcelona (1998).
- Contracte-programa entre la Generalitat de Catalunya-Universitat de Barcelona 1999-2002 (1999).
- Contracte-programa entre la Universitat de Girona i el Comissionat per a Universitats i Recerca del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, per a la millora de la qualitat de la universitat 1997-1999 (1997).
- Contracte-programa entre la Universitat de Girona i el Comissionat per a Universitats i Recerca del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, per a la millora de la qualitat de la universitat. Memòria de tancament (2000).
- Contracte-programa entre la Generalitat de Catalunya i la Universitat de Girona 2000-2001 (2000).
- Contracte-programa entre la Generalitat de Catalunya i la Universitat de Girona. Memòria de tancament (2002).
- Contracte-programa entre la Universitat de Lleida i el Comissionat per a Universitats i Recerca del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, per a la millora de la qualitat de la universitat 1997-1999 (1997).

- Contracte-programa entre la Universitat de Lleida i el Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya 2000-2001, per a la millora de la qualitat de la universitat (2000).
- Contracte-programa entre la Universitat Rovira i Virgili i el Comissionat per a Universitats i Recerca del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, per a la millora de la qualitat de la universitat 1997-1999 (1997).
- Contracte-programa 2000-2001. Per una universitat pública de qualitat: Generalitat de Catalunya-Universitat Rovira i Virgili (2000).
- Contracte-programa 2000-2001 per a la millora de la qualitat de la Universitat Rovira i Virgili. Memòria final (2002).
- Memòria del grau de compliment del contracte-programa 1997-2000. Generalitat de Catalunya-Universitat de Lleida (2001).
- Model de distribució del finançament de les universitats públiques catalanes. Generalitat de Catalunya. Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (2002).
- Quatre anys de contracte-programa 1997-2000. Memòria del contracte-programa per una universitat tecnològica catalana de qualitat al servei de la societat. Generalitat de Catalunya-Universitat Politècnica de Catalunya (2001).

UNA ADMINISTRACIÓ ORIENTADA A LES PERSONES (Als treballadors públics també)

Lluís Casado Esquiús

RESUM

La societat que hem anomenat de la informació està capgirant formes d'estructuració social, hàbits socials, necessitats socials, relacions de poder entre els sectors públic i privat, i aquests fenòmens no poden sinó exercir una forta pressió sobre les administracions públiques que han de repensar-se i renovar-se.

El canvi en les administracions públiques fa anys que es va iniciar i els resultats han estat majoritàriament satisfactoris, però la qüestió ara es planteja en un altre nivell, ja que hi ha prou evidències per afirmar que els canvis progressius i incrementals ja no poden donar respostes satisfactòries a un entorn que canvia de forma molt radicalment i accelerada.

En aquesta presentació ens centrarem a analitzar justament l'impacte que té la nova administració en els treballadors públics, especialment des del punt de vista de l'harmonització entre la major orientació al ciutadà de l'Administració, i una necessària orientació a les persones que hi treballen. En realitat estem parlant de la transició d'una administració que és, en molts aspectes, paternalista amb els seus treballadors, a una administració realment orientada a les persones.

La societat del començament del segle XXI, la societat de la informació si en volem dir així, està canviant alguns dels trets bàsics en què es fonamentaven fins ara els països industrialitzats. No cal insistir gaire en aquesta afirmació ja que les causes són prou conegudes de tothom i afecten aspectes econòmics (mundialització, *nova* o quasi nova economia), tecnosociològics (digitalització, biotecnologia), el canvi en les relacions de poder entre els sectors públics i privat, etc. Tot plegat està configurant una societat més complexa i interdependent, ja que les fronteres de tot tipus es difuminen, més dinàmica, ja que el ritme dels canvis és molt accelerat, i contradictòria des del moment en què els sistemes de regulació tradicionals resulten ineficaços en la nova realitat. Només citaré un exemple de tot aquest canvi que, al meu parer, és especialment significatiu per al que ens ocupa aquí.

La Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament (UNCTAD) ha presentat recentment el seu informe corresponent a l'any 2000 sobre la classificació mixta (països i empreses) en funció del PIB dels primers i el valor afegit de les segones. Doncs bé, entre les cent primeres posicions de la llista, vint i nou són empreses privades, la primera de les quals, la petroliera Exxon, ocupa el lloc quaranta-cinc per damunt de països com Xile, Pakistan, Perú, Nova Zelanda o la República Txeca.

Davant d'aquesta realitat les administracions públiques actuals, que tenen un disseny que troba els seus orígens fa cinquanta anys, evidencien una creixent necessitat de renovació. Fins ara els esforços d'adaptació han estat progressius i incrementals, modernitzant la gestió i eixamplant les seves funcions (administrar, regular, controlar, proveir serveis), però ara i al marge del major o menor èxit obtingut en aquest procés, això ja no és suficient, cal repensar la missió del sector públic i revisar el disseny de les administracions.

Aquests canvis radicals afectaran les missions de les administracions, les relacions entre si, els serveis que cal prestar i els requeriments de qualitat que els defineixin, les estructures organitzatives, i també els rols i les competències dels professionals que hi treballen. En aquesta exposició dedicarem l'atenció a aquests darrers.

Una administració orientada a les persones

El paper creixent de les administracions públiques en la prestació de serveis, sia de forma directa o indirecta, permet resumir aquest canvi en un frase: d'una administració orientada als processos vers una administració orientada al ciutadà. No és aquest el lloc per discutir els matisos que cal fer a aquesta afirmació, ni les dificultats que comporta, però si que vull plantejar una pregunta: les administracions atorgaran o denegaran la condició de ciutadà als seus treballadors públics? En altres paraules, algú creu que és possible una administració orientada al ciutadà sense estar, també, orientada a les persones que hi treballen?

No dubto que formulada així la pregunta no té més que una resposta correcta, però la realitat ha demostrat els darrers anys que els esforços de millora de les administracions, i recordem que no eren tan radicals com els que han de venir, han situat el servei i el seu destinatari en el focus d'atenció de forma tant protagonista que han oblidat que els serveis els presta algú i que aquest algú també necessita atenció.

Aquest error no ha estat patrimoni exclusiu de les nostres administracions. En una anàlisi recent sobre els diferents projectes de canvi a l'Administració del

Regne Unit (Maddock, 2002) es conclou que una de les causes del seu limitat èxit es que «el procés de canvi es presenta d'una manera mecànica i reflecteix un fonament racionalista que separa el procés de canvi de la implicació dels agents de canvi» (p. 13). No crec necessari recordar que els principals agents de canvi normalment es troben dintre de les organitzacions que volen canviar.

En resum, si de veritat el sector públic vol donar resposta als reptes que li planteja la nova societat necessita una visió estratègica que li doni proactivitat, redefinir les seves missions, i un lideratge polític i gerencial per tirar endavant els projectes, conscients que segons quina sigui la visió resultant no es podran mantenir les estructures organitzatives actuals, ni molts dels rols professionals tal com avui els coneixem. Per tant, cal que aquests líders es preguntin quins professionals necessiten i què necessiten aquests professionals per poder ser eficaços. En una paraula, quines polítiques de personal calen per evolucionar d'una administració caracteritzada pel paternalisme a una administració orientada a les persones.

Pot semblar una diagnosi massa dura definir com a paternalista la gestió de personal a les administracions, però crec que dissortadament respon bastant a la realitat. La Universitat Autònoma de Barcelona realitza periòdicament, per encàrrec de la Secretaria General d'Administració i Funció Pública, un estudi per confeccionar un mapa de la percepció que tenen els treballadors públics de l'Administració de la Generalitat en els temes que genèricament podem definir com *de personal*. En el darrer¹ d'aquests estudis hi ha una dada significativa sobre el que estem discutint: a la pregunta «recomanaria la Generalitat com un bon lloc de treball?» les respostes afirmatives són bastant altes en termes relatius, per més que la tendència a la baixa mereixeria ser tinguda en compte:

| 1994 | 1996 | 1998 |
|--------|--------|------|
| 81,3 % | 78,5 % | 70 % |

Més enllà dels resultats generals, el que resulta interessant és analitzar els motius que expressen els enquestats. En les dades corresponents a 1998 els tres més freqüents en les respostes afirmatives són els següents:

| | |
|-------------------------|--------|
| Estabilitat i seguretat | 80,1 % |
| Servei públic | 36,4 % |
| Horari | 28,2 % |

1. Les dades han estat recollides del butlletí *Funció Pública*, abril de 2000.

I pel que fa als motius de respostes negatives:

| | |
|-------------------------------------|--------|
| Possibilitats de promoció | 42,6 % |
| Motivació/realització | 42,1 % |
| Remuneració | 40,1 % |

És arriscat treure gaire conclusions de dades com aquestes, però crec que no és imprudent tenir una sensació de preocupació perquè realment semblen descriure una organització en què hi ha un contracte psicològic implícit (vegeu Casado, 2001, p. 158) gens favorable a la innovació, el desenvolupament o el canvi, ja que l'organització ofereix una feina amb una missió genèrica gratificant i tranquil·litat a canvi de la renúncia a la responsabilitat, el desenvolupament, i també el risc. I el problema és que la futura Administració necessitarà sense dubte responsabilitat, autonomia, desenvolupament, acceptació del risc i altres qualitats necessàries per treballar en una organització cada cop més complexa, reticular, i en ajust constant.

Però el caràcter paternalista de les actuals administracions es manifesta sense necessitat d'analitzar contractes implícits, perquè aquests surten a la superfície. Puc començar per una anècdota personal succeïda en algun moment de la meva activitat a l'Administració quan, en resposta a la meva preocupació per les dificultats en avançar un projecte del qual jo era el responsable, un directiu em va *tranquil·litzar*: «no et preocupis, a final de mes cobraràs igual». Em sembla un perfecte exemple de paternalisme, perquè una organització paternalista suborna els seus empleats i per sota de la seva aparent benevolència hi trobem una forta desqualificació de les persones. És tot el contrari d'una organització orientada a les persones. Més enllà d'anècdotes personals, els exemples que podem trobar constantment són prou significatius: no remoure un comandament ineficaç, no poder reconèixer els mèrits diferenciadorament a partir d'una avaluació de l'acompliment que mereixi aquest nom, fins i tot no despatxar un funcionari manifestament incompetent i aprofitat, no ajuden precisament a millorar l'organització, però a més són una invitació a la passivitat al 99 % restant de professionals que veuen que el seu esforç és ignorat per la seva organització.

Darrere d'aquest paternalisme trobem una gran desconfiança en els professionals, la creença que l'alternativa al control i la igualtat només pot ser el caos i els privilegis, i un gran desconeixement de les necessitats i els comportaments bàsics dels éssers humans, individualment i en grup.

Una organització orientada a les persones, al contrari, es fonamenta en alguns principis bàsics que impliquen creences ben diferents:

1. Els professionals necessiten saber cap on van (visió, objectius, expectatives). Obeir sense saber cap on és cosa de robots.
2. Les persones són mereixedores de confiança i poden assumir autonomia i responsabilitat. El control exagerat ofega i a més controla menys del que sembla.
3. Els professionals volen saber el resultat de la seva feina. Avaluar no vol dir examinar, sinó reconèixer els èxits i planificar la millora de les disfuncions i oferir recursos per al desenvolupament.
4. Els professionals necessiten trobar sentit a la seva feina i sentir-se orgullosos de la seva organització. No és estrany, perquè està en joc la seva identitat professional i la seva autoestima personal, i avui dia són pocs els professionals que manifesten amb orgull la seva condició de funcionaris.

D'aquests principis es deriva un contracte força diferent del paternalista; aquí l'organització és tan exigent com facilitadora de recursos. Aquest contracte el podríem resumir en un alt nivell d'exigència a l'altre (resultats per part de l'organització, suport i autonomia per part de l'empleat) i compromís a aportar cadascú el que l'altre espera i necessita (implicació, coneixements, innovació per part de l'empleat, claredat, recursos i legitimitat per part de l'organització).

Algunes polítiques de personal per començar la transformació

Aquesta transformació pot exigir canvis legals en alguns casos, però la meua impressió és que fonamentalment és un canvi cultural que s'ha de materialitzar en el disseny de polítiques de personal més acords amb les noves situacions, i en noves formes de gestió de personal. És a dir, que no ens podem amagar darrere les limitacions normatives, perquè es tracta fonamentalment d'una qüestió de voluntat de canviar, lideratge del canvi i d'aconseguir un acord institucional entre les parts interessades (tecnoestructura, direcció estratègica, direcció de línia, representants sindicals i funcionaris).

A continuació citaré breument dues actuacions que, al meu parer, són aplicables ja i dinamitzarien la situació en la direcció correcta, i una reflexió més ambiciosa i probablement menys realista a curt termini.

Gestió del talent

La gestió del talent està de moda i això la converteix en perillosa, perquè interessa vendre-la com la solució a tots els problemes. Cap instrument de gestió és *la* solució, però això no treu que no pugui aportar una notable contribució a alguns dels problemes actuals en gestió de personal. També cal advertir que plantar una política seriosa de gestió del talent no és bufar i fer ampolles: presenta dificultats i demana pensar a mitjà termini.

En les organitzacions de serveis, el principal factor de millora són les persones, perquè hi poden aportar implicació, motivació, iniciativa i talent, per tant, si disposem d'un instrument que faciliti aquesta aportació hauríem d'aprofitar-lo. La gestió del talent ho és.

Un dels punts forts de la gestió del talent és que realment pot fer confluïr els interessos de l'organització i els dels treballadors. L'organització, perquè pot millorar els seus serveis, i els treballadors, perquè veuen reconegudes les seves capacitats, resultats i potencialitats. Com diu José M.^a Ortíz (2002), de Hay Group, «contribueix a encaixar adientment la demanda i l'oferta del talent» (p. 151).

Però a més, i amb això acabo el *panegíric*, permet integrar bona part de les polítiques de personal, fent-les més coherents i transparents: reclutament, selecció, promoció, mobilitat, retenció, avaluació, desenvolupament, gestió del potencial, etc., queden integrades en uns principis comuns i multipliquen la seva eficàcia.

Un model de gestió per competències és una bona eina per gestionar el talent amb rigor, transparentment i eficaç. No vull dir que sigui fàcil d'implantar, però també cal esmentar que ja comencem a tenir experiències properes, com la de la Diputació de Barcelona, que ha dissenyat un model de gestió per competències inspirat en el model de Boyatzis-Goleman.

Si comparem la potencialitat d'un sistema realista però seriós de gestió del talent amb les pràctiques actuals de selecció, promoció, mobilitat, avaluació, i desenvolupament, la conclusió, per a mi, és que mentre no tinguem un instrument millor val la pena provar-ho, perquè sens dubte la situació millorarà.

Funció directiva

Crec que tothom estarà d'acord que bona part de les probabilitats d'èxit davant dels reptes plantejats rau en les espatlles dels directius públics. Aquest ja és

un bon motiu per preguntar-nos si les polítiques actuals que afecten la funció directiva són satisfactòries. Em sembla que no ho són.

Deixarem de banda algunes qüestions que tot i ser importants presenten unes repercussions que ara no podem abordar, però que cal no oblidar, com per exemple la política retributiva. En termes relatius, els nivells salarials a les administracions són progressivament menys competitius, en relació amb el mercat, en la mesura que anem cap a nivells superiors. Cal preguntar-se si des d'un punt de vista de retenció de directius, o de captació, salaris de 40.000/50.000 € l'any garanteixen disposar dels millors (o quasi) funcionaris amb responsabilitat directiva.

El tema cabdal en aquesta qüestió és com es defineix la funció directiva i a partir d'aquesta definició com es planteja la carrera directiva. Sóc conscient que la definició de la funció directiva en el sector públic està lluny de ser un tema tancat, fins i tot des de l'òptica acadèmica, però això no exclou la possibilitat que una institució pública faci una definició operativa del rol dels seus diferents nivells de comandament i especialment de la frontera tecnicopolítica.

Un cop explicitat què s'entén per *comandament* i per *directiu* cal definir els perfils adients, si es vol utilitzant un model de competències. A partir d'aquesta definició tindrà sentit parlar d'accés a la funció directiva (promoció), definir plans de desenvolupament (i no dic exclusivament de formació) que tinguin alguna relació amb el món real, plantejar sistemes d'avaluació que incloguin avaluació de resultats (i sense renunciar a la retribució variable), gestionar plans d'identificació de potencial, etc.

En realitat estem parlant de considerar el rol de comandament com un ofici que té les seves peculiaritats i exigències i poc a veure amb l'antiguitat, el coneixement tècnic demostrat sobre alguna matèria o la necessitat de retribuir amb un nivell superior la dedicació i l'esforç d'un funcionari.

Capítol a part mereix el tema ja no del comandament sinó del lideratge. Els temps que vénen demanen molta capacitat de lideratge en les administracions, i un lideratge que haurà de fonamentar-se en la capacitat d'influència, l'orientació al futur, la gestió de la incertesa, la negociació constant, i en la capacitat de crear noves realitats, ja que els processos, la regulació, l'autoritat formal seran més un entrebanc que un recurs. Aquí les paraules clau són *decisió* i *valor* per impulsar-ho, perquè, no puc evitar dir-ho, l'exercici del lideratge en el món privat i el públic és sospitosament igual, i per tant no hi ha excusa sobre preteses inconsistències teòriques. És clar que n'hi ha, però si en el sector privat les assumeixen, en el públic també caldrà fer-ho.

Flexibilitat interna

L'estructura burocràtica que caracteritza la majoria de les unitats administratives és eficaç mentre la regulació de processos i la coordinació jeràrquica permetin oferir un bon servei. Això demana bàsicament dues condicions: entorn estable i activitats simples i previsibles. Ara bé, si l'actuació de l'Administració es produeix mitjançant activitats complexes i discrecionals adreçades a entorns canviants, la rigidesa del sistema perjudica el servei.

L'Administració actual, i molt més la del futur immediat, és complexa i en el seu si conviuen activitats qualitativament diverses i adreçades a categories diferents de ciutadà (administrat, usuari, client). Tot plegat fa que siguin necessaris diferents perfils de funcionari, més enllà de les diferències evidents en els coneixements específics de cada lloc de treball, i això no és una afirmació només des de l'eficàcia, sinó també des del respecte als professionals que tenen les seves expectatives, característiques personals, motivacions, etc.

Activitats i ciutadans diversos demanen estructures diverses i persones diferents. Però aquesta Administració flexible capaç d'adaptar-se eficaçment a entorns amb exigències diferents no pot ser el resultat de reaccions puntuals davant de la pressió externa en un àmbit concret, iniciatives voluntaristes o decisions al servei d'una imatge de modernitat. Cal que sigui planificada.

Aquest *macrodisseny* administratiu no pot sortir més que d'una reflexió estratègica sobre quin ha de ser el paper de l'Administració en la societat de la informació, a què s'ha de dedicar (i a què no), i com ho ha de fer. I aquesta reflexió va més enllà dels plans estratègics habituals en les nostres administracions, en què es donen per evidents les respostes a aquestes preguntes i es limiten a definir grans línies d'actuació i a marcar prioritats per a l'assignació presupostària.

Una reflexió estratègica d'aquesta ambició significa, adaptant el model proposat per Hamel (2000), que em sembla força adient per a un canvi radical com el que estem parlant, pensar en qüestions com les següents:

- Revisar les estratègies clau (missions, àmbits d'actuació, diferenciació amb el sector privat en cas de concurrència), és a dir saber per què i a on cal l'activitat de l'Administració.
- Aclarir i categoritzar les relacions amb els ciutadans perquè, com es deia abans, els diferents serveis i els diferents ciutadans demanen processos i canals de relació diferents.

- Explicitar les competències clau que aporta el sector públic, per donar a conèixer quin valor aporta i evidenciar que aquest valor pot ser superior al del sector privat.
- Definir els vincles de cooperació per a la prestació dels serveis entre les diferents administracions i amb el sector privat.

Algú pot estar preguntant-se què té a veure una reflexió estratègica d'aquest estil amb les polítiques de personal. Al meu parer hi té a veure tot. En primer lloc perquè cal evitar un error recurrent, no exclusiu de l'Administració, de marginar les polítiques de personal de les decisions estratègiques, però a més perquè aquesta reflexió es converteix en un mapa que seria el referent per a la definició dels diferents rols i perfils professionals i de les polítiques de personal necessàries per fer la transició.

Aquest mapa actuaria com a pal de paller del sistema per dotar-lo de coherència, encara que no evitaria contradiccions que són consubstancials en un sistema d'aquesta complexitat, facilitaria concretar el concepte massa abstracte de servei públic en cada una de les seves manifestacions per atorgar sentit a l'activitat professional de molts funcionaris, facilitaria una millor vinculació persona-organització, en permetre desenvolupar el sentiment de pertinença i d'identitat professional en el si d'una organització que explicita què vol fer, per què i quin valor aporta. Finalment, aclariria les relacions interadministratives i racionalitzaria les decisions d'externalització en les seves diferents modalitats.

Sóc conscient que aquesta darrera proposta implica anys, però hi ha oportunitats per endegar-la, per exemple el desenvolupament de l'Administració Obrera de Catalunya (AOC). És clar que a més d'anys es necessita un cert canvi de mentalitat també en els estaments polítics, que evitin, per exemple, que un projecte centrat en la col·laboració entre administracions, com és l'AOC es converteixi en un forum més de discussió entre el partits, com va quedar palès l'endemà mateix de la presentació del portal Cat 365. Però aquest és ja un altre tema.

Bibliografia

- Casado, L. (2001). *Organizaciones y sistemas humanos*. Barcelona, Kairós.
- Hamel, G. (2000). *Liderando la revolución*. Barcelona, Gestión 2000.
- Maddock, S. (2002). «Making modernisation work». *The International Journal of Public Management*, 15:1, pàg. 13-43.
- Ortíz, J. M^a (2002). «Los sistemas de dirección que articulan el talento». *Capital Humano*, núm. 151.

ACTITUDS I HABILITATS EN ELS GERENTS PÚBLICS (LOCALS) DEL SEGLE XXI

Joaquim Brugué i Raquel Gallego
IGOP, *Universitat Autònoma de Barcelona*

Introducció

L'origen d'aquesta breu comunicació es troba en un seminari que, en el marc del Mestratge en gestió pública, vam celebrar fa uns mesos en els locals de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. L'objectiu del seminari era posar a la disposició dels nostres estudiants, i de totes les persones interessades en el tema, les experiències de tres o quatre gerents municipals. La idea, com sembla evident, era discutir sobre el perquè i el com, els avantatges i els inconvenients de la figura del gerent en l'àmbit local. Una figura no prevista per la llei però que, tot i això, s'ha anat fent cada cop més popular en els darrers anys.

Les explicacions donades pels gerents municipals invitats a aquesta sessió ens van sorprendre, i és des d'aquesta sorpresa que volem proposar un seguit de reflexions per discutir-les en aquest primer Congrés Català de Gestió Pública. La sorpresa, hem de reconèixer-ho d'entrada, va ser negativa; potser perquè no vam trobar en les sessions allò que nosaltres esperàvem. Anticipant-ho de forma molt planera, nosaltres esperàvem uns gerents que ens parlessin de les seves relacions amb els actors polítics i socials, de les seves desventures a l'hora de generar consensos, dels pactes als quals havien d'arribar amb col·laboradors de tot tipus, o dels seus viatges a Brussel·les per aconseguir recursos i espais d'influència. En canvi, ens vam trobar amb uns gerents que ens explicaven –i potser simplement és que van triar parlar d'aquestes coses– com havien incidit en els recursos i els processos interns per tal de millorar l'economia i l'eficiència de les seves organitzacions, com se submergien en despatxos plens d'indicadors i d'organigrames, o com dissenyaven llargs protocols de control intern del funcionament de les seves institucions.

Escoltar-los va ser doncs una sorpresa, ja que des de la nostra ingenuïtat acadèmica pensàvem que si alguna cosa havia de caracteritzar els gerents del segle XXI era que passessin més temps viatjant que al despatx, més temps parlant que escrivint, més temps negociant que donant indicacions. I pensàvem això per la simple raó que creïem que el gran repte al qual havien de fer front aquests gerents no era la simple introducció de noves eines de gestió, sinó l'adaptació a una realitat substancialment diferent; a una realitat que deixava enrere la claredat de la racionalitat i que es veia obligada a incorporar la complexitat i, en certa forma, el desordre.

Agafar-nos a aquesta sorpresa com a punt de partida vol dir que en les pàgines següents abordarem:

- En primer lloc, una breu referència al que nosaltres pensem que és el canvi substancial al qual han d'adaptar-se els gerents del segle XXI: la transformació de la tradicional Administració tancada i segmentada en un espai de relacions i intercanvis.
- En segon lloc, algunes reflexions sobre com aquest nou escenari hauria d'influir en la tasca dels gerents i, més en concret, com aquesta influència ens permet distingir entre el gerent professional i el que anomenarem el *gerent relacional*.

1. La transformació de l'escenari: de l'Administració burocràtica a la l'Administració relacional

És molt abundant i coneguda la bibliografia sobre aquest afer i, per tant, no considerem que sigui necessari dedicar-li ara un espai excessiu. Sí que volem subratllar, però, que sota el garbuix de conceptes nous, la proliferació d'experiències i propostes, l'abundància de teories i la promiscuïtat d'etiquetes sobre la transformació de l'Administració pública actual hi ha alguna idea de fons que val la pena destil·lar i retenir. En aquest sentit, des de la nostra perspectiva i expressant-ho d'una forma molt intuïtiva,¹ allò que distingiria el passat del futur administratiu podria resumir-se en dues expressions populars: del «cadascú que s'ocupi d'allò que li toca» a l'«entre tots ho farem tot».

1. La mateixa idea, però expressada en termes acadèmicament rigorosos, la trobem en els treballs de Ritzer (1996), Heckscher i Donnellon (1994), Fox i Miller (1995) o Hood (1998).

- L'expressió «cadascú s'ocupa d'allò que li toca» vol sintetitzar (a través d'una simplificació, òbviament) l'essència de la racionalitat burocràtica; d'una forma organitzativa marcada per la segmentació, l'especialització, els monòlegs dels diferents professionals, el tancament, la previsibilitat i, en definitiva, l'ordre i la claredat.
- En canvi, referir-se a l'«entre tots ho farem tot» representa un escenari administratiu d'intercanvis, diàlegs, polivalències, relacions amb els altres, obertura i, també, cert grau de caos i desordre. Aquest és el nou escenari que anomenem l'*administració relacional*, una administració que no es governa i gestiona des de jerarquies funcionalment i racionalment establertes, sinó des de les relacions que s'estableixen en el si de la institució i entre aquesta i el seu entorn. No és estrany, en aquest sentit, que els dos principals eixos dels processos de modernització administrativa dels darrers anys es puguin resumir com la introducció de dues formes de relacionar-se: a través de la competència (introduint la lògica del mercat en el sector públic) i a través de la col·laboració (generant espais d'interacció de les organitzacions amb els seus empleats i amb els seus clients-usuaris).²

D'altra banda, cal advertir que ambdós escenaris tenen avantatges i inconvenients:

- El principal argument a favor de «cadascú que faci allò que li toca» té a veure amb la capacitat per generar ordre i racionalitat; mentre que el seus inconvenients més populars els trobem en la rigidesa, la uniformitat o l'excés de simplificació.
- El model «entre tots ho farem tot» neix sota la promesa de ser l'única forma de donar resposta a la creixent complexitat del nostre món. En termes teòrics, sembla clar que la incorporació d'òptiques diferents i el diàleg pot enriquir les activitats d'una organització. Al mateix temps, però, cal advertir que aquest intercanvi de veus pot produir paràlisi i confusions que dificultin el treball de l'organització. Cal doncs tenir present aquesta ambigüïtat i prevenir la possibilitat que l'«entre tots ho farem tot» no es converteixi en... el més calent a l'aigüera.

2. Aquest assumpte ha estat tractat per autors que s'han ocupat de contrastar els mercats, les jerarquies i les xarxes com a tres formes alternatives de regulació: Thompson *et al.* (1991), Kooiman (1996), Kickert *et al.* (1998), Rhodes (1998) o Stoker (1999). D'altra banda, respecte a les relacions de competència es pot consultar Walsh (1995) o Donahue (1991); mentre que per a les relacions de col·laboració, el llibre pioner és Peters i Waterman (1982).

El canvi d'escenari que ha experimentat l'Administració pública no és doncs cap garantia d'èxit, sinó una evolució que cada dia sembla més irresistible. Davant d'aquesta evolució, els diferents actors involucrats en l'espai administratiu poden adoptar dues posicions:

- Resistir i intentar recompondre l'escenari tradicional, tot forçant la necessitat de recuperar la racionalitat perduda i d'ordenar allò que tendeix a desordenar-se.
- Acceptar el desordre i la complexitat com un factor definidor de la realitat i no pretendre reduir-los sinó gestionar-los.

Aquesta darrera posició és la que pensem que haurien d'adoptar els gerents del segle XXI. Resistir-se als canvis pot ser una sortida a curt termini, però tots sabem que a llarg termini –si aquests canvis són estructurals– no hi ha més remei que adaptar-s'hi. Així doncs, els gerents locals no poden esmerçar tots els seus esforços a ordenar despatxos i racionalitzar processos, sinó que han de gestionar els avantatges i els inconvenients de l'«entre tots ho farem tot». Han d'acceptar l'entorn relacional que els ha tocat viure i, a partir d'aquí, aportar les actituds i les habilitats necessàries per moure-s'hi. Potser preferirien dedicar-se a d'altres tasques, però segurament aquesta no és una opció disponible.

2. Gerents del segle XXI: del gerent professional al gerent relacional

Com ja hem esmentat, els canvis d'escenari als quals ens hem referit en l'apartat anterior tenen importants efectes sobre allò que normalment anomenem *funció gerencial*. Aquests impactes, des del nostre punt de vista, serveixen per:

- Posar en qüestió el model tradicional de gerent professional,
- Criticar l'opció managerialista pel gerent heroic, i
- Apostar per l'alternativa d'un gerent relacional.

2.1. La crisi del professionalisme

Tradicionalment, els gestors públics no s'han identificat amb la figura (més pròpia del món dels emprenedors empresarials) del gerent sinó amb la del professional. Són molts els treballs que ens expliquen com la identitat professional és la principal font de sentit d'identitat i de pertinença en les organitzacions públiques. És a dir, el director d'un hospital és metge abans que gerent, mentre que

el responsable d'operacions d'un ajuntament és enginyer abans que gerent del seu departament. Aquesta identitat professional es tradueix, d'una banda, en un atribut de garantia respecte a les capacitats per desenvolupar un treball determinat i, de l'altra banda, en un mecanisme generador d'estatus.

Tanmateix, a banda de les connotacions positives que evidentment té el terme professional, també podem referir-nos al professionalisme per la seva tendència a generar actituds arrogants, per representar cert complex de superioritat i per, des d'aquestes distàncies, eliminar la capacitat d'elecció o d'opinió dels inexperts ciutadans. Així doncs, el coneixement expert provoca el respecte als professionals: confiem en la seva capacitat per prendre decisions correctes en el nostre nom. Aquesta confiança, però, pateix en un entorn de complexitat i canvi constant; quan no és tan clar que existeixi una solució experta per a un nombre limitat de problemes que van aparèixer de forma regular:

The professional is respected but is feared. And the legitimacy of professionals is undermined by fast-moving technological change which makes it harder for them to «know» in our behalf. The slicing up of knowledge into separate professional specialisms means that professionals seldom work well across boundaries or in the complexity of real-life problems. Who is best able to deal with a child excluded from school – an educationalist, a policeman, a youth worker, a social worker or a psychologist? (Goss, 2001, pàg. 150)

Sovint els gestors públics prefereixen el caliu de les seves identitats professionals i la seguretat d'un ventall limitat i controlat de coneixements experts. Aquesta opció, però, no té sentit en el nostre entorn actual. Reconèixer aquest límit és el primer pas per desenvolupar un rol gerencial adequat als nostres temps.

2.2. La visió managerial del gerent com a heroi

Una de les principals línies en la revolució de la gestió pública dels anys vuitanta era atorgar responsabilitats als gestors públics. Una responsabilitat que trencava la tradicional segmentació professional (responsable de fer les coses com s'han de fer) i s'expandia cap al funcionament conjunt de l'organització (responsable pels resultats obtinguts). Aquesta idea, importada del món empresarial, va donar lloc al que en la bibliografia anglosaxona s'ha anomenat el *managerialism*.³

3. Vegeu, per exemple, Pollitt (1993), Boston *et al.* (1996) o Clarke i Newman (1997).

El punt de partida del *managerialism* és que ens convida a veure el món des de l'òptica del gerent: el gerent es converteix en l'heroi de l'organització. Aquest nou heroi té –com li correspon a qualsevol heroi– un discurs simple i contundent: la meua institució té uns objectius i la meua feina és aconseguir-los, res més (...«i punto», com diria en Camacho). Amb aquest objectiu, la tasca principal del gerent consisteix a mantenir al màxim rendiment la maquinària administrativa (processos i estructures) i estimular la productivitat dels empleats (generant la cultura organitzativa adequada).

Aquesta perspectiva, que vam apreciar en el seminari on participaven els gerents locals catalans, presenta dos problemes bàsics:

- El model del gerent com a heroi no pren en consideració allò que passa fora de la seva organització i, en conseqüència, crea la falsa expectativa que el gerent ho pot tenir tot controlat. La realitat és evidentment molt diferent.
- D'altra banda, la imatge del gerent com a heroi pot tenir cert sentit en l'àmbit privat, però és molt problemàtica en el sector públic. En les organitzacions privades existeixen jerarquies i capacitats de decisió que permeten als gerents treballar per tal que succeeixi una cosa determinada. En el sector públic això és més complex: les responsabilitats no són úniques, els objectius poden entrar en conflicte, calen processos de negociació i, en definitiva, queda poc espai per als herois solitaris.

Així doncs, el gerent públic no únicament ha d'aconseguir coses de forma eficient; sinó que ha de fixar-se en els impactes finals del seu treball, inspirar altres persones, gestionar legitimitats, orquestrar recursos, generar consensos, escoltar diferents perspectives, etc. El gerent públic no pot ser un heroi perquè no acumula suficient poder per ser-ho. Es mou en un entorn on en lloc d'un únic super-heroi hi ha múltiples petits herois i, per tant, en lloc de mirar-se el món des del seu núvol particular el que ha de fer és baixar, parlar amb ells, posar-s'hi d'acord..., relacionar-s'hi.

2.3. L'alternativa del gerent relacional

Així doncs, l'alternativa del gerent relacional és la que es construeix a partir d'un doble reconeixement: d'una banda, s'accepta l'existència en el sector públic de múltiples fonts de poder i de diversos valors i, de l'altra, s'assumeix com a necessitat i com a responsabilitat gerencial la tasca d'establir ponts, mecanismes de

diàleg, relacions entre tot això.⁴ El gerent, per tant, ha de ser algu que creui constantment les tradicionals fronteres organitzatives i institucionals, que treballi a través seu i que, en definitiva, tingui la capacitat de resoldre problemes complexos a través de la capacitat de captar i coordinar els recursos i les habilitats dels altres.

Aquest és un perfil que el mateix Moore (1998) defineix com a característic d'un emprenedor, no d'un professional. Un perfil que, d'altra banda, és coherent amb algunes interpretacions sobre l'evolució més recent dels governs locals a Europa. Una evolució que Harvey (1989) resumia com el pas de l'*urban managerialism* a l'*urban entrepreneurialism*.

A l'hora de dotar de contingut aquest perfil emprenedor ens trobem amb referències a la seva capacitat d'innovació, a la dimensió habilitadora o facilitadora, als dots de visionari i de comunicador, o a l'instint oportunista d'aquest nou gerent (municipal). De totes aquestes atribucions, volem destacar el que per a nosaltres són els dos atributs essencials d'aquest nou perfil:

- la capacitat per gestionar la xarxa de relacions, i
- la capacitat per donar solucions creatives a problemes complexos.

Les xarxes són estructures reticulars sense un centre clar, obertes, informals, flexibles i, per tant, generadores de relacions complexes de reciprocitat i complementarietat. Tal com resumim a continuació, aquesta situació genera avantatges i dificultats:

Avantatges:

- Flexibilitat i capacitat d'adaptació
- Complementarietat i cooperació (jocs de suma positiva)

Dificultats:

- Tensió entre la necessària *confiança* i la tendència a comportaments oportunistes
- Manca de centre, de cervell, on situar la voluntat d'actuació i els objectius de la xarxa
- Dificultats per transformar la diversitat de la xarxa en una visió conjunta i coherent

4. Un dels treballs més populars sobre la funció gerencial realitzat en els darrers anys, el de M. Moore (1998), s'orienta precisament en aquesta direcció.

Així doncs, en la manera de construir una xarxa, una tasca central en la funció gerencial del segle XXI, és fonamental saber aprofitar-ne els avantatges i prendre en consideració les possibles dificultats i intentar conjurar-les responnent el que pensem que són els tres grans reptes d'aquesta mena d'organitzacions:⁵

R1. Desenvolupar relacions de confiança

R2. Desenvolupar visions conjuntes i compartides de futur

R3. Desenvolupar instruments d'actuació conjunta

La confiança, malgrat que és un factor molt poc estudiat, és una variable fonamental en el funcionament de les organitzacions. La reflexió que s'ha fet al seu entorn en l'àmbit privat ens suggereix que cal gestionar-la de forma explícita i que, per fer-ho, els gerents han de poder distingir tres moments crucials en l'evolució de la confiança i incidir-hi:

- En el moment d'iniciar la *relació* cal estimular la formació de la confiança a través del càlcul; és a dir, a través de fer conèixer a les diferents parts els costos i els beneficis, l'interès, de la relació que inicien.
- Un cop passat aquest primer moment arriba l'hora de la implantació de la confiança. En aquest segon moment la comprensió entre les diferents parts és crucial: la confiança no es desenvoluparà si no es comprenen els objectius i les formes d'actuar dels altres.
- Finalment, la confiança es podrà consolidar quan es produeixi ja no només la comprensió sinó també la identificació entre les parts; quan aquestes se sentin que formen part d'un mateix projecte, que tenen un objectiu comú, i que comparteixen una única forma de fer les coses.

D'altra banda, encara que només sigui per apuntar-ho, tot els estudis sobre la confiança destaquen la importància dels factors personals; és a dir, de la presència de persones que no només estan situades en posicions clau sinó que a més disposen d'una mentalitat, unes actituds, uns coneixements i unes voluntats que afavoreixen el creixement i la construcció de la confiança. Els gerents públics, per tant, veuen com els atributs actitudinals poden ser tan o més importants que els coneixements tècnics.

5. Tot i que expressades amb d'altres termes, algunes de les reflexions sobre com gestionar una xarxa han estat extretes del treball de Child i Faulkner (1998).

D'altra banda, també és cert que en les estructures reticulars sovint es troba a faltar un cervell, un sistema nerviós que assegurí l'empenta i la continuïtat de les actuacions. L'articulació i el manteniment d'aquest sistema nerviós seria una de les tasques centrals de la nova funció gerencial. Intentant concretar-ho una mica, pensem que aquests gerents relacionals han d'ocupar-se de com a mínim dues coses: escollir el membres de la xarxa i negociar-ne la integració.

- En primer lloc, allò ideal per a una estructura *relacional* és que les diferents parts es complementin i es necessitin. S'ha de produir o propiciar, per tant, un equilibri entre els diferents components, ja que si es percep la presència d'un actor excessivament dominant és probable que tinguem problemes. El gerent és, en aquest sentit, una mena d'assegurador de contrapesos i equilibris.
- En segon lloc, es considera que a l'hora de gestionar la formació d'una xarxa cal tenir present i gestionar dues variables crucials: la compatibilitat estratègica (que les parts pensin d'una forma semblant) i la compatibilitat cultural (que les parts actuïn d'una forma semblant). Tal com s'observa en el quadre següent, la situació òptima és, òbviament, aquella on ambdues compatibilitats són altes; mentre que s'assumeix com a bon punt de partida aquell en què la compatibilitat estratègica és alta. Sembla, doncs, que si aconseguim que les dues parts *pensin* de forma similar, acabaran també *actuant* de forma semblant: aquest és, doncs, un dels objectius amb què han de treballar els gerents d'avui.

| | Compatibilitat cultural BAIXA | Compatibilitat cultural ALTA |
|--|----------------------------------|-------------------------------------|
| Compatibilitat estratègica BAIXA | Incompatibilitat | Sense avantatges <i>relacionals</i> |
| Compatibilitat estratègica ALTA | BON PUNT DE PARTIDA | ESCENARI ÒPTIM |

Finalment, a banda de les actituds, les predisposicions i els objectius compartits, les xarxes requereixen espais tangibles de coordinació i actuació. Aquests espais han de ser els responsables de gestionar el dia a dia i la seva creació i funcionament constitueixen un nou àmbit de responsabilitat gerencial. Hi ha diversos elements a l'hora de gestionar una xarxa ja constituïda. En destacarem dos grans grups:

- En primer lloc cal saber quins són els recursos materials, humans i financers disponibles per crear una estructura i uns instruments específics de coordinació.
- En segon lloc, cal gestionar les relacions que afavoreixin l'assoliment dels objectius de la institució. En aquest sentit, la xarxa necessita algú que la mantingui activada (que seleccioni i faci circular la informació, que comprometi les parts, etc.), que promogui la necessària intensitat de les relacions (regulant possibles conflictes, establint els marcs contractuals d'interacció, etc.), que realitzi tasques d'intermediació (una mena de *broker* que crea consens, facilita el diàleg, promou imatges col·lectives, organitza espais de trobada, etc.) i que generi valors i percepcions compartides (campanyes informatives, estratègies publicitàries, elaboració de discursos, etc.).

Totes les tasques descrites formen part de les responsabilitats relacionals dels gerents del segle XXI. Aquestes tasques i aquestes responsabilitats, però, s'han de complementar amb un segon aspecte crucial, un factor que dóna viabilitat i contingut al conjunt del treball gerencial: la creativitat.⁶

Civic entrepreneurship crucially involves making a public organization aware of how it can respond creatively and positively to change. (Leadbeater i Goss, 1998, pàg. 59)

Segons alguns analistes, la creativitat s'ha convertit en una variable clau per entendre l'èxit de determinades ciutats que han estat capaces d'utilitzar-la per adaptar-se als nous temps. En aquesta direcció, la funció gerencial ha de ser creativa i generadora de creativitat, ja que es tracta d'un dels principals actius per a un bon desenvolupament de l'organització i de la comunitat on aquesta està inserida. Tanmateix, uns gerents creatius i generadors de creativitat requereixen coneixements i habilitats que van més enllà dels que s'emmarquen dins el seu perfil professional tradicional. Landry (2000), per exemple, considera que les qualitats necessàries per desenvolupar un rol creatiu són les següents:

- Mentalitat oberta i disponibilitat a l'hora d'assumir riscos.
- Estar centrat en objectius a llarg termini i disposar d'una clara comprensió de la dimensió estratègica de l'organització.
- Disponibilitat per escoltar i aprendre.

6. El llibre de Landry (2000) és un excel·lent exemple del paper i la importància de la creativitat en la gestió i el govern local.

- Pensament lateral i, per tant, capacitat per combinar idees pràctiques, conceptes teòrics i experiències diverses.

Aquests atributs, com és fàcilment identificable, divergeixen de forma fonamental dels que defineixen un gerent professional i un gerent heroic. El primer presenta una mentalitat fixada pel ciment de la seva formació professional, disposa de respostes clares que eliminen qualsevol referència al risc, està concentrat en objectius molt segmentats i a curt termini, ho sap tot i per tant no necessita escoltar ni aprendre, i ignora què significa això del pensament lateral. El segon, per la seva banda, introdueix algun element nou, com ara la voluntat d'assumir riscos i cert pensament lateral, però els continua desenvolupant en solitari, amb una perspectiva de curt termini i amb una mentalitat tancada a l'exterior. Només combinant tots els factors citats apareixeran perfils creatius. Uns perfils que de fet ja incorporen aspectes relacionals i que, per tant, formen l'esquelet del que abans hem etiquetat com l'alternativa de gerent relacional.

Falten estudis empírics sobre això, però intuïm que en el nostre entorn administratiu la crisi de la tradicional figura del professional ha anat acompanyada de la moda managerialista i, en conseqüència, del discurs que vol fomentar el perfil d'un gerent heroic. Pensem que aquesta figura no és la que necessitem en aquest inici del segle XXI i que, en canvi, ens cal apostar per l'alternativa d'un gerent relacional.

Bibliografia

- Boston *et al.* (1996). *Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Child i Faulkner (1998). *Strategies of Co-operation*. Oxford: Oxford University Press.
- Clarke i Newman (1997). *The Managerial State*. Londres: Sage.
- Donahue (1991). *La Decisión de Privatizar*. Barcelona: Paidós.
- Fox i Miller (1995). *Postmodern Public Administration*. Londres: Sage.
- Goss (2001). *Making Local Governance Work*. Londres: Palgrave.
- Harvey (1989). «From Managerialism to Entrepreneurialism. The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism», *Geografiske Annaler*, 71 B, pàg. 3-17.
- Heckscher i Donnellon (1994). *The Post-Bureaucratic Organization*. Londres: Sage.
- Hood (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.

- Kickert *et al.* (1998). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- Kooiman (ed.)(1996). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Landry (2000). *The Creative City*. Londres: Comedia-Earthscan.
- Leadbeater i Goss (1998). *Civic Entrepreneurship*. Londres: Demos.
- Moore (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.
- Peters i Waterman (1982). *In Search of the Excellence*. Nova York: Row & Harper.
- Pollitt (1993). *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Rhodes (1998). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Ritzer (1996). *The Macdonaldization of Society*. Nova York: Pine Forge Press.
- Stoker (ed.)(1999). *The New Management of British Local Government*. Londres: Macmillan.
- Thompson *et al.* (1991). *Markets, Hierarchies and Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Walsh (1995). *Public Services and Market Mechanisms*. Londres: Macmillan.

UNA REFLEXIÓ SOBRE LES ESTRATÈGIES DE MILLORA I MODERNITZACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Pere Mora i Gutsens

1. Introducció

L'Administració pública es troba sota els efectes d'uns nivells excessius de burocràcia, jerarquia i procedimentalisme que la fan incapaç de respondre de manera adequada a les cada cop més nombroses demandes d'una societat canviant. Aquest desajustament entre les expectatives socials i econòmiques de la societat i el funcionament del sector públic ha provocat que els governs del món occidental reaccionin i portin a terme diferents programes de modernització administrativa. Les actuacions previstes en els esmentats programes tracten de: *a)* reforçar la coordinació governamental; *b)* atorgar un nou paper regulador a l'Administració; *c)* separar les responsabilitats polítiques de la gestió; *d)* introduir la competència en la prestació de serveis públics; *e)* simplificar les estructures organitzatives; *f)* delegar la gestió dels serveis públics en agències controlades d'acord amb els resultats obtinguts, i *g)* adaptar els serveis a les necessitats dels ciutadans. Una menció especial mereix el programa de modernització endegat pel govern britànic. Planteja la modernització administrativa com un repte per millorar la qualitat de vida del ciutadà. Per tal d'aconseguir aquesta fita, l'acció de govern ha de centrar-se al voltant del compliment de cinc objectius:

1. Dissenyar una política de futur amb programes i actuacions que produeixin resultats.
2. Prestar serveis públics adreçats a satisfer les necessitats dels ciutadans.
3. Oferir serveis públics de qualitat.
4. Emprar l'ús de les noves tecnologies per tal de satisfer les demandes dels ciutadans i de les empreses.
5. Potenciar i valorar el rol dels empleats públics.

Ara bé, aquestes estratègies *macroeconòmiques* de reforma administrativa es troben, a la pràctica, amb greus problemes d'implantació i únicament han estat els programes destinats a millorar el servei al ciutadà (simplificació de tràmits, utilització de les noves tecnologies, gestió de polítiques de qualitat) els que han obtingut un èxit notable. Per tant, caldrà prestar més atenció a les estratègies *microeconòmiques* de modernització administrativa fonamentades al voltant d'actuacions que intentin, d'una banda, cercar la innovació i millora contínues quant a la prestació de serveis als ciutadans i, de l'altra, demostrin ser capaces de produir canvis significatius en el camp de la gestió pública.

2. Experiències de modernització administrativa

Aquest punt tracta de fer un breu inventari d'algunes de les experiències modernitzadores amb més d'èxit que han patrocinat les diferents administracions públiques del nostre entorn en els àmbits de la millora de l'atenció ciutadana i en el de la innovació en matèria de gestió pública.

2.1. Àmbit de millora de l'atenció al ciutadà

Destacarem les actuacions dutes a terme pel que fa l'ús de les noves tecnologies, la gestió de polítiques de qualitat i la simplificació administrativa.

a) Ús de les noves tecnologies. L'experiència de les administracions públiques catalanes

L'existència d'un acord institucional, signat en data 23 de juliol de 2001 al Parlament de Catalunya, entre la Generalitat de Catalunya i les administracions locals catalanes, ha permès l'inici de la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes. Fruit d'aquest acord, s'està portant a terme el projecte AOC (Administració Oberta de Catalunya), que té com a principal objectiu millorar les relacions i les interaccions existents entre l'Administració, els ciutadans i les empreses de Catalunya, mitjançant la utilització de les noves tecnologies de la informació i les comunicacions. Aquesta millora es tradueix en:

- Una simplificació de les relacions del ciutadà amb l'Administració.
- Una ampliació dels canals de comunicació. S'accedeix als serveis de l'AOC utilitzant el telèfon, el fax, el web o, com sempre, directament a la finestra.

- Una integració de tota la informació d'interès general per al ciutadà en un únic punt.

Una de les primeres concrecions del projecte AOC ha estat la posada en marxa durant el mes de juliol d'enguany del portal www.cat365.net. Aquesta plataforma anirà integrant les prestacions de la Generalitat, dels ajuntaments, de les diputacions i de l'Administració de l'Estat. A mesura que es vagi consolidant, el portal CAT365 s'anirà transformant en una finestra electrònica única per a tot el sector públic de Catalunya. Actualment, ofereix més d'una trentena de serveis per als ciutadans, empreses i entitats. Per exemple, en l'àmbit de l'atenció primària sanitària, fa possible l'opció de reservar hora per al metge de capçalera o bé, en el marc de la intermediació laboral, possibilita la sol·licitud d'una entrevista de feina. Al mateix temps, la Generalitat de Catalunya i les administracions locals catalanes tenen en projecte la creació de l'Agència Catalana de Certificació. Aquesta entitat ha de tenir com a objectiu gestionar certificats digitals i prestar serveis relacionats amb la signatura electrònica. Independentment, el Departament de Governació i Relacions Institucionals està posant en marxa dos projectes nous: el nou centre de serveis integrats i el portal ÈPOCA. Pel que fa al centre, té com a objectiu prioritari incorporar els consells comarcals a les noves tecnologies de la informació i la comunicació. El portal EPOCA ha de convertir-se en el portal de referència dels empleats de la Generalitat de Catalunya quant als tràmits en matèria de gestió de personal.

b) La gestió de les polítiques de qualitat

Dos instruments cabdals a l'hora de mesurar el nivell de qualitat en la presació d'un servei públic són les cartes de serveis i la certificació de processos.

Les cartes de serveis. Les cartes de serveis són documents escrits mitjançant els quals les administracions informen públicament els ciutadans dels serveis que gestionen i dels compromisos de qualitat pel que fa a la seva prestació. El contingut de les cartes de serveis s'estructura al voltant de tres eixos: la informació de caràcter general i legal, els compromisos de qualitat i la informació de caràcter complementari. Un bon exemple d'aquesta pràctica el trobem en la carta de serveis del punt d'informació del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

Certificació de processos. Acredita que l'organització disposa d'un sistema de qualitat que compleix els requisits establerts per les normes ISO. S'aconsegueix mitjançant una avaluació feta per una entitat autoritzada i independent que ga-

ranteix davant de tercers l'aplicació de procediments i verificacions internes que assegurin el manteniment d'un determinat nivell de qualitat per als serveis inclosos dins l'àmbit de la certificació. Per exemple, i ben recentment, la Direcció General d'Atenció al Ciutadà del Departament de Presidència ha rebut la certificació ISO9001/2000 pels dos serveis que presta dins del seu àmbit competencial: el telèfon d'atenció ciutadana 012 i la gestió del Sistema d'atenció ciutadana (SAC).

c) Simplificació administrativa

Cal subratllar la constitució d'oficines integrades d'informació i atenció ciutadana. Basades en la idea de la finestra única, aquestes oficines són punts on els ciutadans poden accedir lliurement per tal de resoldre qualsevol afer relacionat amb els serveis d'un o més organismes oficials. Un exemple d'oficina integrada dins l'àmbit autonòmic el trobem a l'Oficina de Gestió Unificada (OGU) per a activitats empresarials del Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme.

2.2. Àmbit de millora en la gestió pública

Una gran part d'administracions públiques del món occidental estan adoptant models organitzatius que segueixen atorgant el desenvolupament de les polítiques als departaments centrals, mentre que la responsabilitat de l'aplicació d'aquestes polítiques passa a mans d'agències executives.

L'agència és un model d'organització que s'estructura d'acord amb els principis següents:

- Una agrupació de funcions per béns o serveis prestats
- La separació de les responsabilitats polítiques de la gestió
- L'autonomia de gestió
- Un control basat en els resultats
- Un règim específic per als seus directius (gestors, no polítics).

El model d'agència ha gaudit de força acceptació en països com Austràlia, Nova Zelanda, el Regne Unit i els Països Baixos. Les claus de l'èxit cal buscar-les en l'enfocament de la gestió cap als resultats i la rendibilitat i en el canvi de cultura dins l'Administració, que suposa una actitud més receptiva a satisfer les demandes dels usuaris. Per exemple, en el sector sanitari del Regne Unit convé des-

tacar l'experiència de les fundacions d'atenció primària (Primary Care Groups). Des de 1999, els metges de família tenen la possibilitat d'unir-se amb d'altres professionals sanitaris per posar en funcionament els grups-fundacions d'atenció primària. L'Administració finança aquests grups perquè treballin conjuntament i, alhora, planifiquin i contractin serveis sanitaris per a la zona geogràfica on estan situats.

3. Línies de futur

Aquest apartat intenta detallar algunes de les propostes futures sobre les línies de modernització que les administracions públiques han d'engegar en els camps de la millora de l'atenció ciutadana i en el de la gestió pública.

3.1. Àmbit de millora de l'atenció ciutadana

Pel que fa l'ús de les noves tecnologies, cal:

- a) Avançar en el desenvolupament i la millora de l'Administració electrònica:
 - Aconseguir una finestra única per a tots els tràmits administratius.
 - Poder realitzar pagaments en línia.
 - Impulsar l'ús de la certificació digital.
 - Integrar telemàticament totes les administracions públiques.
- b) Incrementar la seguretat jurídica i millorar els avenços tècnics quant a les transaccions telemàtiques dels ciutadans i les empreses amb l'Administració.

Pel que fa la gestió de les polítiques de qualitat es tracta de:

- a) Seguir promocionant la implantació de les cartes de serveis.
- b) Estendre al major nombre d'unitats administratives possible les certificacions de qualitat de processos d'acord amb les normes ISO.
- c) Abonar la introducció del model EFQM. Aquest model possibilita l'autoavaluació de la qualitat bo i comparant l'organització analitzada amb les condicions òptimes que hauria de reunir en un model ideal.

3.2. Àmbit de millora en la gestió pública

Es poden formular les recomanacions següents:

- a) S'han de seguir introduint, de manera molt selectiva, mecanismes de gestió, com ara la contractació externa de serveis, l'externalització de serveis, la creació de mercats interns i les polítiques de col·laboració amb els proveïdors.
- b) S'han d'estendre les potencialitats organitzatives del model d'agència a tots els nivells de l'Administració. El govern laborista australià (1984-1998) va obtenir molt bons resultats en la seva gestió utilitzant aquesta fórmula.
- c) S'ha de convidar tots els empleats públics a participar més en les decisions que afecten el seu treball mitjançant instruments com ara els cercles de qualitat i/o el treball en equip.
- d) S'ha de configurar un nou estatus de direcció, format pels directius al servei de l'Administració, que aportin capacitats de gestió i de lideratge més que notables.

4. Conclusió

Aquesta comunicació ha intentat de presentar un resum sobre l'estat actual i les perspectives futures de les polítiques de modernització administrativa bo i centrant-nos en els àmbits de la millora de l'atenció al ciutadà i en el de la innovació de la gestió pública. Tanmateix, sense l'existència d'un lideratge polític fort, democràtic i creïble i sense la creació d'una nova cultura entre els empleats públics favorable als canvis organitzatius, qualsevol tipus de reforma administrativa té poques possibilitats d'èxit.

Bibliografia

- «Acord sobre la política de modernització de l'Administració de la Generalitat», 1996.
Funció Publicació, núm. 34. Departament de Governació i Relacions Institucionals, Barcelona, agost de 2002.
- Galofré Isart, Albert (1997): *La modernización de las administraciones públicas en España. Guía de actuaciones y estrategias*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostel·la.

- La reforma del sector públic. Experiències i tendències en el món occidental.* Sindicatura de Comptes de Catalunya, Barcelona, març de 2000.
- Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico 1999.* Ministeri d'Administracions Públiques, Madrid, febrer de 2001.
- Món comarcal*, núm. 60. Departament de Governació i Relacions Institucionals. Direcció General d'Administració Local, Barcelona, agost de 2002.
- Ramió Matas, Carles (1999): *Teoría de la organización y Administración pública*, Tecnos, Barcelona.
- «Reforma, modernització i canvi al Departament de Política Territorial i Obres Públiques», 1999.

CONCLUSIONS DEL GRUP DE TREBALL 1

[Vegeu les conclusions finals del Congrés a la pàg. 731]

1. Estem vivint un canvi d'època. La dimensió i abast dels canvis econòmics i socials són de tanta entitat que ens obliguen a parlar de nova economia i de nova societat en aquests inicis del segle XXI. Creixen i es diversifiquen les situacions de desigualtat, exclusió i precarització, i es generalitza la sensació de risc i incertesa. Tot plegat ens obliga a plantejar de nou el paper i les responsabilitats de les institucions públiques, les seves relacions amb els sectors mercantils i sense ànim de lucre i a debatre noves formes d'actuació i de gestió pública, en un marc de compromís amb la recerca de la cohesió i inclusió social, i en un marc de creixent europeïtzació i internacionalització dels problemes i dels debats.
2. Si tenim nova economia i està apareixent una nova societat, tenim la sensació que la política no ha canviat en la mateixa intensitat. Tenim vella política. Tot i la creixent legitimitat de la democràcia com a sistema, s'han anat trencant o posant en dubte molts consensos, i es constaten fenòmens d'allunyament de la gent de la política convencional i crítiques a la qualitat o eficàcia de la nostra democràcia. Existeix el perill de donar espai a alternatives autoritàries, delegatives o tecnocràtiques que busquin sortides populistes als atzucacs actuals. Cal aprofundir en la democràcia, en la capacitat de resposta als problemes socials, buscant noves formes de participació que complementin les vies representatives actuals, i que ajudin a trobar entre tots camins de convivència i d'acceptació de les diferències.
3. No ens sembla que tinguem les administracions que serien necessàries per afrontar els nous reptes socials plantejats. Tenim velles administracions. Els reptes amb els quals s'enfronten els gestors públics avui no són, per tant, només

de millora de l'eficàcia i eficiència de la seva acció, per importants que continuïn sent aquests aspectes. Són també reptes de gestionar els afers públics amb transparència, amb voluntat de respostes integrals a problemes que no accepten segmentacions o especialitzacions «ministerials» tradicionals, i que requereixen aptituds relacionals, i de generar complicitats socials, dins d'un concepte d'espai públic que no es confongui amb l'àmbit propi del sector públic.

4. La responsabilitat pública de les administracions i la seva obligació de retre comptes a la societat ha de continuar garantida, siguin quines siguin les formes de prestació de serveis. Els temes de transparència, valors públics i participació social haurien d'estar en primera línia.
5. A Catalunya, actuar davant aquests nous reptes des de la perspectiva de la gestió pública, passa per repensar la missió de les administracions i les seves relacions amb la societat, en la concepció ja esmentada d'un espai públic obert a les diferents responsabilitats col·lectives i de concertació amb el tercer sector. La responsabilitat pública de la prestació de serveis implica ser el motor del diàleg social. El tema clau és aconseguir que el sector públic, el sector mercantil i el tercer sector generin el màxim valor a la societat, creant un context de col·laboració basat també en mecanismes de creació de confiança i no exclusivament en mecanismes de mercat.
6. Cal reforçar tots els mecanismes de col·laboració interadministrativa, de planificació i gestió integral. Calen polítiques més integrades i sistemes de govern i organismes capaços de gestionar-les, avançant cap a formes compartides de decisió amb els ciutadans per millorar la qualitat de vida i la sostenibilitat social i ambiental de la societat catalana.
7. Les persones són claus en les organitzacions i també ho són a les administracions públiques catalanes. Davant dels reptes plantejats, no creiem que tinguem unes organitzacions i unes persones preparades per afrontar a les noves exigències. Noves polítiques més orientades a les persones. Cal més descentralització per generar més responsabilitats i més implicació personal, amb regles adequades que reforcin i compensin aquestes responsabilitats.
8. És també important millorar els instruments i les eines de què disposen els decisors i els gestors públics. Cal impulsar el desenvolupament dels sistemes d'informació per garantir la transparència, l'eficàcia i l'eficiència de les nos-

tres administracions, facilitant així la nostra capacitat de servei i de credibilitat. Els mecanismes de contractualització, l'anàlisi i millora dels models organitzatius, la clara fixació d'objectius i l'avaluació periòdica de les polítiques públiques i altres elements de gestió propis de les democràcies avançades, cal adaptar-los i aplicar-los en el nostre entorn.

9. En aquest sentit, seria important que les institucions que tenen un paper fonamental en la millora de la gestió pública en el nostre país impulsessin canvis significatius de manera urgent, per tal de facilitar el fet de treballar per l'augment de la qualitat de vida dels ciutadans, per millorar la qualitat de la nostra democràcia i també l'eficiència global i la competitivitat del país. Entre aquestes institucions destaca el Parlament de Catalunya, que ha de donar un impuls nou a la Sindicatura de Comptes, organisme fonamental pel que fa al control i transparència de l'activitat de les administracions. També les universitats, en la línia ja empresa, poden contribuir decisivament en el desenvolupament de la recerca sobre la gestió i les polítiques públiques i la formació dels professionals. I no podem oblidar, finalment, que la gestió pública catalana no pot avui deslligar-se del que succeeix a Europa, i això exigeix facilitar la mobilitat i l'intercanvi d'experiències entre gestors i administracions en el si de la unió Europea.
10. Per això proposem:
 - L'elaboració urgent, sota la responsabilitat del Parlament de Catalunya, d'un llibre blanc sobre la situació de les administracions públiques catalanes, que generi consens polític i social sobre els canvis que cal emprendre.
 - Un reforçament urgent de les capacitats d'actuació de la Sindicatura de Comptes que superi els necessaris controls de legalitat comptable, i els complementi amb l'anàlisi de resultats i l'avaluació de polítiques per contribuir a la transparència i al control de la societat catalana.
 - Emprendre una descentralització de les administracions públiques catalanes que reforci el paper de les persones que hi presten serveis i les seves responsabilitats i implicacions.
 - Generar un espai o fòrum de diàleg entre polítics electes i gestors públics per generar lideratge polític i capacitat de canvi.
 - Afavorir la mobilitat i l'intercanvi d'experiències entre gestors i administracions en el si de la Unió Europea.
 - Afavorir un espai de retrobament entre universitats, Escola d'Administració Pública i altres actors de recerca i formació per afavorir les necessitats de canvi i transformació de les administracions catalanes.

Grup de treball 2

VALORS: CAP A UNA ÈTICA DE LA RESPONSABILITAT
PROFESSIONAL DEL GESTOR PÚBLIC

Director:

Àngel Castiñeira

Relator:

Salvador Estapé

COMUNICACIONS

Una proposta d'aplicació dels valors en el disseny i la direcció de les organitzacions públiques, 229

Jordi Mas

Model organitzatiu del pla de receptivitat de l'Institut Català de la Salut, 241

Guillermo Bardají i Carme Esteve

Algunes reflexions sobre la raó i la presència dels valors ètics a l'Administració pública, 248

Manel Sanz

Consolidació d'una cultura de prevenció de riscos en l'àmbit de les administracions públiques: el paper del gestor públic, 256

Francesc Fransí

La selecció de persones: el gran repte d'una administració moderna, 263

Joan A. Montesinos

Els codis d'ètica. Cap a la concreció dels principis d'una bona administració, 276

Ferran Termes i Isidre R. Obregon

Cap a una ètica de la responsabilitat professional del gestor públic. El cas de l'Ajuntament de Barcelona, 288

Eduard Martín

VALORS: CAP A UNA ÈTICA DE LA RESPONSABILITAT PROFESSIONAL DEL GESTOR PÚBLIC

Àngel Castiñeira

Director del Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.

Professor d'ESADE

1. El servei públic en les societats democràtiques

Les administracions públiques tenen un paper cabdal en el manteniment i la millora de les societats democràtiques. La integritat, l'avaluabilitat i l'eficiència de la gestió pública s'han convertit actualment en les vies de legitimació o expressió de la democràcia i en una de les millors maneres de contribuir a augmentar la confiança dels ciutadans. Això ha estat ben palès a Catalunya en aquests darrers 25 anys de recuperació de les institucions i de desenvolupament de les llibertats nacionals i ciutadanes.

2. Els canvis en la naturalesa del servei públic

Les tasques de bon govern assignades als agents públics han patit en aquest mateix període canvis notables interns i de l'entorn.

Aquests canvis sovint han provocat en el servidor públic desorientació, confusió o perplexitat en el moment de discernir quina pauta de conducta era la més ajustada a la naturalesa del servei perquè els agents sovint no trobaven en els textos jurídics i en les pràctiques en vigor respostes a llurs interrogants.

En el ciutadà aquests canvis han fet augmentar el desconeixement sobre quin podria ser la conducta exigible a l'agent o, al contrari, l'ha animat a reclamar als agents públics qualitats i virtuts noves, diferents a les tradicionalment requerides en la seva formació o en el seu reclutament.

2.1. Entre els canvis interns esmentats cal destacar:

– Els processos de reforma i modernització de l'Estat i de les administracions.

– La modificació dels patrons de conducta clàssics de la cultura administrativa. Això ha comportat superar els envellits models burocràtics; incorporar una lògica productiva en la cultura, els sistemes i els processos administratius; i la necessitat de gestionar la interdependència i la fragmentació pròpia dels sistemes descentralitzats i pluralistes. Requeriments que obliguen a reformular el sentit del servei públic, conciliar els seus principis amb una nova visió gerencial i redefinir la mateixa identitat de l'agent públic, la qual cosa ha provocat una indefinició de les regles i una manca de previsió i claredat en els comportaments.

– La internacionalització del context en què es mouen les administracions, que obliga a processos simultanis de conformació supranacional (Estat, UE) i local (comarques, diputacions i ajuntaments).

– La redistribució de les responsabilitats i de les funcions entre els diversos sectors que interactuen en l'esfera pública (Estat, mercat i tercer sector); i, com a conseqüència, l'aparició de noves formes de relació entre si (cooperatives i concurrencials); un cert esvaïment de les fronteres entre les formes públiques i privades de gestió; i més dependència interorganitzativa.

– La consciència d'una progressiva pèrdua de prestigi i reconeixement social de la funció pública; que s'afegeix a una minva considerable del nivell de remuneració en comparació amb el sector privat i a unes condicions de carrera sovint poc gratificants.

2.2. Entre els **canvis de l'entorn** que també han afectat indirectament els valors de la gestió pública cal tenir presents:

– La multiplicació de focus de producció valorativa (pluralisme moral) derivats del procés de secularització, la qual cosa ha contribuït a constituir una societat estructuralment complexa amb sistemes de valors en competició i amb una multiplicitat d'idees del que es considera una vida moralment bona.

– La privatització o individualització de les creences i l'acceptació que la consciència individual o subjectiva decideix el que és bo (és a dir, la constitució d'un sistema de valors antiautoritari que valora l'autonomia i la realització individuals i que reconeix a cada subjecte moral la lliure elecció del seu mode de vida dintre d'un context d'igualtat de tracte).

– L'augment de la mobilitat i la diversificació ètnica i cultural de les societats, fins al punt de constituir societats multiculturals.

Molts d'aquests fenòmens han contribuït a accentuar la decadència de les (velles) creences col·lectives, el rebuig de la transmissió autoritària de valors, la crisi dels mecanismes clàssics de mediació i representació social i, de retruc, això

ha qüestionat o ha obligat a replantejar la identitat d'algunes institucions (església, escola, empresa, família, grups professionals, partits, etc.). Bona part del desconcert moral contemporani es derivaria, doncs, de l'afebliment dels valors compartits en els sistemes clàssics d'integració moral i social i del sentiment de pèrdua de pertinença jugat fins ara per les fortes identitats col·lectives, socials, professionals i territorials.

Aquest desconcert, propi d'etapes de canvi, estimula com mai la cerca o la construcció de noves vies alternatives d'identificació valorativa per part de molts ciutadans, però també agreuja en molts d'altres el sentiment de pèrdua, desorientació o sense sentit. Per aquest motiu, la interpretació actual de la situació dels valors afavoreix tant una lectura positiva del canvi com, alhora, una versió negativa o gairebé apocalíptica.

Per a alguns, aquesta situació de canvi de valors s'estaria saldant *positivament*, a través d'una nova construcció societària basada en l'adhesió voluntària dels ciutadans i en el descobriment de nous pols d'identificació valoratius que comportarien alhora noves formes de compromís i de participació social (generalment més locals, limitades i especialitzades; més emocionals i pragmàtiques i basades en el valor d'una autenticitat personal que no admet intermediaris ni delegacions).

No hi manquen, però, els que en fan un diagnòstic *negatiu*, manifestant el seu neguit davant l'augment de la fragmentació social, l'allunyament ciutadà de les institucions representatives o la davallada de la participació social. Per als més alarmistes, estaríem assistint a un enfonsament de les certeses morals i una agudització de la crisi del vincle civicosocial que es manifestaria en les ruptures de l'ordre públic, l'augment de la incivilitat, els actes delictius o l'augment del sentiment d'inseguretat.

En definitiva, *externament* la identitat ciutadana del present ha esdevingut com a mínim problemàtica i incerta, perquè el nou context cultural tendeix a delegar sobre cadascú el fet d'aprendre a gestionar pel seu compte la mutació dels valors, normes i regles de la vida en comú. Ara és cada ciutadà qui ha d'aconseguir construir reflexivament un projecte de vida pública que inclogui un conjunt de valors amb els quals es pugui identificar i que tinguin prou coherència per donar sentit a la seva existència, per poder conviure amb els altres, per comprendre el món i per orientar-se en el futur.

Al mateix temps, *internament* els agents públics han acusat el desfasament creixent entre els valors i sistemes tradicionals que regien en el passat la conducta dels funcionaris i els nous papers i responsabilitats que els han estat assignats. Això ha provocat un canvi cultural en les organitzacions públiques: el vell *ethos*

burocràtic (basat en valors com l'interès general, l'objectivitat, la centralització o el respecte escrupulós a la norma) s'enfronta a un nou *ethos* professional més orientat a la productivitat i l'eficiència, amb més autonomia de gestió, preparat per a la innovació i l'assumpció de riscos i que se sent incòmode davant el control burocràtic o l'excessiu nombre de normes i autoritzacions.

3. Repensar els valors intrínsecs al servei públic

Aquesta situació de canvi intern i de l'entorn i els efectes desestabilitzadors que se'n deriven projecta sobre les institucions públiques, sobre les seves normes, el seu funcionament i els seus agents encara més responsabilitat i una necessitat d'actualitzar les normes de conducta de la vida pública.

D'una banda, els processos de modernització de les administracions i els canvis de la seva cultura organitzativa accentuen la necessitat d'enfortir la confiança social en el servei públic, de millorar la capacitat d'adaptació de les administracions i d'aprendre a combinar el vell *ethos* burocràtic amb l'*ethos* democràtic i l'*ethos* professional del present.

De l'altra, els canvis de valors esdevinguts en l'esfera pública i l'augment de les formes d'individualització axiològica tenen també una repercussió directa sobre les institucions públiques i sobre el seu paper de mediació social. Perquè són aquestes les que tradicionalment han regulat les formes de socialització en l'espai públic, les que fan el paper clau de mediació que permet l'accés a la ciutadania, i les que han vetllat pel manteniment de les identitats col·lectives. Aquestes tasques, en el futur, ja no les podran fer de manera imposada, en contra de la voluntat dels subjectes. Si la identitat col·lectiva implica cada vegada més una construcció participada i voluntària dels ciutadans, el paper de les institucions públiques –i entre aquelles el de les administracions– només es veurà legitimat si són capaces de reformular les seves formes de mediació i participació amb la ciutadania fins al punt que aquesta arribi a reconèixer-s'hi. Això implica pensar de nou una filosofia pública de la virtut cívica que pugui respondre qüestions com ara: quin model de societat ha de reforçar un empleat públic; quina moral de referència ha d'incloure l'agent en la presa de decisions públiques; en què consistirà l'excel·lència en el marc de les nostres pràctiques professionals i del nostre nou context cultural i de vida.

Moltes d'aquestes circumstàncies són les que han provocat que durant la darrera dècada diversos països hagin insistit en la necessitat de repensar i reforçar el paper i els valors del servidor públic.

Això s'ha fet fonamentalment des de diverses vies, sovint complementàries:

3.1. Des de l'explicitació d'un clar **compromís polític** a favor de millorar el comportament ètic en el sector públic. En la millora dels valors, els dirigents han de donar exemple. Aquest compromís s'ha traduït a la pràctica en el fet que alguns dels més alts responsables polítics han comunicat públicament, han liderat o bé han impulsat en els seus respectius països diverses temptatives de millora, creant comitès i òrgans especialitzats per al seu seguiment i coordinació amb capacitat executiva i amb conseqüències directes tant per a l'Administració com per a la política.

3.2. Des de l'adopció d'un **nou marc legal** per a l'actuació en el servei públic que intenti ser clar, consistent i complet; que prescriu els límits de la conducta legalment acceptable; es preocupa del seu compliment i crea dispositius d'alerta; preveu, en cas contrari, els oportuns processos sancionadors i els sistemes de reclamació; i habilita l'auditoria interna i externa de la gestió pública mitjançant la creació de comissions d'avaluació i seguiment, l'augment de la transparència i l'accés a la informació en les actuacions del govern (allò que alguns anomenen *Administració oberta*);

3.3. Des de la **millora de les condicions de treball** a fi d'afavorir un entorn propici a la conducta ètica: assegurant un sistema just de retribució, un tracte equitatiu i un procediment imparcial de selecció i promoció del personal en la seva carrera professional en el sector públic; evitant la sobrecàrrega de treball; assegurant l'estabilitat laboral; reduint les relacions professionals conflictives; racionalitzant i millorant l'estructura dels serveis; promovent un clima organitzatiu obert al diàleg i la participació; establint sistemes de reconeixement de la feina ben feta; millorant les condicions físiques del lloc de treball, afavorint la seva formació contínua, etc.

3.4. Des de la **promoció i coordinació de debats ètics** liderats pels responsables de les administracions que ajudin a definir, donar a conèixer i inculcar els valors comuns, les directrius bàsiques i els principis deontològics generals o específics que les administracions públiques i els seus agents haurien de compartir i respectar en el context d'un món en canvi i d'una ciutadania més individualitzada en les seves creences;

3.5. Des de la **iniciativa ciutadana** representada per partits polítics o moviments ciutadans i que, moguda per la difusió de determinats escàndols i gràcies

a l'ajuda dels mitjans de comunicació, en alguns casos ha desenvolupat canals efectius i accessibles de participació i mecanismes socials de seguiment, de denúncia, de protesta, de dissuasió, de control i d'exigibilitat davant d'algunes actuacions reprovables dels agents públics.

En resum, l'impuls a la millora ètica del servei públic ha comptat, i sembla que hauria de comptar necessàriament per ser eficaç, amb les aportacions diferenciades de totes aquestes vies: la del suport decisiu i entusiasta de les màximes autoritats polítiques; la que marca jurídicament les normes d'obligat compliment; la que afaïçona un clima organitzatiu i unes condicions de l'entorn favorables a la conducta ètica; la que dóna orientació i sentit a les pràctiques a partir de l'explicitació dels valors que volem compartir; i, finalment, la que expressa les expectatives i el tipus de tracte que esperen els ciutadans.

4. Enfocaments normatius possibles

La voluntat de millora del servei públic pel que fa al comportament dels seus agents pot incloure enfocaments normatius diferents i no sempre compatibles. Al nostre parer, l'enfocament ètic que triem i els procediments metodològics que se'n deriven poden ser tan o més importants i decisius que el conjunt de valors finalment escollits, assumits o imposats per una administració.

Un plantejament com el nostre, que aposta per un treball compartit i participat de construcció de valors entre tots els agents públics implicats, si vol ser coherent, no pot enunciar unilateralment la llista de valors que haurien de regir el comportament de la vida pública. En canvi, sí que pot justificar la bondat de la perspectiva i el procediment triats, perquè aquesta opció alberga l'esperança que si el procediment triat per al treball amb valors és correcte el resultat obtingut també ho serà.

A continuació intentarem presentar de manera resumida alguns dels enfocaments que considerem més destacats i justificar la nostra preferència per alguns i la nostra discrepància amb alguns altres.

4.1. L'ètica de la gestió pública sovint incorpora un vessant **repressiu, reglamentari o disciplinari** que serveix per *vigilar* que les normes existents siguin respectades, per *denunciar* els mals comportaments (escàndols, corrupció, abusos, etc.), per *controlar* i *perseguir* les conductes inapropiades o simplement *prohibir-les, reprimir-les*, o fins i tot per *sancionar-les*. Una versió més suavitzada

d'aquesta mateixa opció pot incorporar també una **concepció preventiva** que, com el seu nom indica, serveix per desenvolupar mecanismes o instruments que ajudin a *prevenir* o *evitar* irregularitats o per *persuadir/dissuadir*, *advertir*, *comunicar*, *interioritzar* o *reforçar* allò que s'ha de fer o no s'ha de fer. En molts d'aquests casos, l'apel·lació a l'ètica és una excusa per parlar de (i perseguir) la corrupció. L'ús de l'ètica com a arma llancívola emprada **contra** algú o contra quelcom l'acaba convertint en un instrument reactiu que projecta constantment la sospita contra els subjectes i li fa perdre la seva dimensió creativa i de projecte que sovint ens ajuda a orientar i donar sentit al nostre esdevenidor. Més que per l'ètica, doncs, moltes d'aquestes funcions esmentades creiem que haurien de ser assumides pel marc juridicolegal desenvolupat per cada país.

4.2. L'ètica en realitat no implica tant un conjunt de sancions o exhortacions com l'opció –en positiu– per un model de vida considerat bo i atractiu. La qüestió, doncs, ara no és contra qui o contra què projectem la denúncia ètica sinó a favor de quin model d'Administració pública ens agradaria treballar, amb quins valors ens sentiríem identificats, amb quin tipus de pràctiques ens faria il·lusió que els altres ens vincuessin. Aquesta **concepció creativa i positiva** de l'ètica en la gestió pública, sovint menystinguda, veu l'ètica com una oportunitat d'innovació en el treball amb valors, de renovació dels compromisos, de construcció compartida de projectes, amb capacitat de motivació, d'orientació, de creació de sentit i d'identitat col·lectiva, de redescobriments i actualització dels valors vinculats a les tasques de servei a la comunitat. Aquesta opció, en definitiva, ens permet treballar amb valors.

4.3. L'ètica de la gestió pública pot posar l'accent **només** en els aspectes pròpiament **deontològics** de l'actuació de l'administrador, l'agent, el funcionari o el servidor públic, independentment del país, la cultura o el model d'organització en què treballi. Des d'aquesta visió, l'ètica de la gestió pública se circumscriu als límits de qualsevol **ètica professional** i als principis de conducta que es deriven de l'anàlisi de les seves pràctiques.

4.4. Hi ha, en canvi, una altra visió de la conducta del gestor públic que intenta integrar els **valors propis** de la seva ètica professional en els **valors generals i compartits** que formen part del nucli bàsic de l'organització en què treballa i de la seva identitat corporativa. Això implica incorporar una **perspectiva organitzativa** que té en compte els valors i la sensibilitat de l'individu com a persona i professional, però que s'adreça també a l'Administració com a co-

munitat de pràctiques que posseeix un estil propi de fer les coses. Per fer-ho, cal poder transitar del jo al nosaltres, un nosaltres que té almenys un doble nivell: l'*intern*, el format pel conjunt de membres de l'Administració; i l'*extern*, el dels *stakeholders* o conjunt de ciutadans i organitzacions afectats per aquesta. Des d'aquesta perspectiva, l'ètica de la gestió pública és també una ètica de l'administració i, per tant, ha de ser tractada com si formés part d'una **ètica de les organitzacions**.

4.5. Quan es tracta de treballar els valors i amb valors en el context organitzatiu es pot optar per una opció amb un fort caràcter normatiu **descendent**. Es parteix de la idea que algú (normalment l'alta direcció) ja sap quins són els valors que han de configurar l'organització i, a partir de la seva enunciació i comunicació, es treballa per tal que siguin acceptats, assumits i aplicats de manera obedient, i es permet o es promou la participació de la resta de l'organització en aquest treball.

4.6. Una altra opció considera, en canvi, que el **procés deliberatiu de formulació i narració conjunta dels valors** és un component essencial del treball que cal fer. Això inclou, per força, **una perspectiva inductiva** perquè no transitem dels valors prèviament enunciat a les pràctiques, sinó que és a partir de l'anàlisi i avaluació de les nostres pràctiques (reals i sovint contradictòries) que arribem a l'enunciació (i/o reformulació) dels valors que hi són presents. Aquest èmfasi en el procés narratiu considera que la dinàmica que permet elaborar i compartir els valors que es prenen com a referència comuna és el que acaba estructurant la credibilitat dels seus continguts i les possibilitats que siguin assumits. Al nostre parer, la col·legialitat, el treball col·lectiu i participatiu i una renovada democràcia administrativa –procediments basats més en la concertació que en la coerció–, poden contribuir profundament a la construcció d'un sentiment de pertinença i a renovar la responsabilització i la iniciativa dels agents públics. Es tracta, en definitiva, de passar dels *meus* valors als *nostres* valors. El procés deliberatiu i inductiu pot ser, doncs, un pas decisiu per a la creació consensuada d'un *modus vivendi* ètic dins les nostres administracions públiques, una manera adient de treballar amb valors des de la nostra pròpia activitat.

4.7. Hi ha una aproximació a l'ètica de la gestió pública que aspira a obtenir una fotografia fixa, **estàtica** i gairebé definitiva de les normes i dels valors que tothom hauria de conèixer i aplicar. Aquí l'accent es posa, sobretot, en la neces-

sitat de tenir ben definida la identitat axiològica i professional de l'agent públic, com si aquesta fos una essència fixa i immutable, i per tant evitar així la incertesa i desorientació pròpies de les èpoques de canvi.

4.8. Per contra, també hi ha una visió **dinàmica** dels valors, que considera que els valors no els tenim sinó que expressen l'horitzó que orienta i dóna sentit a la nostra actuació. L'accent ara no es posa tant en quina és la nostra identitat valorativa sinó amb quins valors ens agradaria identificar-nos, quins elements valuosos tenim en comú o voldríem assolir. La visió dinàmica dels valors parteix del pressupòsit que la interacció entre servei públic i entorn inclou un procés constant d'adaptació i canvi (com demostra avui l'important ús interactiu del web de les diverses administracions o la recent experiència de l'Administració Oberta de Catalunya). Des d'aquesta perspectiva, el que ens cal són mecanismes que ens permetin analitzar com canvien els valors a l'Administració pública i a seu entorn i com podem alhora fer canviar les nostres conductes en el sentit adequat.

4.9. Hi ha una aproximació a l'ètica de la gestió pública que accentua la dimensió **enunciativa o declarativa** dels valors. Sens dubte, és aquesta una dimensió important de l'ètica de la gestió pública perquè la formulació i verbalització dels valors compartits (a través de codis, cartes o guies de conducta) implica ja un treball previ d'intent d'objectivació axiològica i la manera com donem sentit i compromís públic al que som (i volem ser) i al que fem. Però sovint hi ha també el perjudici, força estès, que sobre els valors s'ha de parlar, escriure i publicar molt, des d'importants diagnòstics fins a grandiloqüents codis de conducta. En alguns casos, sembla com si la discussió constant sobre els valors tingués un efecte terapèutic quasi miraculós sobre la millora de la conducta ètica de les administracions i els seus agents.

4.10. En paral·lel a la visió enunciativa dels valors, n'hi ha una altra que subratlla la seva dimensió **pràctica, aplicada i constructivista**. Des d'aquesta perspectiva, els valors no es redueixen (tan sols) a declaracions o enunciats escrits, sinó que són un factor clau d'innovació i creativitat vinculat a factors com ara l'explicitació concreta de les millores que hi estan associades, les competències que cal desenvolupar, els hàbits, les rutines i bones pràctiques que convé reforçar, els estils i les actituds que s'han de promoure, les maneres (correctes) de procedir, els casos exemplars o exemplaritzants triats, els models de referència i els estils de lideratge escollits, la manera d'enfocar la presa de decisions i la resolució de con-

flictes, els criteris i continguts inclosos en els processos de selecció i formació i en els sistemes d'avaluació del personal, etc. És a dir, que no hi ha prou de parlar de valors o enunciar-los, sinó que hem de crear eines, metodologies i instruments per treballar operativament amb valors dintre dels equips humans de les administracions públiques. Aquesta opció, per tant, intenta no separar els discursos (ètics) de les pràctiques reals i dels agents implicats en aquestes pràctiques.

4.11. Hi ha, finalment, una perspectiva ètica de la gestió pública (ja suggerida a punt 4.4.) que aposta per incloure en la seva reflexió **la mirada externa**, acostar-se al ciutadà i oferir-li oportunitats d'intervenció i elecció; és a dir, tenir en compte el punt de vista de l'entorn. Estar oberts a escoltar altres veus, tant de l'Administració com de fora de l'Administració (usuaris, comunitat local, societat civil, altres organitzacions, etc.) o afavorir una relació activa amb els ciutadans ha estat fonamental per comprendre en alguns països el canvi d'orientació de la cultura administrativa envers l'accent en la voluntat de servei. Algunes iniciatives en aquesta direcció, com per exemple la publicació de les **cartes del ciutadà** (documents que –fruit del diàleg i la participació entre Administració i ciutadans– han intentat establir els estàndards de qualitat, tracte, participació, consulta, informació, etc., que els serveis públics es comprometen a donar), han contribuït a renovar el compromís cívic, a vetllar millor pels interessos dels ciutadans i a convertir-los, gràcies als processos de consulta permanent, en participants comunitaris actius i responsables, implicats directament en la presa de decisions i ens els processos de govern.

En resum, l'enfocament normatiu que proposem concep principalment l'ètica de la gestió pública des de la integració dels seus vessants deontològic i organitzatiu; considera el treball amb valors com una oportunitat d'innovació basada en un procés deliberatiu i conjunt de tots els seus agents; entén els valors en el marc d'un procés dinàmic; aspira a no dissociar el discurs moral dels agents implicats i de les seves pràctiques, i intenta incloure de manera participativa el punt de vista dels ciutadans.

5. Els límits del marc legal

Tal com ja hem dit, el marc jurídic i legal és un component necessari en l'exercici de la funció pública, perquè ajuda a fixar les conductes que hom preveu i a assegurar que els principis acordats inspirin efectivament els comportaments quotidians dels agents públics.

Tanmateix, la vigència d'un marc legal no és una condició suficient per a l'obtenció de la plena adhesió i compromís de les persones concernides. De vegades, fins i tot, la imposició amenaçadora d'un marc legal pot ser considerada com un pur instrument de control o, encara pitjor, con un mecanisme de sospita i acusació col·lectiva.

Per aquest motiu, l'ètica de la gestió pública no pot identificar-se amb un conjunt de normes o mesures jurídiques sancionadores, tot i que aquestes siguin clarament necessàries. Immoralitat i il·legalitat, incorrecció moral i delictiva, actuació virtuosa i compliment legal no són termes sinònims. Per tant, esmenar el buit legal o adequar el marc jurídic no implica necessàriament resoldre els dèficits morals. Com diem, l'elaboració d'una legislació eficaç, el necessari enfortiment i perfeccionament dels mecanismes de control de la legalitat o l'exemplaritat en el compliment de les sancions són condicions necessàries però no suficients per al desenvolupament dels valors i principis ètics en la gestió pública.

Hi ha molts problemes que no es resolen a cop de normes per la via de la judicialització, la prescripció o la repressió sinó que requereixen també grans dosis d'autovinculació, compromís personal i col·lectiu i responsabilització. En molts d'aquests casos, els agents públics no actuen moguts per cap tipus de sanció externa sinó guiats principalment per la seva llibertat interna i les seves conviccions morals, perquè han recuperat el sentit de les seves activitats i coneixen llurs béns interns. Per aquest motiu ens sembla especialment desencertat intentar articular l'activitat del servidor públic des de la seva pura judicialització o bé *al marge de l'ètica o sense ètica*. La defensa de la irrellevància moral en el compliment de la funció pública (en expressions com ara «més lleis i menys valors») ens duria a substituir els actes de consciència per mers actes d'obediència i les responsabilitats morals de la gestió per un sistema simple i únic d'obligacions i sancions.

6. Els valors com a ànima de l'Administració pública

Al contrari, creiem que la gestió pública a Catalunya està necessitada d'una moral professional pròpia, val a dir una moral intrínseca al servei públic, no constituïda tant com a sistema d'*obligacions-infraccions-sancions* sinó com a sistema de referència i orientació individual i col·lectiva, que sigui coneguda pels seus agents, integrada en la seva formació inicial i que esdevingui una referència constant i accessible en llur acció quotidiana i organitzativa.

D'aquesta manera, l'ètica de la gestió pública pot contribuir a construir i re-
flexionar sobre la nostra identitat professional, ens pot donar sentit de pertinença
i pot servir de vector de cohesió per a tot el conjunt d'agents públics catalans. Si
és cert que la cultura d'una organització està formada pel conjunt de valors, d'as-
sumpcions i de creences bàsiques mantinguts pels seus membres, llavors els valors
no poden ser considerats *una peça més* de l'Administració sinó que conformen la
mateixa Administració. Els valors compartits no és quelcom que l'Administració
té sinó que és quelcom que l'Administració **és**, la seva ànima.

L'ètica de la gestió pública a Catalunya ha d'apostar, doncs, més per la pre-
venció que per la sanció, abans per la responsabilització que per la sospita i en-
cara més per la innovació i la construcció compartida de sentit, participativa i
lliurement consentida.

L'ètica de la gestió pública a Catalunya ha de tenir en compte forçosament i
de manera nuclear les regles, els procediments, les normes o els codis de con-
ducta, bones pràctiques i valors professionals inseparables de la seva tasca.
Aquesta és una feina que, afortunadament, ja s'ha començat a fer des de diversos
nivells de les administracions catalanes.¹

Aquesta aproximació deontològica podria servir, amb la participació de tots
els afectats, per elaborar una **guia general dels principis comuns i valors fona-
mentals de conducta** que voldríem compartir tots els agents públics de Ca-
talunya i que haurien d'inspirar la nostra actuació; i, també, per animar a l'ela-
boració de **guies** semblants adaptades a certes funcions, categories o nivells d'a-
gents o destinades a afrontar situacions específiques que reclamen alhora **princi-
pis d'actuació específics**. En ambdós casos, la vocació pedagògica dels textos, la
seva difusió massiva, el lliurament sistemàtic a qualsevol funcionari afectat, la
previsió de seminaris de formació i sensibilització per explicar els seus contin-
guts, l'estudi de casos i la seva aplicació a situacions concretes, o l'avaluació de la
seva operativitat són elements que cal tenir presents en el moment de la seva ela-
boració.

1. Recordem, per exemple, el projecte «Una Administració amb ànima» impulsat en el si de la Secretaria General d'Administració i Funció Pública de la Generalitat des del 1997 i enriquit posteriorment per les aportacions del Programa CAT 21. Els documents estratègics produïts a aquest respecte parlen d'aconseguir «una Administració al servei del ciutadà basada en criteris d'eficiència, transparència, agilitat i modernitat» i inspirada en els valors de la cohesió social, el desenvolupament econòmic, la sostenibilitat i el bon govern. Aquest projecte preveu un conjunt de mesures externes i internes que cal posar en pràctica, algunes de les quals són recollides de manera breu en aquesta ponència.

7. Sobre el context axiològic de l'ètica de la gestió pública

Com dèiem, l'ètica de la gestió pública no pot reduir-se als aspectes específicament deontològics propis de la professió, perquè inevitablement també depèn en la seva concreció i aplicació del seu arrelament a un context històric i cultural concret, del marc jurídic i legal del país, dels valors constitucionals i les creences democràtiques que en deriven, de la cultura corporativa desenvolupada al llarg dels anys en la seva organització, del sistema de valors imperant de la societat a què serveix (ètica civil) i de les expectatives i exigències dels administrats. Tots aquests elements han de ser tinguts en compte en el moment de formular el caràcter distintiu de l'ètica del servei i la gestió públics a Catalunya.

8. Sobre la qualitat moral dels agents públics

L'ètica de la gestió pública no pot reduir-se tampoc a la qualitat moral particular dels seus agents ni, encara menys, identificar-se amb el conjunt de valors i principis (ètica de màxims) que donen sentit ple a llurs vides.

Ara bé, les persones no anul·len o prescindeixen de les seves conviccions i creences quan entren a treballar en una administració. Ans al contrari, en els processos de selecció o reclutament i promoció de personal cada vegada es té més en compte el conjunt d'elements que configuren la qualitat i sensibilitat humanes, perquè hom té el convenciment que aquesta qualitat humana i moral redundarà també en l'excel·lència de la seva tasca professional i de l'organització. Els projectes de vida personal –o ètica de màxims– han de poder ser compatibles, doncs, amb els valors propis de la gestió i de l'Administració públiques (per posar un exemple menor: s'ha de poder compaginar el valor personal de dedicació a la família amb el valor organitzatiu de dedicació a la feina), en cas contrari hom provoca situacions *esquizofrèniques* que afavoreixen la mala consciència, el cinisme o la desvinculació emocional del projecte organitzatiu.

9. Sobre la responsabilitat dels alts càrrecs i el seu compromís de lideratge

Sobre els alts càrrecs de l'Administració recau un conjunt de responsabilitats importants de cara a promoure la tasca de sensibilització ètica, com ara animar el diàleg reunint totes les parts implicades i recollint de manera consensuada la diversitat de veus; encoratjar la iniciativa, impulsar el canvi de

conducta, donar exemplaritat, oferir el seu consell, la seva referència, la seva experiència i maduresa, comprometre's amb els valors acordats i fer els altres conscients de les seves responsabilitats, promoure l'auditoria i el rendiment de comptes ètic, apostar per la transparència, la circulació d'informació i la comunicació interna, etc.

Formen part de les funcions de lideratge ètic crear, mantenir, enfortir i dirigir eficaçment el sistema de valors i els codis culturals de l'Administració a través de la pròpia exemplaritat, fer comuna una mateixa manera d'entomar els problemes, d'enfrontar-se amb la incertesa o de prendre decisions.

Conclusions i propostes

1. Les administracions públiques tenen un **paper cabdal** per al manteniment i millora de les societats democràtiques.
2. Les tasques de bon govern assignades als agents públics han patit, tanmateix, en les darreres dècades **canvis notables**, tant interns com de l'entorn, amb conseqüències profundes sobre la vivència dels valors.
3. Una part del desconcert moral contemporani sembla que es deriva de l'**afebliment dels valors compartits** en els sistemes clàssics d'integració moral i social i del **sentiment de pèrdua de pertinença** jugat fins ara per les fortes identitats col·lectives, socials, professionals i territorials.
4. En les organitzacions públiques, el **canvi cultural** s'ha viscut a través del pas del vell *ethos* burocràtic a un nou *ethos* professional i democràtic, més orientat a la productivitat i l'eficiència i més obert als processos de participació ciutadana.
5. Aquesta situació projecta sobre les institucions públiques, sobre les seves normes, el seu funcionament i els seus agents encara una responsabilitat més gran i la **necessitat d'actualitzar les normes de conducta de la vida pública**.
6. L'impuls d'actualització i millora ètica del servei públic depèn, entre altres, de **cinc factors**: *a)* del suport clar de les màximes autoritats polítiques; *b)* de la redefinició jurídica de les normes d'obligat compliment; *c)* de la creació d'un clima organitzatiu i unes condicions de l'entorn favorables; *d)* de l'explicitació participada dels valors que volem compartir, i, *e)* de la incorporació de la veu dels ciutadans i de les seves expectatives.
7. Per aquest motiu, demanem al **Govern de la Generalitat ple suport** per impulsar aquest conjunt de processos de millora ètica en les nostres administracions.

8. Un instrument idoni per fer operatiu aquest impuls fóra la creació d'un **consell o comitè de valors** dins de l'àmbit organitzatiu de la Generalitat que coordini, a partir d'una estructura permanent a temps complet, les tasques de concreció, aplicació, estudi i debat, informació, assessoria, revisió i actualització, publicació, seguiment i avaluació de les normes de conducta de la vida pública i dels seus valors fonamentals.
9. Aquest mateix consell podria establir acords amb altres institucions per a l'establiment d'**accions formatives** específiques en el camp dels valors, adreçades al personal de l'Administració.
10. En el treball amb valors, l'**enfocament normatiu** triat és clau. Per a les nostres administracions, en proposem de manera general un que integri les dimensions deontològica i organitzativa; que consideri el treball amb valors més com una oportunitat d'innovació basada en un procés deliberatiu i conjunt de tots els seus agents que com un instrument de coerció; que entengui els valors en el marc d'un procés dinàmic però alhora arrelat a un context històric i cultural concret; que aspiri a no dissociar el discurs moral dels agents implicats i de les seves pràctiques; i que intenti incloure de manera participativa el punt de vista dels ciutadans.
11. La vigència d'un **marc legal** que reguli les pràctiques del servei públic és una condició necessària però no suficient per a l'obtenció de la plena adhesió i compromís ètic dels agents públics.
12. La gestió pública a Catalunya està necessitada d'una **moral intrínseca** al servei públic, constituïda com a sistema de referència i orientació individual i col·lectiva, que sigui coneguda pels seus agents, integrada en la seva formació inicial i que esdevingui una referència constant i accessible en llur acció quotidiana i organitzativa.
13. Per aquest motiu proposem que, a través d'un procediment plenament participatiu liderat pel consell de valors abans esmentat, s'elabori una **guia general dels principis comuns i valors fonamentals de conducta** que voldríem compartir tots els agents públics de Catalunya i que haurien d'inspirar la nostra actuació
14. De manera semblant, recomanem que es facin **guies específiques** adaptades a les funcions, categories, tipus de serveis o nivells d'agents que reclamin per la seva naturalesa **principis d'actuació** diferenciats.
15. En la redacció d'aquest tipus de documents s'ha de tenir present la vocació pedagògica dels **textos**, la seva **difusió** massiva, el lliurament sistemàtic a qualsevol funcionari afectat, la previsió de programes i seminaris de **formació** i **sensibilització** per explicar els seus continguts, l'**estudi de casos** i la

seva aplicació a situacions concretes, així com l'**avaluació** de la seva operativitat.

16. En els processos de selecció de personal per al servei públic, les administracions catalanes han d'intentar tenir en compte **la qualitat moral dels agents**; i que els seus principis i valors fonamentals de vida no siguin incompatibles amb els valors propis de la gestió pública.
17. El compromís de **lideratge ètic dels alts càrrecs** és fonamental per a l'enfortiment i la regeneració de les normes de conducta de la vida pública. Per aquest motiu, sobre ells recau un protagonisme i una responsabilitat importantíssims.
18. L'**orientació als ciutadans** és una via clau per a la millora de l'ètica de la gestió pública i una excel·lent ocasió per incrementar els mecanismes de transparència, l'accés a la informació, els sistemes de participació i de consulta o els procediments d'avaluació i seguiment del servei públic.

UNA PROPOSTA D'APLICACIÓ DELS VALORS EN EL DISSENY I LA DIRECCIÓ DE LES ORGANITZACIONS PÚBLIQUES

Jordi Mas Sabaté

RESUM

La construcció de l'Administració pública del segle XXI és un procés obert als empleats públics però també, en certa mesura, al conjunt dels ciutadans.

Es tracta d'obtenir una visió compartida sobre els reptes de país, les necessitats, les formes de satisfer-les i els rols dels diferents actors (econòmics, socials, etc.), de manera que l'Administració pública del segle XXI sigui un factor de sinergia per a la societat a què ha de servir.

Els **valors i la metodologia que permet la seva aplicació pràctica** són uns elements clau de l'esmentada construcció: com a punt de partida sobre el qual es dissenya un nou model d'organització i com a part central d'un instrument de direcció.

El disseny del nou model organitzatiu parteix d'uns **valors o compromisos fonamentals** que estan en sintonia amb els valors majoritàriament compartits per la societat i a la vegada són consistents amb els valors públics més generals. Dels **valors** es dedueixen unes **bases** que tenen una formulació més concreta, en termes de principis de funcionament, de cultura organitzativa, de relació amb el ciutadà. Les **bases** donen lloc a unes **propostes referides a àmbits tangibles**: estructura, personal, sistemes de gestió, tecnologia i els **instruments** necessaris per materialitzar les propostes.

El fet que els valors estiguin inequívocament associats a propostes tangibles i a instruments permet que no es quedin simplement en una declaració de bones intencions, sinó que es puguin portar a la pràctica en el moment en què existeixin les oportunitats i la voluntat política per fer-ho.

Els valors com a part central d'un instrument de direcció constitueixen una relativament nova aportació al lideratge estratègic. És una manera d'establir un marc global dins del qual es reajusta la cultura de l'organització i es generen compromisos col·lectius per realitzar projectes nous i engrescadors. L'anomenada *direcció per valors* és una tècnica que facilita l'**absorció de la complexitat organitzativa** que es deriva de la creixent necessitat d'adaptació als canvis, canalitza la visió estratègica de l'organització i **integra la direcció estratègica amb la política de personal**, per tal de desenvolupar un compromís de rendiment professional de qualitat de manera sostinguda.

L'objectiu d'evolució cap a una **ètica de la responsabilitat professional del gestor públic**, és a dir, d'un codi de conducta específic dels gestors de l'àmbit públic, en què es destaquï especialment l'**obligació de respondre professionalment de les seves actuacions** necessita un entorn consistent amb aquest objectiu. La utilització dels valors (**valors públics**) en el disseny organitzatiu i en les tècniques de direcció són vies per crear aquest entorn.

Introducció

Tots entenem que quan parlem de *valors* ens referim a paraules especials que tenen la capacitat de donar sentit i canalitzar l'esforç humà en un sentit ampli. Per a nosaltres *valor* té també un significat econòmic –la importància de quelcom expressada en termes monetaris– i un significat psicològic –qualitat moral per realitzar coses d'envergadura i afrontar sense por els perills.

La paraula grega *axios*, 'valor', té un doble significat: eix al voltant del qual giren els elements essencials i també tot allò que és digne de ser honrat.

Els valors impregnen tot allò en què l'ésser humà participa, formen part de la cultura d'una societat i evolucionen amb aquesta. La identificació dels valors que regeixen en un moment donat, sigui a la societat, en una organització, o en un grup de persones, és essencial per entendre el seu comportament.

Les darreres tendències del *management* utilitzen els valors com a elements bàsics del disseny i la direcció de les organitzacions. En aquest context, els valors es defineixen com «aprenentatges estratègics relativament estables en el temps que una forma d'actuar és millor que una altra per aconseguir els nostres fins» (García; Dolan, 2001). Els valors constitueixen una formulació de preferències estratègiques a mitjà i llarg termini respecte de les maneres d'actuar.

Quan diem que «l'entorn actual és molt complex i canviant» i que «hem d'adaptar les organitzacions a aquest entorn per ser eficaços» estem parlant implícitament de valors. Dels nostres valors com a individus i dels de l'entorn que ens envolta, de la seva evolució i de la necessitat d'encaix entre ells.

Ens podem preguntar per què parlem tant de valors, per què s'han posat tant de moda, fins i tot en el discurs del *management* i de la gestió pública en particular. Potser és una reacció natural de *retorn al que és essencial*. Davant d'un entorn en què la incertesa és creixent i que genera entre la majoria de les persones sensacions de desconfiança i de por, s'intenta retrobar una referència suficientment sòlida que ajudi a orientar-nos.

El fenomen de la *globalització* –i aquí entrem en un tòpic– pot servir com a exemple. Abasta tot el món i contribueix a generar aquesta sensació d'incertesa. Es pot afirmar que, entre altres coses, implica també una revisió dels valors. De vegades aquesta revisió comporta un conflicte amb els sistemes de valors preexistents a cada societat, que hi han sintetitzat una cultura i uns interessos propis.

Un dels *valors* que habitualment s'associa a la globalització, tal com l'entenen ara, és la consideració del mercat com el millor mecanisme d'assignació de béns i serveis. D'aquí a afirmar la conveniència de l'aplicació d'aquest mecanis-

me en qualsevol circumstància i en qualsevol àmbit, sigui públic o privat, només hi ha una passa. I sovint es fa.

El *principi de solvència* que regeix les relacions en el mercat (pots adquirir el que el mercat t'ofereix sempre que puguis pagar-ho) és inadequat si s'estén a altres àmbits de la relació humana. No té sentit en aquest moment històric (potser sí en el passat o en un futur, si es produeix un retrocés) que les persones siguin titulars de drets només si són solvents, si els poden comprar.

Ens sembla natural que la titularitat de determinats drets ha de fonamentarse en conceptes més universals, en una mena de *principi de ciutadania* segons el qual existeixen uns drets bàsics i inalienables pel sol fet de ser ciutadà. Són uns valors que considerem més pertinents perquè estan associats a un àmbit diferent i més ampli que el mercat.

Podem intuir, amb fonament, que els *valors públics* han de ser diferents (no necessàriament antitètics) dels valors del mercat, per la senzilla raó que no persegueixen com a única fita l'obtenció del benefici econòmic. La major diversitat de motivacions i objectius a assolir en l'àmbit públic fan necessari un altre sistema de valors, que degudament actualitzat és el que ha d'aplicar el gestor públic del segle XXI.

Ens podem preguntar aleshores de quins valors parlem i, un cop definits, com aplicar-los.

Consideracions sobre els valors públics i els valors privats

Tot i que podem trobar valors *universals*, en el sentit que poden ser compartits pels àmbits públic i privat, no és menys cert que s'hi observen diferències de fons.

Els valors de l'àmbit públic tendeixen a establir límits, emanen una preocupació garantista i de protecció de l'interès general (concepte difícil de definir perquè integra moltes dimensions) i indueixen una visió a llarg termini, probablement perquè són valors pensats en relació amb el conjunt de la societat. Podríem dir que tenen unes connotacions *estàtiques*. Aquests valors regulen el comportament de tots els empleats públics. Alguns d'aquests poden ser:

- **Legalitat**, és a dir, la limitació del comportament i el seu control segons el grau de compliment de la llei.
- **Defensa de l'interès públic (interès general) per damunt de l'interès particular.**
- **Integritat, objectivitat i independència**, que obliguen a evitar qualsevol tipus de relació professional o econòmica privada que indueixi conflictes d'interès amb les activitats públiques desenvolupades.

- **Competència tecnicoprofessional**, per desenvolupar amb eficàcia les funcions que té assignades, sense que l'eficàcia vulneri altres valors fonamentals.
- **Credibilitat**, que deriva d'una bona competència tecnicoprofessional i dels valors d'integritat, objectivitat i independència.
- **Confidencialitat** referida a la informació i les actuacions que es realitzen, per evitar-ne l'ús en benefici propi o de tercers.
- **Respecte a les persones**, tant pel que fa als drets i llibertats dels ciutadans com a aquelles amb què es treballa.

La cultura organitzativa de l'àmbit públic s'ha fonamentat tradicionalment en aquests tipus de valors, i ha anat consolidant una cultura burocràtica.

La perversió d'aquests valors han portat a realitats indesitjables, com ara l'excés de paperassa, l'excés de controls formals, la utilització de la normativa com a blindatge contra la ineficàcia i la maximització dels drets laborals amb la minimització de les obligacions. La conseqüència ha estat la identificació d'aquestes perversions com a característiques intrínseques de la cultura burocràtica i específicament de la cultura de l'Administració pública.

Els valors de l'àmbit privat estan més orientats a la superació i a l'eliminació de límits de manera que es pugui assolir l'objectiu que sintetitza l'activitat empresarial: la consecució de beneficis. A diferència dels valors públics, aquests indueixen una visió més a curt termini. Tenen un caràcter més *dinàmic*. I sembla natural que sigui així, ja que l'obtenció d'un benefici econòmic i, en general, els objectius d'àmbit privat, són objectius d'individus, la vida dels quals és molt més curta que la de la societat a què pertanyen.

L'èxit, real o pretès, de les empreses *excel·lents* s'atribueix en bona part a uns valors determinats. Alguns, que han estat *adoptats* per l'àmbit públic, són:

- Pragmatisme, tendència a l'acció
- Proximitat al client
- Estímul a l'autonomia i a la iniciativa dels empleats
- Flexibilitat, adaptació permanent als canvis de l'entorn
- Simplificació de l'organització, disminució dels nivells jeràrquics.

A priori sembla acceptable la hipòtesi que uns valors *estàtics* són més apropiats en un entorn simple i estable (l'entorn diguem-ne *tradicional*, que va començar a desaparèixer al principi dels anys setanta) mentre que uns valors *dinàmics* s'adapten millor a un entorn complex i canviant com l'actual.

Vol dir això que l'àmbit públic ha d'assumir sense cap limitació els valors privats i abandonar els que li són propis, per tal d'adaptar-se als nous temps? Si ens fixem en els darrers vint anys d'intents de modernització de l'Administració pública podríem dir que la resposta ha estat «sí».

Sovint s'ha intentat un transplament al sector públic de models i valors presumptament exitosos en el camp privat. Però sense una explicació convincent del perquè d'aquest èxit en el seu camp originari i, sobretot, de perquè havien de tenir èxit en les condicions força diferents de l'àmbit públic. El perquè ha succeït això no ha estat cap casualitat.

La dècada dels vuitanta va ser la de l'aparició i la difusió de la **teoria de la gestió pública**, que d'alguna manera pretenia el transvasament de valors com a palanca de canvi de les organitzacions públiques. Hi havia una *crisi de fe* en el sector públic, motivada entre altres coses per la desconfiança dels ciutadans envers una administració antiquada i poc curosa en les seves relacions amb les persones. Simultàniament hi havia una revaloració del sector privat i tot allò que hi estigués relacionat.

La necessitat peremptòria de «fer més i millor amb menys» (frase que s'ha convertit en un eslògan reiterat de la modernització), s'aliava amb la creença que es podria aconseguir senzillament mitjançant una *bona* gestió. Entre altres coses volia dir deslliurar-se dels valors que orientaven la gestió pública tradicional. Per posar un exemple extrem, es tractava de substituir el compliment de la legalitat a qualsevol preu (prescindint de l'eficàcia, l'eficiència, el control o el temps d'execució) per l'eficàcia i l'eficiència a qualsevol preu. I tot això sense necessitat d'incrementar les càrregues impositives als ciutadans. La quadratura del cercle, en síntesi.

Però l'experiència ens ha ensenyat que la solució no era tan fàcil, que no es podia aplicar una recepta única ni prescindir de determinades realitats.

Amb caràcter general, l'adopció de valors de la gestió privada en una organització pública en què no hi ha consolidats els valors públics bàsics porta a la desvirtuació de l'organització i, en casos extrems, a la seva desaparició. Altrament, una combinació *adient* de valors de la gestió privada amb *bons* valors públics permet una revitalització de l'organització sense que aquesta perdi la seva identitat.

Quina pot ser aquesta combinació *adient*? No es tracta simplement de substituir els valors públics per un *mix* de valors públics i privats. S'ha d'anar més enllà: aquest *mix* hauria d'incloure una actualització dels dos tipus de valors i, potser el que és més important, trobar-ne uns que siguin compartits per ambdós àmbits. Dit d'una altra manera: per l'àmbit públic es tracta de trobar un conjunt

de valors que incorporin el dinamisme dels de l'àmbit privat però aplicats a l'interès general. I en conjunt compartir uns valors que garanteixin un equilibri raonable entre els dos àmbits, una reedició per al segle XXI del pacte que va configurar l'estat del benestar del segle passat.

Propostes per a la revitalització dels valors públics

La revitalització dels valors públics disposa de diversos camins.

L'un és el de la construcció de l'*Administració pública del segle XXI*. Aquest és un procés obert als empleats públics però també, en certa mesura, al conjunt dels ciutadans.

Es tracta d'obtenir una visió compartida sobre els reptes de país, les necessitats, les formes de satisfer-les i els rols dels diferents actors (econòmics, socials, etc.), de manera que l'**Administració pública del segle XXI** sigui un factor de sinergia per a la societat a què ha de servir.

Els **valors i la metodologia que permeten la seva aplicació pràctica** són uns elements clau d'aquesta construcció:

- Com a punt de partida sobre què es dissenya un nou model d'organització, i
- Com a part central d'un instrument de direcció.

El disseny del nou model organitzatiu parteix d'uns **valors o compromisos fonamentals** que estan en sintonia amb els valors majoritàriament compartits per la societat i a la vegada són consistents amb els valors públics més generals. Dels **valors** es dedueixen unes **bases** que tenen una formulació més concreta, en termes de principis de funcionament, de cultura organitzativa, de relació amb el ciutadà. Les **bases** donen lloc a unes **propostes referides a àmbits tangibles**: estructura, personal, sistemes de gestió, tecnologia i els **instruments** necessaris per materialitzar les propostes.

El fet que els valors estiguin inequívocament associats a propostes tangibles i a instruments permet que no es quedin simplement en una declaració de bones intencions, sinó que es puguin portar a la pràctica en el moment en què existeixin les oportunitats i la voluntat política per fer-ho.

Els valors com a part central d'un instrument de direcció constitueixen una aportació relativament nova al lideratge estratègic. És una manera d'establir un marc global dins del qual es reajusta la cultura de l'organització i es generen compromisos col·lectius per realitzar projectes nous i engrescadors. L'anomenada **direcció per valors** és una tècnica que facilita **l'absorció de la complexitat**

organitzativa que es deriva de la creixent necessitat d'adaptació als canvis, **canalitza** la visió estratègica de l'organització i **integra la direcció estratègica amb la política de personal**, per tal de desenvolupar un compromís de rendiment professional de qualitat de manera sostinguda.

Disseny organitzatiu basat en valors

Consisteix a desenvolupar un procés clàssic de disseny organitzatiu però amb els valors com a element central. Aquest procés es concreta en les etapes següents:

1. Reflexió sobre les condicions de l'entorn i les necessitats i les oportunitats que se'n deriven
2. Anàlisi dels models administratius de referència
3. Anàlisi i diagnòstic de situació de l'Administració actual (punts forts i febles) i de les limitacions a les quals està sotmesa
4. Construcció del model organitzatiu:
 - a) *Valors*
 - b) *Bases*
 - c) *Propostes i instruments.*

La reflexió sobre les condicions de l'entorn ens dóna orientacions respecte al tipus i la quantitat de serveis que haurà de prestar l'Administració, les limitacions de recursos a les quals estarà sotmesa, les necessitats de coordinació amb altres administracions o amb la societat civil, etc.

Algunes qüestions rellevants que es desprenen d'aquesta reflexió són:

- Les dimensions dels problemes polítics, econòmics i socials
- L'abast limitat de la globalització i els desequilibris que produeix
- Les oportunitats de desenvolupament que ofereix una globalització integral
- El reposicionament i la contracció del poder públic amb els riscos de reducció o dèficit en la prestació de serveis
- L'envelliment de la població
- La dualització social fruit d'una desigual difusió i assimilació de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC)
- El gran potencial que es deriva de la utilització intensiva de les TIC, i
- La necessitat de basar la competitivitat econòmica en increments de la productivitat com a via per garantir el manteniment i la millora d'un model social equilibrat i pròsper.

Però també són centrals els **valors que emanen de la societat** i que la nova Administració ha de permetre conservar i desenvolupar. Valors que en el nostre cas pertanyen al **model de societat europeu** caracteritzat per la recerca d'un desenvolupament sostenible, conservant principis democràtics i alts graus de cohesió social.

Alguns dels valors més representatius de la societat catalana actual poden ser aquests:

- Compatibilitat de la identitat cultural amb la diversitat cultural. Capacitat d'integració
- Cohesió i equilibri social
- Esperit emprenedor i innovador
- Confiança en la societat civil
- Progrés social i generacional basat en el mèrit i mitjançant el treball
- Família com a unitat social bàsica.

Els models administratius de referència com ara França, Gran Bretanya, Alemanya o els Estats Units d'Amèrica constitueixen exemples pel que fa a l'estructuració de l'Administració, l'aplicació de les tècniques de la nova gestió pública o l'adaptació a diverses organitzacions de l'Estat, sense oblidar el referent clàssic de Suècia, paradigma de l'estat del benestar que encara avui dia és capaç de mantenir una posició competitiva privilegiada i uns serveis públics d'àmplia cobertura i excel·lent qualitat.

L'anàlisi i el diagnòstic de situació de l'Administració actual ens mostra un inventari de punts forts i febles. I ens permet albirar alguns dels canvis estratègics que s'hauran de dur a terme en un futur:

- Reforçament de la **visió estratègica** de l'Administració, no només entesa com una visió a llarg termini sinó també com una visió de conjunt de les seves actuacions i de les sinergies entre aquestes i les que promou la societat civil.
- Transformació del **model organitzatiu tradicional** (burocràtic i homogeni) en un **model general flexible** (heterogeni, que inclogui diversos models organitzatius, amb diferents graus de llibertat, en funció dels serveis que s'hagin de prestar).
- **Revaloració i professionalització** de la dedicació al sector públic.

La construcció del model organitzatiu representa la darrera etapa del procés. S'hi materialitzen i s'hi relacionen tots els seus elements, de menor a major concreció: **valors, bases, propostes i instruments**, de manera consistent amb les etapes anteriors de reflexió i anàlisi. Sense ser exhaustius mostrem alguns trets del model:

| Valors | Bases | Algunes propostes i instruments |
|--|--|---|
| <p>Orientada al ciutadà <i>Significat:</i> <i>Que el seu disseny tingui en compte les necessitats del ciutadà i incorpori aquest com un actor amb capacitat d'influència real en el funcionament de l'organització.</i></p> | <p>Accessibilitat i proximitat (territorial, lingüística i intel·lectual) al ciutadà en la prestació de serveis. Permeabilitat respecte a l'opinió del ciutadà. Participació del ciutadà en la presa de decisions.</p> | <p>Disminució de la dispersió dels centres de treball en una mateixa localitat. Intensificació de la proximitat territorial, estandardització de les oficines d'atenció al públic i fort suport de les TIC. Intensificació i ampliació del domini lingüístic dels empleats públics per atendre els ciutadans en idiomes diversos. Elaboració de la Carta de drets i deures dels ciutadans. Captació sistemàtica i periòdica de l'opinió dels ciutadans referent a la qualitat dels serveis públics i a les seves necessitats.</p> |
| <p>Excel·lent <i>Significat:</i> <i>Que incorpori els principis de qualitat universalment compartits i el seu model de gestió es constitueixi com a referent a seguir</i></p> | <p>Capacitat d'innovació i millora contínua. Adaptació i flexibilitat a les necessitats del ciutadà. Eficient. Integrada i coordinada: visió i actuació corporativa. Referent en gestió de capital humà i TIC.</p> | <p>Superació del model departamental i foment de la coordinació interdepartamental mitjançant l'anàlisi i l'elaboració conjunta de polítiques públiques. Desenvolupament del Pla de qualitat de l'Administració. Elaboració de l'Estatut del directe públic. Potenciació del paper dels empleats públics en els processos de millora contínua i introducció d'incentius i premis a les millors pràctiques, bústies de suggeriments, incentius econòmics i/o en espècie. Desplegament de les TIC mitjançant dues línies d'implantació: de canvis operatius (d'augment de l'eficiència entre les transaccions internes i internes) i de canvis estratègics (d'introducció de la capacitat de decisió del ciutadà i de valoració de la informació). Administració 7 x 24 x 365 = CAT 365. Implantació intensiva d'instruments de gestió: pressupost per programes, direcció per objectius, quadres de comandament, càlculs de costos, auditories de gestió, avaluació de polítiques públiques, contractes-programa.</p> |
| <p>Eficaç i anticipativa <i>Significat:</i> <i>Que tingui capacitat real d'assolir els seus objectius i d'actuar anticipant-se a les demandes dels ciutadans.</i></p> | <p>Capacitat de previsió i anticipació (Administració proactiva). Capacitat de crear seguretat i estabilitat política, econòmica i social. Capacitat d'influir positivament en els factors de competitivitat.</p> | <p>Potenciació del pensament estratègic i pas a una dinàmica proactiva. Descentralització en la presa de decisions. Potenciació de les actuacions que incrementin les capacitats competitives del país. Propiciar la sinergia entre les accions de l'Administració-emprenedors-institucions acadèmiques.</p> |
| <p>Responsable i transparent <i>Significat:</i> <i>Que estigui compromesa davant dels ciutadans a respondre dels seus actes i a facilitar tota la informació que permeti fer entendre i valorar l'actuació de l'Administració i els equips de govern.</i></p> | <p>Compromesa en el compliment dels valors públics. Subjecció a un codi deontològic. Capacitat de pacte amb els actors polítics, econòmics i socials transcendent els cicles legislatius. Autonomia de gestió basada en la responsabilitat. Capacitat d'avaluació interna i externa.</p> | <p>Garantir el dret del ciutadà a conèixer tota la informació que l'Administració disposa d'ell. Garantir el dret a la correcta custòdia i no difusió de les dades del ciutadà. Publicació de forma periòdica i sistemàtica de: balanç de percepció ciutadana de la qualitat dels serveis públics; resultats de l'avaluació de polítiques públiques d'especial interès general; balanç de país. Elaboració del codi ètic dels empleats públics. Delimitació dels nivells de responsabilitat (política, de gestió i administrativa) a l'Administració.</p> |

Direcció per valors aplicada a l'àmbit públic

Una segona via de revitalització dels valors públics és mitjançant l'aplicació de la **direcció per valors**.

La *direcció*, en sentit genèric, implica fixar objectius, establir una cadena de comandament, fixar polítiques, implantar controls, delegar, avaluar el rendiment, etc., per aconseguir uns resultats, siguin econòmics o d'una altra naturalesa. Cadascuna d'aquestes activitats que componen la *direcció* es poden fer de maneres diferents, en funció del context en què es realitzen. Aquesta diversitat dóna lloc a tècniques de direcció diferenciades.

La **direcció per valors**, tècnica relativament nova en l'àmbit privat, utilitza els valors com a element central. Es tracta doncs d'utilitzar els principis d'aplicació d'aquesta tècnica *però amb un nucli de valors públics*.

La **direcció per valors** és una tècnica aparentment *tova*, aplicable en un context *difús*, si la comparem amb tècniques més clàssiques i perfilades, com la *direcció per instruccions (DpI)* o la *direcció per objectius (DpO)*. Estableix un marc general en què s'insereix i es reajusta la cultura organitzativa i es generen compromisos col·lectius. Té tres finalitats:

- **Absorbir la complexitat organitzativa** derivada de la creixent necessitat d'adaptació al canvi. En aquest sentit és una evolució de la DpI i la DpO per absorbir complexitat.
- **Canalitzar la visió estratègica de l'organització**. Facilita la classificació dels valors, clarifica la formulació de la visió, la missió i la cultura organitzativa.
- **Integrar la direcció estratègica amb la política de persones**, per tal de desenvolupar un compromís de rendiment professional de qualitat de manera sostinguda. Això permet augmentar la coherència directiva entre el que es diu i el que es fa, dóna sentit i moral pel treball professional ben fet i facilita la negociació del *contracte psicològic* entre l'organització i el professional.

Els atributs que defineixen la **direcció per objectius** s'entenen millor si es comparen amb els de les altres tècniques de direcció:

| | Dpl | DpO | Direcció per valors |
|---|--|--|--|
| En què consisteix | | | |
| <i>Abast de la visió estratègica</i> | Curt termini | Mitjà termini | Llarg termini |
| <i>Fixació d'objectius</i> | Concentrada en l'alta direcció | Compartida entre l'alta direcció i nivells de direcció subordinats | Compartida amb el conjunt de l'organització |
| <i>Lideratge</i> | Dirigista | Administrador de recursos | Legitimador de canvis |
| <i>Comandament</i> | Jeràrquic centralitzat | Jeràrquic descentralitzat | No jeràrquic, descentralitzat |
| <i>Comunicació</i> | Flux restringit, unidireccional i de dalt a baix Sentiments reprimits | Ampliació del flux de comunicació | Flux obert i multidireccional Expressió de sentiments |
| <i>Control</i> | Basat en la supervisió de dalt a baix | Basat en l'estímul del rendiment professional | Basat en l'autocontrol de les persones |
| <i>Avaluació del rendiment</i> | Basada en la quantitat de producció | Basada en l'assoliment dels objectius associats a resultats. Enfocada en els directius | Basada en el compliment dels valors bàsics Aplicació general |
| <i>Cultura organitzativa (valors bàsics)</i> | Producció quantitativa Fidelitat Conformitat Compliment Disciplina | Racionalització Motivació Eficiència Mesura dels resultats | Desenvolupament Participació Aprentatge continuat Creativitat Confiança mútua Compromís |
| Context d'aplicació | | | |
| <i>Tipus d'organització</i> | Simple / burocràcia maquina Piramidal amb molts nivells Personal amb baixa formació (organismes joves i de petita dimensió) | Burocràcia professional Piramidal amb pocs nivells Personal amb professionalització mitjana (organismes dirigits per professionals sectorials: sector hospitalari, docent, assistència social) | Divisional, adhocràtica Xarxes, equips de projecte Personal amb alta professionalització (centres informàtics, centres d'investigació) |
| <i>Entorn</i> | Situacions d'emergència Entorn estable/rutinari | Complexitat i canvis moderats Estandardització relativa | Inestable Alta complexitat, necessitat de creativitat |
| <i>Coordinació</i> | Adaptació mútua Supervisió directa Normalització de processos | Normalització de resultats | Normalització d'habilitats Adaptació mútua |
| <i>Tolerància a l'ambigüitat</i> | Baixa | Mitjana | Alta |
| <i>Necessitat d'autonomia i responsabilitat</i> | Baixa | Mitjana | Alta |
| <i>Oferta</i> | Estandarditzada, reduïda i monopolística | Segmentada | Altament diversificada i canviant |
| <i>Destinatari de l'oferta</i> | Administrat Usuari-comprador | Usuari Usuari-client | Ciudadà Client amb criteri i llibertat d'elecció |

La **direcció per valors** pot resultar incòmoda conceptualment ja que no té unes fronteres tan ben definides com la resta de tècniques de direcció. Vistes les seves característiques és previsible trobar dificultats importants per aplicar-la a l'Administració pública, si més no en les parts en què el model burocràtic estigui més arrelat.

Però s'ha de tenir en compte que l'Administració pública és una constel·lació d'organitzacions diferenciades en què no és pertinent aplicar indiscriminadament la mateixa tècnica de direcció. Per exemple, el model tradicional de burocràcia maquina no encaixa bé amb la **direcció per valors** –però la burocràcia maquina és adequada per a un òrgan recaptador, per exemple, i la normalització de processos hi és essencial. Però és impensable aplicar aquest model organitzatiu i una **direcció per instruccions** en un col·lectiu altament professionalitzat.

Què cal fer, doncs? En tots els casos s'imposarà una reflexió prèvia sobre l'organització, les persones que en formen part i els serveis que presta. I després hauré de fer un canvi organitzatiu en profunditat, en alguns casos; en uns altres ens hauré de limitar a matisar amb els valors unes tècniques de direcció tradicionals. I sempre, sense excepció, hauré d'inserir un mínim bagatge de **valors públics** compartits pel conjunt de l'organització.

La **direcció per valors** és una tècnica que permet introduir un cert ordre i coherència en unes organitzacions que s'enfronten a una doble dificultat: un entorn inestable i imprevisible, davant del qual no es poden preveure totes les respostes possibles (un dels supòsits per aplicar la direcció per instruccions) i unes persones que en qualsevol cas volen i poden aportar quelcom més que la simple execució d'unes ordres. La **direcció per valors** és un reconeixement explícit que, davant de la incertesa, les organitzacions han de confiar en les persones.

Conclusió

L'estratègia de revitalització dels valors públics necessita un compromís i una responsabilitat prèvia del lideratge polític. I després cal inserir aquests valors en els servidors públics a tots els nivells: polític, de gestió i d'administració. Els plans de selecció, de formació i socialització, les polítiques de personal, el disseny organitzatiu, les tècniques de direcció, etc., tot ha de tenir una consistència amb aquests valors.

L'objectiu és recuperar els valors públics perquè aquests contribueixin al desenvolupament de la societat i no siguin mai un llast.

MODEL ORGANITZATIU DEL PLA DE RECEPTIVITAT DE L'INSTITUT CATALÀ DE LA SALUT

Guillermo Bardají i Carme Esteve

Introducció

Els models de gestió que fa servir l'Administració pública en la majoria de països occidentals s'allunyen progressivament de les necessitats i de les expectatives dels ciutadans. L'Administració pública ha de donar resposta a les exigències d'accessibilitat, equitat, solidaritat o transparència que fa la ciutadania.

Els pilars de la relació entre els ciutadans/nes i l'Administració haurien de ser la *informació*, la *consulta* i la *participació*.¹ No costa gaire arribar al consens sobre la importància d'aquests tres pilars, però potser costa més decidir de quina manera els podem aplicar, atès que les relacions entre ciutadania i Administració, com la majoria de processos que es desenvolupen en la nostra societat, són cada cop més *complexes*. La complexitat augmenta perquè entren en joc organitzacions amb elements cada cop més nombrosos i diversos que interaccionen a través de relacions cada cop més *subtils*.²

La *receptivitat* és una estratègia clau per donar resposta a les noves exigències dels ciutadans/nes i per *establir un nou marc de relacions* entre la ciutadania i l'Administració. Les tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC) són una eina imprescindible per millorar la informació al ciutadà, però sense deixar de banda el contacte directe més convencional. El punt de vista del ciutadà el podem conèixer a través de les enquestes de satisfacció, de les queixes o de les reclamacions, però en qualsevol cas la consulta no té gaire sentit sense una resposta. Finalment, la participació del ciutadà en matèria de salut es pot llegir de maneres diferents, però la participació més important és la que es refereix al dret a

1. *Citizens as partners*. OCED, 2001.

2. Jacquard, A. *De l'angoisse à l'espoir. Leçons d'écologie humaine*. París. Calman-Levy, 2002.

decidir sobre la pròpia salut. Els professionals han d'esforçar-se per fer possible aquesta participació del pacient en les decisions que més l'afecten. En definitiva, la transparència i el retre comptes (*accountability*)³ és la millor manera de reforçar els llaços entre la ciutadania i l'Administració.

El Grup ICS el formen més de 32.000 professionals que atenen el 85 % de la població de Catalunya. L'any 2001 es van fer més de 37 milions de visites a l'atenció primària, 161.298 altes hospitalàries i 725.777 visites als serveis d'urgències. En aquest context es desenvolupa el *Pla de receptivitat de l'ICS*.

Què s'entén per *receptivitat*

«La *receptivitat* és tot aquell procés de contacte inicial o de continuïtat amb el ciutadà que és capaç de donar tota la informació i el suport necessaris perquè aquest pugui relacionar-se amb la nostra organització i sentir-se acollit, orientat i tractat en un marc de confiança i respecte.»

El concepte de *receptivitat*:

- Forma part de les estratègies de reforma de l'Administració
- Fomenta els serveis orientats al ciutadà
- Accepta la diversitat de necessitats: clients diferents poden tenir necessitats diferents
- La *receptivitat* inclou l'*atenció* més l'*acollida*.

Origen del Pla de receptivitat

L'ICS, quan l'any 2000 es planteja iniciar aquest Pla de millora de la *receptivitat*, proposa que un grup de treball format per persones procedents de tots els àmbits assistencials i disciplines abordi el projecte. Aquest grup de treball va tenir en compte les diferents qüestions que es generen en els múltiples punts de contacte dels nostres serveis i professionals amb els usuaris.

El punt de partida del Pla de *receptivitat* és fer palès que ja hi ha moltes iniciatives al voltant de la millora de la relació amb el pacient. Així, ha de quedar ben clar que el Pla de *receptivitat* no parteix del no res.

3. Muir Gray, J. A. «Postmodern medicine». *Lancet*, 1999, 354, pàg. 1550-1553.

Els antecedents teòrics d'aquest Pla de receptivitat són:

- Els documents de l'OCDE sobre reforma de les administracions públiques, i
- El document de l'OMS, *Salut per a tothom en el segle XXI*.

El gèrmen del Pla de receptivitat ja s'expressa en documents previs del Grup ICS, com ara:

- «Missió, Anàlisi de la situació i Projectes per a la Modernització». (juny 2000), i
- «Directrius del Pla de Qualitat QUHICS 2.0».

El Pla de millora de la receptivitat és una aposta estratègica que implica el desenvolupament d'eines concretes que permetin superar les barreres físiques, organitzatives, tecnològiques, culturals i, fins i tot, emocionals que separen l'organització dels usuaris dels centres i serveis de l'ICS. Aquestes grans línies són coherents amb les línies d'actuació del Departament de Sanitat i Seguretat Social, expressades en el Pla de salut de Catalunya.

Objectius generals del Pla de receptivitat

L'objectiu principal del Pla de receptivitat és ser un instrument de l'ICS per aconseguir millorar la qualitat promovent una organització centrada en les persones.

El punt clau del Pla de receptivitat és promoure un canvi de la manera com els professionals ens relacionem amb la ciutadania. Aquest esperit de canvi cal concretar-lo en uns àmbits determinats i per això el Pla de receptivitat identifica set àmbits sobre els quals cal intervenir d'una manera prioritària:

- Participació dels usuaris
- Accessibilitat
- Recepció física
- Acollida personal
- Informació
- Simplificació de tràmits administratius
- Respecte pels drets i deures dels pacients.

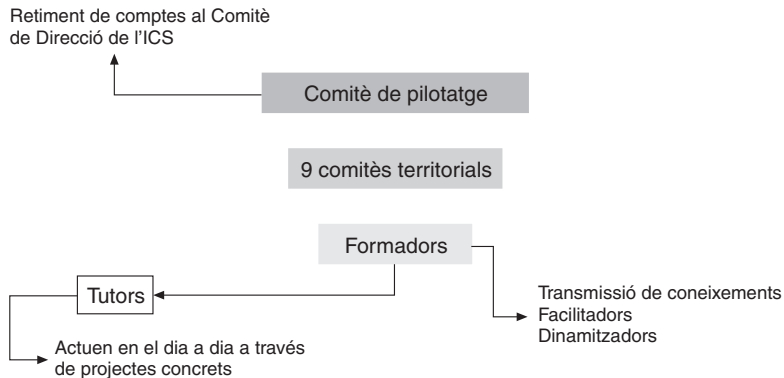
Els objectius específics de cada un d'aquests àmbits s'especifiquen al document: «Jornada del Pla de Receptivitat: dels discurs a l'acció».⁴

4. Institut Català de la Salut. «Jornada del Pla de Receptivitat: dels discurs a l'acció». Barcelona, 29 de gener de 2002.

Alguns dels trets més característics del Pla de receptivitat són els següents:

- És un projecte descentralitzat, amb voluntat de promoure intervencions adaptades a les necessitats de cada territori
- Reconeix, valora i promociona les iniciatives que ja existeixen. Queda ben clar que no partim del no-res
- Promouen la cooperació entre l'hospital i l'atenció primària
- El Pla pretén la implicació i el compromís dels professionals, sense els quals cap canvi *no* és possible
- Estableix una prioritització d'objectius a *tres anys* (2001-2005)
- És un dels projectes principals del *Pla d'empresa*.

Organització del Pla de receptivitat



Comitè de pilotatge = Estableix directrius, dóna suport i impulsa els comitès territorials i avalua el projecte per retre comptes al Comitè de Direcció de l'ICS.

Comitès territorials = Responsables del desenvolupament del Pla de receptivitat en el territori. Hi ha membres dels hospitals i de l'atenció primària.

Formadors = Professionals que fan de facilitadors al llarg de tot el Pla de receptivitat.

Tutors = Professionals que s'impliquen en el desenvolupament d'un projecte concret. Són els *elements clau* de Pla de receptivitat, atès que sense el compromís dels professionals és impossible canviar la manera de relacionar-nos amb els usuaris.

Implantació del Pla de receptivitat

Les intervencions generades a partir del Pla de receptivitat s'han prioritzat tenint en compte el valor dels objectius i de les actuacions envers els processos d'atenció dels clients/usuaris, el cost econòmic i la complexitat organitzativa.

En aquest sentit, es proposa un desenvolupament en tres fases, segons si l'objectiu o l'actuació es poden posar en marxa en el termini d'un any, de dos o de tres.

En la primera fase, es posa èmfasi en la identificació dels professionals, l'accessibilitat, la informació en les diferents fases del procés assistencial, l'atenció a les reclamacions i als suggeriments i en el compliment del consentiment informat.

En la segona fase, es desenvolupen prioritàriament els objectius i les actuacions relacionades amb la millora de la gestió dels espais i dels processos assistencials, la simplificació dels tràmits administratius, la potenciació de la comunicació i la informació al ciutadà sobre els serveis disponibles i la relació amb els grups d'interès.

En la tercera fase, s'aborden les actuacions per millorar la transparència en l'accés als serveis sanitaris, per adaptar els horaris a les necessitats de la població, per escollir el centre, l'equip i el metge i per fomentar la participació plena dels usuaris en els processos de presa de decisions a través de les tecnologies de la informació i la comunicació.

Objectius de la fase I

Els objectius de la fase I es concreten en una colla d'accions generals que s'han d'aplicar específicament a cada territori. Els àmbits de treball proposats a la fase I són els següents:

- Accés entre nivells
- Atenció telefònica
- Reclamacions i suggeriments
- Espais per atendre amb confidencialitat
- Comunicació amb el pacient i acompanyants a urgències
- Acollida en els diferents punts de contacte
- Protocol d'accés a la documentació clínica
- Protocol de consentiment informat i voluntats anticipades
- Nova carta de drets i deures
- Donar a conèixer el funcionament dels serveis
- Identificació correcta dels professionals
- Elecció i canvi de metge i d'EAP a través del web.

D'aquests objectius de la fase I, n'hi ha tres que incideixen especialment en els aspectes ètics de la relació entre els pacients i els professionals: el protocol d'accés a la documentació clínica, el protocol de consentiment informat i voluntats anticipades i la nova carta de drets i deures.

Protocol d'accés a la documentació clínica

És una obligació de la institució la custòdia de la informació amb criteris de seguretat i confidencialitat. A més, la Llei de protecció de dades (15/1999, de 13 de desembre) obliga a garantir i protegir les llibertats públiques i els drets fonamentals de les persones físiques, a respectar el dret a l'honor i a la intimitat personal i familiar i al tractament adequat de les dades personals.

Durant la primera fase del Pla de receptivitat tots els centres disposaran d'un protocol d'accés a la documentació clínica.

Protocol de consentiment informat i voluntats anticipades

Totes les actuacions sanitàries requereixen el consentiment previ específic i lliure de la persona afectada, un cop que hagi estat informada prèviament sobre la finalitat i naturalesa de l'acte mèdic (actuació, intervenció) de què es tracti i dels riscos i conseqüències que se'n puguin derivar.

La informació ha de ser subministrada al pacient pel metge responsable i també per la resta de professionals assistencials que l'atenguin o li apliquin tècniques o procediments concrets. Si el pacient ho accepta, encara que sigui tàcitament, la informació també es donarà als familiars o persones a ell vinculades.

La informació ha de ser verídica, comprensible i adequada a les necessitats i als requeriments de cada pacient. Convé també respectar el dret a no saber i, per tant, els límits a la informació que cada persona autònomament pot posar.

El document de consentiment informat ha de contenir aquesta informació:

- Identificació: pacient, facultatiu i serveis mèdics implicats
- Procediment que es proposa i característiques
- Conseqüències segures o molt probables que té aquest procediment
- Riscos típics i riscos personalitzats
- Declaració de llibertat i de coneixement que pot demanar ampliació de la informació, que pot negar-se o que pot desdir-se del consentiment
- Data i signatura del malalt.

El document de voluntats anticipades és un escrit dirigit al metge responsable, on el pacient (major d'edat i amb capacitat suficient per entendre el que està fent), dóna una sèrie d'instruccions o orientacions sobre el tractament mèdic que li pot ser aplicat, o que no accepta, quan ell ja no estigui en condicions d'expressar la seva voluntat. S'ha de veure, doncs, com una expressió autònoma que cal tenir en compte en les decisions clíniques.

El document de voluntats anticipades ha de formar part de la història clínica del pacient que el formula i ha de deixar constància de la seva existència de forma visible en el full de dades personals de la història clínica.

Els centres assistencials de l'ICS han de veure el document de voluntats anticipades com una expressió de l'autonomia dels seus usuaris que convé respectar i impulsar.

Davant d'un document de voluntats anticipades els professionals han de saber que estan obligats a acceptar-lo, a incorporar-lo a la història clínica, a tenir-lo en compte en les decisions a prendre i a raonar per escrit en la mateixa història clínica les decisions a prendre, sobretot quan discrepen del contingut del document o d'altres interpretacions.

Drets i deures

El Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya ha elaborat la nova Carta de drets i deures dels ciutadans en relació amb la salut i l'atenció sanitària. Aquesta carta adapta els drets i deures dels ciutadans al moment actual i incorpora aspectes nous per avançar en el respecte a la dignitat de la persona i la millora de la qualitat de l'atenció sanitària.

L'objectiu prioritari de la fase I del pla de receptivitat és la difusió de la Carta de drets i deures.

ALGUNES REFLEXIONS SOBRE LA RAÓ I LA PRESENCIA DELS VALORS ÈTICS A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

Manuel M. Sanz

1. La confiança com a conseqüència de la presència d'altres valors

En la presentació d'aquest grup de treball que figura al programa d'aquest primer Congrés Català de Gestió Pública, s'esmenten alguns valors, com la integritat, l'avaluabilitat i l'eficiència de la gestió, com a elements de legitimació i expressió de la democràcia i *una de les millors maneres de contribuir a augmentar la confiança dels ciutadans*.

En ocasió de la jornada de vaga general del passat dia 20 de juny, Josep Ramoneda publicà un article al diari *El País*, titulat «Qüestió de confiança».

El Govern de l'Estat i els sindicats van oferir dades de participació i d'anàlisi de la vaga absolutament discrepants. Ambdues versions podien considerar-se radicalment allunyades del que el ciutadà podia haver percebut, com a observador més o menys imparcial del que aquell dia havia succeït en el seu entorn.

Segons Ramoneda, una descripció tan radicalment diferent dels fets generava una crisi en la paraula, dels polítics i dels sindicats i, entre d'altres, fa les reflexions següents:

- *Per tal que la democràcia funcioni és necessari que existeixi una confiança raonable en la paraula dels polítics.*
- *La qualitat de la democràcia depèn de la confiança. La confiança vol dir reconeixement mutu.*

D'altra banda, per resolució del Parlament Europeu de data 6 de setembre de 2001, s'aprovà el Codi de bona conducta administrativa, sobre el qual més endavant tornaré a insistir.

El Defensor del Poble Europeu, senyor Jacob Söderman, s'encarregà de redactar el projecte del text. El senyor Soderman, en la carta de presentació del Codi, diu: «Crec fermament que la plena aplicació del Codi incrementarà la confiança dels ciutadans en la Unió Europea i en les seves institucions».

Veiem, doncs, que en tres escrits diferents dedicats a les condicions o requisits que es creu que han de ser presents en les relacions entre l'Administració pública i els administrats, apareix com un valor cabdal, i de referència per als ciutadans en la seva relació amb la cosa pública, el terme *confiança*.

Per la confiança el ciutadà se sent protegit i representat i diposita la defensa i realització dels interessos públics i dels privats, quan s'escau, en l'Administració. Igualment per la confiança, l'administrador públic veu reforçada la seva legitimitació i el seu treball adquireix el sentit de l'obtenció de l'interès general.

La confiança és un camí de doble sentit. La confiança és mútua i la seva presència depèn activament de les dues parts. Per la confiança, l'altre és considerat no com el contrari de qui cal protegir-se, sinó algú amb qui col·laborar per obtenir els resultats esperats.

Aquesta reivindicació de la confiança, a més de lògica, és necessària en un temps en què el ciutadà percep un cert deteriorament o desprestigi de l'acció política i de la gestió pública.

Però crec que la confiança és la conseqüència de la suma de la posada en pràctica d'actituds-valors concrets, més que un valor en ella mateixa.

Així la confiança apareix com un indicador de la realització dels altres valors en l'Administració pública.

Caldrà, doncs, identificar i afavorir el valors que fomenten la confiança, sempre mútua, i evitar les actituds que generin l'efecte contrari, la malfiança.

2. Els valors en les normes de dret públic

El legislador incorpora en les exposicions de motius i en el text de la norma criteris i conductes de comportament, valors d'acció, en definitiva per tal d'obtenir allò que es proposa. La confiança, però, no apareix de forma explícita. Com el valor, se suposa.

Citaré alguns exemples de valors o comportaments desitjables en l'actuació de les administracions, que apareixen en dos normes de dret públic, d'aplicació més genèrica i habitual.

Es tracta de comportament difícils d'imposar, ja que per la seva essència, implantació i eficàcia, depenen més del convenciment personal dels operadors que de la capacitat coercitiva de la norma o de les institucions.

La Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, com a norma de referència en l'actuació de l'Administració pública, en la seva exposició de motius i davant la complexitat de la nova Administració pública, invoca el deure de cooperació entre administracions, «que es configura com un deure recíproc de suport i lleialtat mútua que no cal que es justifiqui en preceptes concrets, perquè no es pot imposar, sinó acordar, o concertar».

En el seu article 3, cita com a criteris d'actuació que han de presidir l'actuació administrativa alguns amb tanta càrrega d'ètica de comportament o de valor de conducta com *la bona fe* i recordem allò que he esmentat a l'inici, *la confiança legítima*, a més dels tradicionals principis d'objectivitat, eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, de caràcter bàsicament tècnic.

En el següent article, el 4, se citen altres valors de conducta en l'actuació administrativa, en els quals les actituds personals dels treballadors públics tenen una importància destacada: respectar l'actuació d'altres administracions, ponderar, facilitar, prestar cooperació i col·laboració, facilitar-se assistència i auxili quan s'escaigui...

En l'àmbit de les relacions de les administracions amb els ciutadans, el mateix article 3 defineix els principis de transparència, participació i servei, i l'article 35 defineix els drets dels ciutadans que, correlativament, impliquen comportaments èticament responsables per part de l'Administració per fer efectius aquells drets, entre els quals destaquen aquells amb més càrrega ètica, el descrit a la lletra i), de l'esmentat article: «A ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i els funcionaris, que han de facilitar-los l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions».

Un altre text que vull mencionar és el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats texts legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública. Es tracta de la normativa que regula l'organització i el règim jurídic del personal al servei de l'Administració, és a dir, dels professionals, persones concretes, que donen cara i ulls a l'actuació administrativa.

La seva exposició de motius, com no podia ser d'una altra manera, és una reivindicació del factor humà per a la bona marxa de les organitzacions, així com també dels valors i principis que han d'inspirar el treball i la política de la funció pública.

Em permetré transciure algun dels apartats de la seva exposició de motius que incorporen principis i conviccions, que no per òbvies deixen de ser importants:

«El personal de les administracions públiques constitueix un element indispensable per a la prestació adequada dels serveis públics i, en conseqüència, ha de ser un factor clau per posar en marxa els processos de millora del funcionament de l'actuació administrativa. La participació i col·laboració d'aquest personal és un factor necessari per a l'èxit de la millora administrativa esmentada».

Més endavant, continua:

«Aquestes polítiques de personal hauran d'emfatitzar entre el personal al servei de la Generalitat els valors d'autoresponsabilitat envers la pròpia feina, d'orientació cap al ciutadà i cap a la qualitat i millora de la feina a fer, així com cap a la innovació i l'austeritat en la despesa pública com a mitjans de respondre als requeriments que la societat del nostre país demana a l'Administració de la Generalitat».

Aquest darrer paràgraf és tota una declaració de principis i de bones intencions d'allò que és desitjable i s'espera dels treballadors de l'Administració, declaració que ja podria ser una comunicació concreta i resumida, dirigida a aquest Congrés.

A més, tant a l'exposició de motius com a l'articulat apareixen com a principis d'actuació del personal, els de diligència, professionalitat, imparcialitat i sotmetiment a la llei.

Aquestes dues normes ressenyades crec que incorporen, no de forma exhaustiva, el nucli fonamental d'allò que, de manera explícita, la norma escrita defineix com a valors de comportament, per tal que l'Administració en tant que organització i les persones que la componen considerin el seu treball com servei públic, dirigit a la defensa de l'interés general i del ciutadà.

3. La presència dels valors implícits

Aquests valors o comportaments ètics descrits fins ara apareixen de forma explícita en els textos legals. Però n'hi ha d'altres que, com la confiança, hi resten implícits. Formarien part d'allò que de forma més o menys generalment acceptada considerem indicadors de bona educació.

Potser són manifestacions diverses o variacions dels ja descrits, o condicions necessàries per tal que esdevinguin una realitat.

Valors com el compromís per la feina ben feta, creure's el sentit i la importància de servei públic, de la tasca encomanada, el sentit de servei a la comunitat que confia en la teva responsabilitat i pericia professional, el compromís de millora i formació, allò que comunament es coneix com atenció, cortesia i educació vers al ciutadà, són valors que cal rescatar i potser redefinir.

El ja esmentat Codi europeu de bona conducta administrativa, en l'article 12, descriu el contingut del concepte *cortesía* –que alguns poden considerar carincló– en l'àmbit de l'actuació administrativa vers el ciutadà. La descripció arriba a detalls molt precisos:

El transcriu en castellà, tot respectant la versió de què dispo:

1. *El funcionario será diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público. Al responder a la correspondencia, llamadas telefónicas y correo electrónico, el funcionario tratará en la mayor medida posible de ser servicial y responderá a las preguntas que se le planteen de la manera lo más completa y exacta posible.*
2. *En caso de que el funcionario no sea competente para el asunto de que se trate, dirigirá al ciudadano al funcionario adecuado.*
3. *De producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, el funcionario presentará sus excusas, tratará de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informará al interesado de las posibilidades de recurso de conformidad con el artículo 19 de presente Código».*

Són valors instal·lats més en el terreny de les íntimes conviccions personals, que no en la lletra escrita de cap norma, ni en els manuals de bon govern, a excepció d'aquesta detallada descripció del que s'espera del funcionari cortès.

Són també valors amb una forta càrrega cultural i que segurament han estat desprestigiats davant de corrents pretesament més rigorosos o científics en l'àmbit de la gestió pública o bé per la seva manca d'adaptació a les noves demandes i sensibilitats socials. En ocasions, qualificats com a moralitzants, per ser interpretats amb les regles d'una única i determinada moral o ètica possible. Es tracta de valors que marquen tendències, objectius de comportament personal i de l'organització que cal assolir. En relació amb aquests valors, segurament no és tan important disposar d'un acord unànim del que significa cada un, com en el fet de constatar, amb convenciment sincer i des de la confiança mútua, que *estamos en ello*.

La concurrència efectiva d'aquests valors o conductes ètiques –els explícits i els implícits– tant en la institució, com en les persones, hauria d'afavorir que es fes realitat l'existència d'allò que a l'inici hem definit com a *confianza mútua*.

4. Reivindicació de allò que és obvi i algunes propostes també òbvies

Afortunadament, encara estem davant d'una sèrie de condicions, la presència de les quals depèn, en gran part, de l'actitud i el convenciment íntim de cada una de les persones, considerades individualment, una a una.

La qualitat ètica d'una organització és també el resultat de la suma dels valors i comportaments ètics dels seus membres, dirigits i ordenats a la consecució dels objectius, en el cas de l'Administració pública, de servei als ciutadans.

Aquesta qualitat ètica, però, és poc probable que s'assoleixi de forma espontània. Crec que cal un treball conduït pels responsables de l'organització, en què és important tenir en compte els factors següents, de caràcter marcadament institucional:

- La identificació de la funció social i dels objectius encomanats a la institució.
- La identificació dels valors ètics que cal compartir –valors de la institució– per tal d'oferir un servei públic adequat. Importància de disposar d'instruments concrets, com poden ser: codis de bona administració, cartes de qualitat del servei, avaluació, etc.
- La definició de les tasques encomanades a cada un dels treballadors.
- La valoració de la importància i necessitat d'aquestes tasques per a l'obtenció dels objectius col·lectius. Tècniques de motivació i reconeixement del valor del treball, incloent-hi el dret a una remuneració digna pel treball i responsabilitat assignada, i també la disponibilitat de recursos de formació i posada al dia.
- La disponibilitat d'àmbits de discussió i posada en comú, tant dels èxits o bona marxa dels objectius institucionals, com de les dificultats pel que fa a elements de la mateixa organització, i les de caràcter tècnic o extern.
- Importància dels processos de selecció, intentant identificar els components de la personalitat o habilitats concretes que facilitin la integració en els valors ètics de la institució, tot respectant els principis de publicitat, mèrit i capacitat i sense que això signifiqui clientelisme ideològic. Els processos de selecció que només tenen en compte el volum i la qualitat del coneixements no són capaços de garantir que la persona seleccionada incorpora uns determinats valors ètics, ni que sigui capaç d'integrar-se en el sistema de valors ètics compartits.
- La importància de les funcions de lideratge i de testimoni dels directius públics.
- Transparència, informació i participació en el funcionament i la gestió de la institució.
- Fomentar l'ús de formes de comunicació, verbal i escrita, amb els ciutadans més clares i planeres, abandonant l'ús innecessari de llenguatge excessivament tècnic i per a iniciats. El que interessa és que el ciutadà compregui el que se li diu, assegurar-se després que així és i no exhibir la pretesa erudició de la institució o del tècnic corresponent.

Des de la meua experiència en el tracte diari directe amb el ciutadans i convençut de la importància que cal atorgar a les pròpies conviccions, crec que cal reivindicar i prestigiar:

- El convenciment que tota tasca en l'Administració pública, per humil i senzilla que sigui, significa un servei a la comunitat de la qual tots formem part. Tots els qui treballem a l'Administració pública som a la vegada ciutadans que rebem i esperem serveis de l'Administració.
- Que malgrat que sembli una veritat de *perogrullo*, el servei públic significa això mateix: servei públic al públic. En ocasions els conceptes més fonamentals, a força d'utilitzar-los o fer-ne un mal ús, perden el significat.
- El valor de l'esforç i la voluntat per tal que la feina sigui com més ben feta millor. Aquí caldria incloure la necessitat d'estudi i reciclatge personal.
- El valor d'actituds, com l'atenció atenta i interessada d'allò que el ciutadà tracta d'expressar, fent ús de la tècnica de posar-se en el lloc de l'altre. O el valor de la cortesia personal, ja descrita en el Codi europeu de bona conducta administrativa. Deixo constància de les expressions d'agraïment de molts ciutadans per haver estat atesos amb la forma i temps adequat, amb explicacions comprensibles, malgrat que no els assisteixi la raó. Ser escoltat i que es tinguin en compte les seves raons o les seves angoixes és un desig universal, moltes vegades amb independència de quin sigui el resultat concret.
- De forma correlativa al darrer punt de l'apartat anterior, cal fer un esforç d'utilització d'un llenguatge senzill i planer, que no vol dir mancat de rigor, de manera que el ciutadà ens entengui, assegurant-nos que és així.
- Relativització del valor vocacional per a l'exercici d'una determinada activitat professional, desvestint-lo del que pugui tenir de valor idealitzat i imprescindible. No crec que m'equivoqui si afirmo que en una societat complexa com l'actual, tenint en compte la realitat del mercat de treball i les conseqüències personals que per a molts estudiants tenen les proves d'accés a la universitat, en allò que fa referència a la vocació, *els camins del Senyor són inescrutables* i que, com el camí per al caminant, en moltes ocasions la vocació es descobreix –es fa o es pacta amb un mateix– en l'experiència diària laboral.

Aquesta és la meua aportació feta des de l'experiència pràctica d'un professional de l'Administració pública, i amb l'esperança d'haver col·laborat en la reflexió que ens proposa aquest primer Congrés i amb l'esperança també que les relacions de l'Administració amb el ciutadans i les relacions dins mateix de les organitzacions puguin tenir lloc en el marc d'aquell valor conseqüència o resum a què feiem esment a l'inici d'aquesta aportació: la confiança mútua. La con-

fiança en l'actuació dels altres, la confiança en el sistema, la confiança, la bona fe que predica l'article 3.1 de la Llei 30/1992.

Gràcies per haver-me deixat ser una mica idealista. Beneit?, però potser en ocasions cal tornar a dir o recordar conceptes, idees òbvies. La realitat quotidiana, amb els seus problemes, rutines, desencisos i també encerts, èxits, tornarà a posar les coses al seu lloc. Realista... En definitiva el que ha de ser.

CONSOLIDACIÓ D'UNA CULTURA DE PREVENCIÓ DE RISCOS EN L'ÀMBIT DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES: EL PAPER DEL GESTOR PÚBLIC

Francesc Fransí i Fontanet

Cap de l'Àrea de Prevenció, Seguretat i Salut Laboral de la Direcció General de Relacions en l'Àmbit de la Funció Pública.

Professor associat de la Universitat Internacional de Catalunya

1. Introducció

L'aplicació de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, ha suposat un canvi significatiu en les estructures i els models de gestió de personal en les administracions públiques. Per primera vegada, una normativa sobre seguretat i higiene en el treball és d'aplicació general al personal civil i estatutari al servei de les administracions públiques, la qual cosa ha tingut bàsicament dues conseqüències; d'una banda la necessitat d'adequar les estructures administratives a aquesta nova funció i, de l'altra, adoptar un canvi cultural en el funcionament, la qual cosa ha implicat que les organitzacions públiques han hagut d'interioritzar i sensibilitzar-se davant la necessitat d'integrar l'activitat preventiva en el conjunt de les seves activitats i decisions, també en els models d'organització i les condicions de prestació del treball amb la implicació de tots els nivells de la seva línia jeràrquica. En definitiva, les administracions públiques han hagut d'adaptar el model de funcionament a una nova cultura preventiva.

Paral·lelament a aquestes consideracions, la Comissió Europea ha adoptat la comunicació titulada «Com adaptar-se als canvis en la societat i en el món del treball: una nova estratègia comunitària de salut i seguretat (2002-2006)», que s'emmarca en l'Agenda Social Europea (aprovada pel Consell Europeu de Niça, el desembre de 2000). Aquesta Comunicació té com a finalitat modernitzar la política i les normes de salut i de seguretat en els llocs de treball de la Unió Europea per cobrir i protegir els nous tipus de riscos, els anomenats riscos socials (assetjament sexual, assetjament moral, *burn-out*, estrès, etc.), i consolidar la cultura de la prevenció dels riscos laborals.

Totes aquestes circumstàncies presenten un repte per a les organitzacions

públiques en general i, de manera molt particular, per als gestors públics que han de liderar l'execució de les polítiques públiques. S'ha d'introduir una nova cultura o sensibilitat preventiva. Les organitzacions han de dissenyar la seva política en matèria de salut i seguretat amb la participació de tots els agents implicats, especialment els treballadors, que són els subjectes principals, tenint com a finalitat la implantació d'una veritable cultura de prevenció que permeti anticipar i controlar els riscos, de manera molt particular aquests nous riscos socials. Els gestors públics, els subjectes que han de pilotar l'execució d'aquestes polítiques, s'hauran de plantejar quins valors ètics s'han de desenvolupar per tal de coadjuvar en la implantació d'una cultura preventiva.

L'anàlisi de la normativa preventiva ens ajudarà a triar tota una sèrie de nous valors o principis que hauran d'inspirar totes les actuacions en l'àmbit de la gestió pública. Així, per exemple, valors com la prevenció davant de la reparació, fomentar la creació d'una cultura preventiva, tenir present com a béns d'especial protecció la vida i la integritat física i moral dels treballadors, facilitar la informació i la formació necessàries, fomentar la participació dels treballadors i normalitzar la consulta en temes relatius a la prevenció i l'assumpció de responsabilitats en matèria preventiva, són una mostra del que la gestió correcta de la prevenció pot aportar en una organització quant a crear una veritable cultura preventiva.

Aquest treball es proposa analitzar alguns d'aquests principis posant l'èmfasi en el paper del gestor públic a l'hora de fomentar una autèntica cultura preventiva. Indubtablement no podem repensar el paper del gestor públic del segle XXI sense incorporar-hi nous valors en la gestió pública que impliquin l'assumpció d'una cultura preventiva, la integració de la gestió preventiva en totes les actuacions i, el que és més important, l'establiment d'un sistema de responsabilitats en matèria de prevenció de riscos laborals.

2. Valors que incorpora la normativa preventiva

La Llei 31/1995, de prevenció de riscos laborals i normativa de desenvolupament, incorpora tota una sèrie de valors que les organitzacions en general, i en particular les administracions públiques, han d'assumir com a conseqüència de l'aplicació d'una política preventiva. Al llarg de l'exposició de motius de la Llei i també de la lectura del seu articulat podem deduir alguns d'aquests valors, que, sense voler ser exhaustius, es resumeixen a continuació:

2.1. *Prevenió versus reparació*

La Llei de Prevenió de riscos laborals és, tant pel seu títol com també pel seu contingut, una llei en la qual es destaca el valor prevenció davant del valor reparació. Les organitzacions han de dirigir les seves actuacions de manera que es puguin avançar davant possibles riscos i no esperar necessàriament la producció d'un resultat lesiu per dur a terme una actuació.

L'objectiu que persegueix la Llei és fonamentalment el de la prevenció, que no s'ha articulat exclusivament en l'ordenació de les obligacions i responsabilitats dels actors directament relacionats amb el fet laboral.

La protecció del treballador davant dels riscos laborals exigeix una actuació en les organitzacions que supera un compliment formal d'un conjunt predeterminat de deures i obligacions o la correcció *a posteriori* de situacions de risc que s'hagin manifestat, és a dir, la reparació davant possibles danys produïts en la persona del treballador.

Elements com la planificació de la prevenció en el mateix moment del disseny del projecte organitzacional, l'avaluació inicial dels riscos inherents al treball i la seva actualització periòdica a mesura que canviïn les circumstàncies, l'ordenació d'un conjunt coherent i globalitzador de mesures d'acció preventiva adients a la naturalesa dels riscos detectats i el control de l'efectivitat d'aquestes mesures, constitueixen el nou enfocament en la prevenció de riscos laborals, aprofundint en aquest valor de prevenció davant d'un valor de reparació.

A més, entre els principis que han d'informar les polítiques preventives d'una organització, la Llei recull els d'*evitar els riscos, avaluar els riscos que no es poden evitar, combatre els riscos en el seu origen, substituir el perillós pel que comporti poc o cap perill*, etc. Tots aquests principis tenen un denominador comú, que és el valor de la prevenció com a eix al voltant del qual giraran totes les polítiques preventives.

És tan alt el grau d'assumpció del valor prevenció, que la Llei recull la possibilitat de la paralització d'activitats o el dret per part del treballador d'interrompre la seva activitat i abandonar el lloc de treball en els casos de risc greu i imminent.

2.2. *Cultura preventiva*

El propòsit de fomentar una veritable cultura preventiva, com un valor a assumir no solament per la societat en general sinó també per les organitzacions,

queda reflectit en la Llei per mitjà de la promoció de la millora de l'educació en matèria preventiva en tots els nivells educatius, involucrant la societat en el seu conjunt.

Els poders públics dirigiran les seves actuacions a la promoció de la millora de les condicions de treball per tal d'eleva el nivell de protecció de la salut i de la seguretat dels treballadors.

El fet és que la integració de la prevenció en tots els nivells jeràrquics d'una organització implica la necessitat d'assumir aquesta cultura preventiva en la direcció de les organitzacions, al mateix temps que els treballadors també han d'adquirir aquesta cultura, tant en l'execució del seu treball com en la participació que tindran en el disseny, l'adopció i el compliment de les mesures preventives.

El valor cultura preventiva és un dels valors que més temps tarden a assumir les organitzacions. Les mesures que poden ajudar a una consolidació són a llarg termini i requereixen actuacions constants i repetides perquè les organitzacions assumeixin en tots els seus nivells jeràrquics aquest valor.

2.3. Importància de la persona

El valor fonamental recollit a la Llei de prevenció de riscos laborals és el de la persona i el que representa. La vida, la salut i la seguretat del treballador mereixen una protecció especial que també preveu el text constitucional, concretament l'article 15 sobre els «drets fonamentals a la vida i a la integritat física i moral» i l'article 40.2, en el qual es declara que «els poders públics vetllaran per la seguretat i la higiene en el treball».

Al llarg de l'articulat de la Llei són constants les referències a considerar aquest valor en totes les actuacions preventives. Així, en els principis de l'acció preventiva, s'estableix amb claredat que s'ha d'adaptar el treball a la persona aplicant tota una sèrie de mesures que facin possible una reducció dels efectes del treball en la salut. Es preveu una protecció addicional a determinats treballadors especialment sensibles a determinats riscos, tenint en compte les seves característiques personals, el seu estat biològic conegut, així com als treballadors que tinguin reconeguda una discapacitat física, psíquica o sensorial.

També hi ha una protecció de la maternitat, dels menors i dels treballadors amb una relació de treball temporal, de durada determinada o d'empreses de treball temporal.

2.4. Informació i formació

Un dels pilars sobre els quals descansa la llei de prevenció de riscos laborals és el de l'obligació, per part de l'empresari, i el corresponent dret dels treballadors a donar, i per tant a rebre, totes les informacions necessàries relacionades amb la seguretat i la salut adreçades a un millor coneixement, tant de l'existència real dels riscos derivats del treball com de la forma de prevenir-los i, per tant, d'evitar-los.

Les actuacions informatives s'hauran d'adaptar a les peculiaritats de cada centre de treball, a les característiques de les persones que desenvolupen la seva prestació laboral en els centres de treball i a l'activitat concreta que realitzin.

En alguns casos la informació no serà suficient per tal de garantir la protecció de cada treballador, per tant serà necessària una formació teòrica i pràctica, suficient i adient, en matèria preventiva. Aquesta formació s'haurà de donar tant en el moment de la contractació, qualsevulla que sigui la seva modalitat o la seva durada, com en els moments en què es produeixin canvis en les funcions que desenvolupi el treballador o quan s'introdueixin noves tecnologies o canvis en els equips de treball.

2.5. Participació i consulta

La Llei regula de forma detallada els drets de consulta i de participació dels treballadors en relació amb totes les qüestions que afecten la seguretat i salut en el treball com un altre dels pilars fonamentals en què es basa la política preventiva. Agafant com a base el sistema de representació col·lectiva vigent, s'atribueix als anomenats delegats de prevenció, escollits pels representants del personal entre aquests en l'àmbit dels respectius òrgans de representació, l'exercici de les funcions especialitzades en matèria de prevenció de riscos laborals, dotant-los per a l'exercici d'aquesta representació de les competències, de les facultats i de les garanties necessàries.

Es consolida un òrgan de participació col·legiat i paritari, el Comitè de Seguretat i Salut, com el lloc de trobada entre els representants dels treballadors, els delegats de prevenció i els representants de l'organització per desenvolupar una participació equilibrada en matèria de prevenció de riscos.

S'obliga l'empresari, i per tant també les administracions públiques, a consultar els treballadors directament o per mitjà dels seus representants, i conseqüentment permetre la seva participació en el marc de totes les qüestions que afectin la seguretat i la salut en el treball. És remarcable que entre els continguts que han de ser necessàriament consultats als treballadors abans que l'empresari

adopti una decisió, hi ha tots els relatius a la planificació i a l'organització del treball en tot allò relacionat amb les conseqüències que poden tenir per a la seguretat i la salut dels treballadors.

És evident que el contingut d'aquests drets fa necessari que l'empresari assumi la importància del tipus de decisions, que, abans de prendre-les, hagi obligatòriament de consultar-les i permetre-hi la participació dels treballadors.

2.6. Responsabilitats

La normativa de seguretat i higiene en el treball és qualificada de dret necessari absolut, la qual cosa implica un grau molt elevat d'obligatorietat i de coercibilitat, i per tant els incompliments poden derivar en un sistema de responsabilitats molt ampli, que va des d'una responsabilitat administrativa i laboral fins a obligacions exigides pels ordenaments civil i penal.

Especialment significatiu és que la Llei de prevenció de riscos laborals dóna un tracte privilegiat que equival a una certa impunitat per als casos en què els infractors siguin les administracions públiques. De manera expressa es fa l'afirmació que en l'àmbit de relacions del personal civil al servei de les administracions públiques, les infraccions administratives no seran objecte de sanció en l'ordre administratiu; les responsabilitats es tradueixen en la imposició de la realització de les mesures correctores dels corresponents incompliments, fent una remissió a un procediment que s'estableixi a aquests efectes.

D'altra banda, l'exclusió fins a un cert grau de responsabilitats administratives no és extensiva a l'exigència de responsabilitats civils, per danys i perjudicis causats als treballadors o a terceres persones, ni a les responsabilitats penals que poguessin derivar-se'n.

Aquesta limitació pot fer que les administracions públiques, ja sigui per criteris d'oportunitat o de disponibilitat pressupostària, ajornin el compliment de les mesures correctores conseqüència de l'aplicació de la normativa preventiva amb els eventuais riscos a què quedin exposats els empleats públics, al mateix temps que es pot donar una certa aparença d'impunitat davant aquests incompliments.

Tot això pot tenir un efecte pervers que es projecti tant en l'àmbit intern de les administracions públiques, davant la possibilitat de posar en perill la salut i la seguretat dels seus treballadors; com en l'àmbit extern, dels efectes davant la societat en general, i les empreses en particular, en totes les mesures procedents de les administracions públiques, amb la finalitat de crear i fomentar una cultura preventiva veritable i eficaç.

També, el fet de remetre, tal com ho preveu la Llei, a les responsabilitats penal i civil pels incompliments pot crear una inseguretat jurídica per als gestors de les administracions públiques. Especialment pel que fa a la intervenció penal, encara que està pensada com a *última ràtio*, pot perdre aquest sentit si per presió social es generalitza la seva aplicació amb les conseqüències negatives que això suposaria, tant per a les mateixes administracions públiques com per als gestors/directius que les representen. En especial, atenent a la poca definició de responsabilitats en l'àmbit de les administracions públiques pel que fa a l'àmbit de decisió política i de decisió administrativa.

Independentment del tipus de responsabilitat jurídica que es pot generar, el valor responsabilitat hauria d'estar present en tota l'organització i, de manera molt especial, per a aquells que assumeixen funcions de gestió, els gestors/directius públics. Una gestió responsable hauria d'integrar tots els aspectes de la prevenció de riscos laborals, sense necessitat de càlculs més o menys interessats sobre probabilitats de producció d'un dany i de les conseqüències que poden tenir pel que fa a responsabilitats jurídiques.

3. Conclusions

Davant del repte d'implantar i consolidar una cultura de prevenció de riscos laborals que incorpori tota una sèrie de valors o principis, es plantegen algunes incògnites sobre el paper que haurà d'assolir el gestor públic en l'administració del segle XXI. Creiem que una cultura preventiva implica deixar de considerar la prevenció com quelcom de què ocupar-se quan tinguem temps; ben al contrari, hem d'establir la seguretat i la salut dels treballadors com un dels valors clau de l'organització. Això implica integrar la prevenció en el procés de gestió i de presa de decisions de les organitzacions. Per tant serà necessari el que alguns experts han anomenat *motivar preventivament*, és a dir, la direcció de les organitzacions en el cas de les administracions públiques. La direcció política haurà de liderar aquest procés, haurà de potenciar el lideratge de totes les persones que estiguin disposades a impulsar els valors de seguretat i salut dins de les organitzacions, i és aquí on el gestor públic té un paper fonamental.

Tampoc no hem d'oblidar la necessitat d'implicar tots els treballadors en la implantació efectiva d'una cultura preventiva, la qual cosa fa exigible la capacitat de promoure una participació efectiva per mitjà de reconèixer la seves capacitats de proposta, escoltant i donant resposta a les seves iniciatives dins dels processos de presa de decisions.

LA SELECCIÓ DE PERSONES: EL GRAN REPTE D'UNA ADMINISTRACIÓ MODERNA

Joan A. Montesinos i Bernabé

1. Introducció

Aquesta comunicació des d'un enfocament proactiu té per objecte intentar avançar-se als problemes i dificultats que hi haurà en el futur a l'Administració de Catalunya per poder disposar dels millors professionals, així com contribuir al debat necessari que cal impulsar en l'àmbit de la gestió pública perquè la selecció de persones es pugui incorporar com a objectiu estratègic, inajornable i ineludible en les agendes de qualsevol Administració que vulgui ser moderna.

La comunicació s'estructura en sis capítols, ens els quals tractarem, tot analitzant la situació actual i proposant mesures de millora, el context polític actual de la selecció de persones a les administracions públiques, la publicitat dels processos selectius, la igualtat d'oportunitats, els sistemes d'acreditació de mèrits i capacitats, la selecció de directius públics i les conclusions finals.

2. Context polític actual de la selecció de persones a les administracions públiques

En els darrers temps, les cúpules directives de les organitzacions, ja siguin públiques o privades, destaquen el seu capital humà com el principal actiu de les seves organitzacions.

Les persones són imprescindibles per poder assolir els objectius organitzacionals, i de la seva qualitat depèn que els resultats obtinguts siguin mediocres, acceptables, notables o excel·lents.

En el supòsit que es comparteixi l'asseveració anterior es podrà concloure que qualsevol model de gestió de persones en el segle XXI ha de centrar els seus

esforços a poder atraure, incorporar i retenir en les seves organitzacions els candidats que s'ajustin millor als valors organitzatius i als perfils dels llocs de treball que s'han d'ocupar.

Aquesta tesi sembla que també la comparteix, si més no teòricament, el Govern de la Generalitat, el qual en el seu Pla CAT 21 estableix com un dels seus instruments que «La redefinició de les polítiques de personal parteix de la base que la capacitat de l'Administració pública per oferir serveis de qualitat als ciutadans depèn de la qualitat i de la motivació dels seus treballadors en tots els nivells».

Alguns de vostès es deuen estar preguntant què té a veure aquesta comunicació amb els objectius del grup de treball. En aquest sentit s'ha de recordar que ja l'any 1994 van ser introduïts a la Llei de la funció pública catalana els valors que han de presidir les actuacions dels empleats públics, els quals, sense ànim de ser exhaustius, són els següents:

- Autoresponsabilitat envers la pròpia feina
- Orientació cap al ciutadà
- Orientació cap a la qualitat i millora de la feina
- Imparcialitat i neutralitat polítiques en les actuacions professionals
- Orientació cap a la innovació.

Valors dels quals també es fa ressò el mateix CAT 21 en establir com un objectiu el de «comptar amb una funció pública dinàmica i innovadora integrada per treballadors motivats, que treballin per projectes al voltant d'objectius comuns i compartits, persones cada vegada més qualificades, amb més autonomia de gestió i amb responsabilitat. La feina orientada cap a projectes gestionats per unitats autònomes i semiautònomes, l'establiment de mecanismes d'avaluació de resultats, i la fixació d'incentius en base al compliment dels objectius són algunes de les claus del nou servidor públic».

I, és clar, en coherència amb l'anterior, el CAT 21, en el punt 5.1 determina que:

«A mesura que emergeixen les funcions de "l'Administració moderna" apareixerà una necessitat constant de millorar les aptituds dels empleats públics. Als servidors públics se'ls ha de donar l'oportunitat d'aprendre, de testar, d'explorar, d'experimentar i de proposar. Aquest nou paper dels empleats públics requereixen de noves aptituds –en la direcció de projectes, en la direcció d'equips, en la gestió del coneixement, en tècniques de negociació i partenariat. En definitiva, treballadors creatius capaços de portar la iniciativa en tots els nivells.»

La pregunta que ara hauríem de respondre és determinar si els sistemes selectius a les administracions de Catalunya són planificats per triar les persones

que disposin de les competències necessàries per treballar a les organitzacions modernes i dels valors que assenyala la Llei de la funció pública catalana.

Crec, com intentaré demostrar al llarg d'aquesta exposició, que la resposta és decebedora, ja que, amb caràcter general, les proves selectives gairebé només avaluen els coneixements tècnics de les persones menystenint els altres quatre factors en què es poden agrupar les competències: motius, trets de personalitat, actituds i valors; i aptituds i habilitats.

Per poder atraure i incorporar els candidats que disposin d'aquests valors així com totes les competències necessàries per desenvolupar les funcions dels llocs de treball, cal repensar els processos selectius bàsicament pel que fa a la fase de reclutament, els sistemes d'acreditació dels mèrits i capacitats, la incorporació i socialització dels candidats, i l'avaluació del procés amb una profunda implicació dels directius públics en aquesta avaluació.

Observem que els darrers vint anys les organitzacions han fet un gran esforç per millorar els procediments aplicant les noves tecnologies. Qui no recorda les màquines d'escriure manuals fent còpies mitjançant paper carbó?

Algunes qüestions que cal plantejar són les següents:

- S'ha fet un esforç similar per disposar de sistemes d'acreditació de mèrits i capacitats que ajustin millor els perfils dels candidats als llocs de treball?
- S'ha fet un esforç similar pel que fa als perfils dels professionals que han de planificar, gestionar i avaluar els processos selectius?
- S'ha dissenyat i planificat prou la fase de reclutament?
- S'ha de implicar els directius públics en la tutorització i avaluació de les competències les persones seleccionades?

Malauradament, s'inverteix molt més en els procediments administratius amb intents d'obtenir una certificació de qualitat, o en el fet de no tenir problemes dels anomenats d'*ordre públic*. L'anàlisi dels llocs que cal proveir, el disseny dels sistemes d'acreditació dels mèrits i les capacitats que cal realitzar i l'avaluació de la selecció són tractats, normalment, de forma residual.

La gran preocupació actual de la majoria dels responsables dels processos selectius és, com s'ha exposat anteriorment, aconseguir l'excel·lència del procediment administratiu, a la qual cosa contribueix de forma notable el seu perfil professional.

D'altra banda, es manté la tradició amb un immobilisme absolut pel que fa als sistemes d'acreditació de mèrits i capacitats, que han de garantir la idoneïtat de les persones seleccionades respecte al lloc que cal desenvolupar, i generalment no s'avalua la idoneïtat dels candidats un cop desenvolupen la seva feina. Això sí,

sovint es fa una gran tasca de màrqueting de les excel·lències del candidat seleccionat, ja que per regla general els comandaments desconfien sobradament de la persona que s'incorporarà a la seva unitat.

Les administracions públiques han de millorar qualitativament les seves polítiques de selecció de persones, entre d'altres, pels factors següents:

- El cost econòmic i de qualitat en la prestació de serveis que comporta una selecció deficient (cal recordar que les formes d'extinció de la relació de serveis dins de la funció pública no preveuen la manca d'ajustament òptim al lloc que s'ocupa i que un cop s'ingressa com a funcionari la relació de serveis tendeix a ser vitalícia). Un funcionari que ingressi al grup A a l'edat de 30 anys representa al llarg de la seva trajectòria laboral un cost mínim de més d'un milió cinc-cents mil euros per als contribuents.
- La rellevància del seu capital humà com a garantia del bon funcionament de qualsevol administració pública.
- La recuperació de la confiança de la ciutadania en el funcionament dels processos selectius, ja que en l'imaginari col·lectiu aquests s'associen a l'amiguisme i a pràctiques clientelars.
- L'escassetat de persones amb el perfil que es desitja per desenvolupar les tasques encomanades; qüestió que s'accentuarà els propers anys segons les projeccions demogràfiques existents per al nostre Estat.

Aquestes dades demogràfiques, juntament amb el descens de l'atur, ens porten a estimar que en els propers anys hi haurà escassetat de persones amb talent. És més, diversos estudis preveuen que l'any 2010 hi haurà plena ocupació a Catalunya.

La selecció de persones, en concordança amb el que he anat exposant, ha de ser un objectiu estratègic de qualsevol Administració pública moderna i, per tant, de qualsevol unitat de recursos humans.

Un dels grans tabús de les polítiques de gestió de persones a les administracions públiques és que el marc jurídic vigent impossibilita dissenyar uns processos selectius més eficaços.

Tot seguit exposaré com crec que, amb total respecte a l'ordenament jurídic vigent i aplicant l'esperit de la reforma de la funció pública de l'any 1994, és possible establir un sistema selectiu que garanteixi molt més la idoneïtat de les persones seleccionades al perfil dels llocs de treball, i en conseqüència que contribueixi a millorar la qualitat en la prestació de serveis públics.

Aquestes reflexions incidiran especialment, a més, sobre com incrementar la participació dels ciutadans en els processos selectius, com aprofundir i re-

forçar el principi d'igualtat d'oportunitats, com millorar les proves acreditatives dels mèrits i capacitats, i com implicar els directius en la selecció i en l'avaluació.

3. La publicitat dels processos selectius

Actualment la fase de reclutament de les persones que s'han d'incorporar a les administracions públiques bàsicament consisteix en la publicació al butlletí oficial corresponent de l'aprovació de l'oferta d'ocupació pública i la posterior publicació, també al diari o butlletí oficial, de les bases de les convocatòries que determinen el termini de presentació de sol·licituds per participar en els processos. Darrerament, però, mitjançant el portal <www.365cat.net> es facilita informació personalitzada de determinats processos selectius.

Algunes administracions ho complementen amb una pàgina a Internet on també es fa pública aquesta informació, però realment de fet qui inverteix en el màrqueting dels processos selectius són els centres preparadors d'oposicions. Els seus reclams són: ocupació fixa, jornada contínua i promoció professional. Aquests reclams van dirigits a un perfil de ciutadans determinats, perfil que segurament no s'ajusta al que requereix la moderna Administració pública.

La metodologia que s'acostuma a emprar té tot un seguit de punts a millorar:

1. La fredor de l'anunci de la convocatòria, que bàsicament es redueix a la publicació de la resolució administrativa de la convocatòria, on s'utilitza una terminologia, òbviament, estrictament administrativa i molt poc atractiva per als candidats.
2. La manca de missatges adreçats al segment concret de la població que es vol atreure.
3. La creença errònia que tots els candidats que es volen atraure llegeixen cada dia els butlletins oficials o bé estan connectats diàriament a Internet.

Aquestes pràctiques podrien amagar dues realitats. La primera és que els responsables dels processos consideren que des del punt de vista del tractament del principi de publicitat aquest es compleix escrupolosament amb la publicació als butlletins oficials i amb l'ús dels seus portals, atès que s'ajusta al que preveu l'ordenament jurídic vigent; i la segona és que hi hagi una voluntat implícita de no difondre excessivament els processos selectius per tal de reduir els possibles

candidats que han de competir amb els interins i, de retruc, reduir al màxim la càrrega de feina que suposa gestionar els processos selectius amb un gran nombre de candidats.

Molts dels gestors pensen més a disposar de pocs candidats per alleugerir la seva càrrega de treball que a atreure el màxim nombre de candidats potencials.

En aquest sentit no s'ha d'oblidar que la majoria de llocs de treball que ofereixen les administracions públiques, com he dit anteriorment, ja es troben ocupats per personal interí, amb la qual cosa sovint un dels objectius dels processos selectius pot ser mantenir aquestes persones com a empleats públics en comptes de seleccionar els millors candidats, amb les conseqüències d'índole de gestió i ètiques que tots coneixem. És allò que la doctrina ha anomenat *aplanament*.

Davant de les pràctiques actuals cal millorar la qualitat de la fase de publicitat per tal d'incrementar tant el nombre de candidats als llocs de treball com el nombre dels perfils que s'ajustin als valors ètics de les nostres organitzacions públiques.

Les característiques necessàries perquè la fase de reclutament sigui eficaç són:

- a) Que l'organització que vol atraure candidats determini i publiciti quins valors ètics i competències els demana i què els ofereix.
- b) Que faci publicitat amb missatges clars als mitjans de comunicació social i que mitjançant l'ús del correu electrònic facin arribar la informació als ciutadans interessats a treballar al servei públic.

L'Administració pública està obligada (vegeu la Llei 30/1992) que els ciutadans disposin d'informació administrativa real, certa i pública.

- Això actualment es compleix?
- Els candidats coneixen amb antelació suficient les necessitats de personal de les administracions?
- Coneixen quan sortirà la convocatòria i quan faran les proves?
- En l'àmbit de les grans organitzacions, saben la localitat dels llocs de treball? Coneixen la jornada que faran?
- Tenen alguna forma d'accedir als valors ètics que l'organització els exigirà? Saben el sou que percebran?

Per tot això cal que es determinin expressament en aprovar-se l'oferta d'ocupació pública i es publiquin les previsions següents:

- perfils que requereix l'organització i els valors ètics exigibles
- data de publicació de la convocatòria
- data i continguts de les proves
- data i localitat d'incorporació al lloc de treball
- retribucions
- condicions de conciliació de la vida professional i familiar
- salari o avantatges socials.

Amb l'establiment de totes aquestes mesures la qualitat de la fase de reclutament millorarà qualitativament, i la possibilitat de participar en els processos serà una possibilitat d'abast universal, amb la qual cosa s'incrementaria el nombre de candidats i aquests es podrien ajustar *a priori* millor al perfil requerit per l'organització.

4. La igualtat d'oportunitats

L'article 23.2 de la Constitució de l'Estat espanyol configura l'accés dels ciutadans en condicions d'igualtat de treball a les administracions públiques com un dret fonamental de la ciutadania.

Un dels principals indicadors de l'estat de dret, com assenyala el professor Sánchez Morón, és l'existència d'una igualtat real d'oportunitats en l'accés als llocs de treball públics.

Per fer efectiva aquesta igualtat d'oportunitats, que ha de ser un principi bàsic de qualsevol govern democràtic i responsable, cal incrementar notablement els esforços que es realitzen i, especialment, la transparència, l'equitat, l'objectivitat i la publicitat dels processos selectius amb independència que siguin per triar personal interí o funcionari.

Les mesures que es proposen d'implantar són les següents:

- a) Que en els processos de selecció de personal interí imperin els principis de publicitat, mèrit i capacitat i el dret fonamental d'igualtat, desterrant-se velles pràctiques clientelars pròpies del règim franquista. L'objectivat és primordial no només per garantir la igualtat de tota la ciutadania sinó també per reduir les susceptibilitats que existeixen per aconseguir una ocupació pública a causa, malauradament, de determinades pràctiques administratives indesitjables. Qui no ha sentit que si no és per influències o amb l'afiliació del partit que mana no es pot trobar una feina pública, ja sigui temporal o fixa? Ha sentit algú a parlar de presumptes abusos de poder en la contracta-

ció de persones que han de treballar a l'Administració pública? La condició de personal interí en els processos selectius clàssics (concurs oposició) fa que aquests tinguin un gran avantatge per poder superar els processos selectius, atès que, com se sap, els serveis prestats com a interins es valoren a bastament com a mèrit per accedir a la funció pública.

Seria molt recomanable un gran pacte de totes les forces polítiques perquè la selecció de persones no s'instrumentalitzés ni pogués tenir criteris partidistes, la qual cosa contribuiria a reforçar la confiança de la ciutadania.

- b) Que s'aprofitin els processos selectius per constituir les borses de treball de personal interí i que es facin públics els criteris que regiran per ser nomenats interins.
- c) Que els tribunals facilitin als candidats la informació següent:
 - Una còpia dels exercicis i de les proves realitzats
 - Els criteris d'avaluació i la qualificació concreta que se'ls ha atorgat en cada prova i/o exercici realitzat
 - Els acords del tribunal qualificador que els afectin
 - Revisió presencial, quan així se sol·liciti, dels exercicis realitzats
 - Les plantilles de correcció dels exercicis o proves tipus tests.
- d) Que s'instauri un òrgan independent de l'Administració que avalui les actuacions dels tribunals qualificadors, òrgan que funciona en altres administracions de la UE-15.
- e) Eliminar totes les actuacions conduents a limitar la imparcialitat dels tribunals seleccionadors i establir un règim de sancions per a les conductes indesitjables.

5. Els sistemes d'acreditació de mèrits i capacitats

En aquests moments s'observa que les proves per a l'accés a l'Administració pública bàsicament són les mateixes dels anys setanta, quan el ciutadà era considerat un simple administrat i no pas una persona posseïdora de drets i deures, i a la qual l'Administració li ha de prestar uns serveis amb la màxima qualitat.

Els sistemes d'acreditació de mèrits i capacitats són habitualment proves memorístiques que faciliten l'accés de persones joves amb un perfil que s'ajusta més a l'Administració preconstitucional. A tall d'exemple, dels 673 funcionaris que com a conseqüència de l'oferta d'ocupació pública de 1997 gestionada per la Secretaria d'Administració i Funció Pública es van incorporar a distints cossos de l'Administració general i especials de la Generalitat, el 16,8 % tenia entre 20 i 29

anys, el 69,2 % tenia entre 30 i 39 anys, l'11,3 % tenia entre 40 i 49 anys i, finalment, el 2,7 % era més gran de 50 anys.

De fet, amb les proves que es fan servir la persona seleccionada tant serveix per ocupar un lloc de llicenciat a l'àrea de gestió econòmica, com en una assessoria jurídica com en una àrea de gestió de persones.

Les proves selectives gairebé només avaluen els coneixements tècnics de les persones menystenint els altres quatre factors en què es poden agrupar les competències: motius, trets de personalitat, actituds i valors; i aptituds i habilitats.

Segons Hooghiemstra (1999) i Boyatzis (1992) podem definir la competència com «una característica subjacent d'una persona que està causalment relacionada amb una actuació en un lloc de treball». En conseqüència podem afirmar que hi ha competències diferenciadores que distingeixen un treballador de rendiment alt i d'altres de rendiment mitjà o baix.

Les competències poden consistir en motius, trets de personalitat, actituds o valors, coneixements o capacitats cognoscitives o de conducta. En resum, qualsevol característica individual que es pugui avaluar d'una forma fiable, i que es pugui demostrar que diferencia d'una forma significativa les persones que fan la feina ben feta de les que la fan de forma discreta.

El marc normatiu vigent permet una pluralitat d'instruments perquè els candidats acreditin els mèrits i les capacitats que posseeixin en relació amb les funcions que s'han de desenvolupar.

Es poden avaluar les experiències, els coneixements teòrics, proves mèdiques o físiques, tests psicotècnics o professionals, entrevistes, proves pràctiques, cursos selectius, una fase de prova i en general qualsevol altre instrument que ajudi a determinar d'una manera objectiva els mèrits, la capacitat i la idoneïtat dels candidats en relació amb el contingut dels llocs de treball que hagin d'ocupar.

La legislació vigent és prou flexible per poder avaluar qualsevol de les competències requerides. El que falta és voluntat, i en prova d'aquesta mancança només cal recordar que l'any 1994 hi va haver una profunda reforma en matèria de selecció a la funció pública catalana, reforma que no s'ha desplegat un cop transcorreguts més de vuit anys de forma reglamentària, amb el Decret de selecció de l'any 1985, el qual es troba en molts casos derogat per la Llei de 1994. Aquest fet comporta dos greus problemes. El primer, la inseguretat jurídica de l'aplicació d'una norma parcialment derogada o que contradiu la Llei del 1994; i el segon, la inactivitat de l'Administració de la Generalitat en una qüestió de vital importància per al seu millor funcionament com és la selecció de persones, que encara està ancorada en els paràmetres del 1985.

Com dèiem anteriorment, les administracions públiques han d'afrontar una pluralitat de missions que, majoritàriament, pertanyen a la categoria genèrica de prestacions de serveis. Aquestes prestacions són sotmeses a demandes creixents de ciutadans més formats que demanen una intervenció autònoma i qualificada dels funcionaris públics. Per tant, per tal de respondre a les necessitats i expectatives dels ciutadans, cal una òptima adequació entre les competències de les persones i les requerides per ocupar els llocs de treball.

Els sistemes d'acreditació de mèrits i capacitats parteixen de la definició obsoleta dels llocs de treball de l'any 1985 –encara vigent–, donen el màxim èmfasi a la competència tècnica i es basen sobretot en proves memorístiques que no poden garantir en tots els casos la idoneïtat de les persones seleccionades al lloc de treball, i d'altra banda pretenen que qualsevol persona serveixi per treballar en qualsevol àmbit funcional.

Aquest sistema excessivament memorístic exigeix un esforç dels candidats que no s'ajusta a la societat actual. Els ciutadans tenen ganes de memoritzar 200, 120 o 80 temes gairebé jurídics que al cap de poc temps ja seran obsolets? A l'era d'Internet, que facilita l'accés a la informació en línia, té sentit la tipologia de proves que s'empren? Amb tots els canvis que hi ha hagut té sentit que les funcions dels llocs siguin les corresponents a l'any 1985? Aquestes proves faciliten el perfil de treballadors que volem?

És racional que a un enginyer de camins o a un arquitecte se'l torni a valorar bàsicament pels coneixements assolits al llarg dels seus estudis i que els avaluadors normalment siguin altres enginyers o arquitectes sense cap habilitació expressa per a l'avaluació d'aquests coneixements? No seria més coherent avaluar-los respecte de les competències requerides per treballar a les administracions públiques i que no són objecte d'avaluació a la Universitat? Es dóna fins i tot la paradoxa que no s'exigeix un nivell mínim de qualsevol idioma comunitari ni d'habilitats en l'ús de les tecnologies de la informació i comunicació.

En conseqüència, caldria defugir les proves memorístiques i coneixements tècnics que ja han estan avaluats per l'ensenyament universitari i avaluar totes les competències requerides per desenvolupar amb èxit el lloc de treball.

Per treballar a les administracions públiques hi ha una sèrie de competències genèriques que són homogènies a molts llocs de treball en virtut del cos a què estan adscrits i dels valors ètics exigibles, però evidentment hi ha una sèrie de competències específiques en virtut de l'àrea d'especialitat a què pertany el lloc de treball i que també haurien de ser avaluades.

Els processos selectius d'una administració moderna hauran d'avaluar totes les competències que es requereixen per treballar-hi i no només determinades

competències tècniques. A més han d'incorporar una fase de formació selectiva en la qual s'ha d'explicar als candidats què és el que l'organització espera d'ells i aprofundir en els valors ètics del servei públic.

Finalment, caldria establir una fase de prova selectiva en la qual els directius de línia han de tenir dues funcions:

- Exercir tutoratge (*mentoring*) i l'entrenament (*coaching*) envers el candidat;
- Avaluar, amb objectivat escrupolosa, l'adequació de la persona al lloc de treball.

És en la fase de prova, mitjançant la realització efectiva de la feina diària, on es pot avaluar realment si la persona seleccionada disposa de les competències requerides, i d'aquí rau la seva implantació vital, implantació que toparà amb la nostra cultura administrativa més tradicionalista, que sempre que ha pogut ha associat l'avaluació amb l'arbitrarietat. Associació que crec que sovint amaga per part de determinats càrrecs de comandament una voluntat clara de defugir les seves responsabilitats com a caps.

Amb aquestes mesures que pretenen implicar els directius de línia en el seu propi rol i amb un profund canvi en les estructures, perfils professionals i missió de les unitats encarregades de la selecció de persones, les quals s'han de transformar radicalment en unitats de planificació, gestió, consultoria i avaluació, estic convençut que l'ajustament persona seleccionada-lloc de treball serà molt millor i, si més no, dependrà molt menys de l'atzar.

6. La selecció dels directius públics

Voldria finalitzar aquesta comunicació amb una breu reflexió sobre la selecció dels càrrecs de comandament, especialment subdirectors generals i caps de servei i de secció de les nostres administracions públiques.

Hay-Group (1999) va publicar les competències genèriques gerencials, que són les següents:

- Desenvolupament de persones
- Direcció de persones
- Treball en equip i cooperació
- Lideratge.

Es tenen en compte totes aquestes competències per seleccionar els directius públics? Sovint els criteris que es fan servir són uns altres on les relacions personals i afinitats polítiques del candidat tenen un pes força elevat, oblidant-se con-

tínuament que amb aquests atributs no n'hi ha prou per ser un directiu excel·lent. Qui no coneix persones excel·lents amb els atributs abans esmentats que són un exemple de directius mediocres?

Els instruments de millora de la selecció previstos al Decret de 1997 de provisió de l'Administració de la Generalitat s'han emprat molt poques vegades, llevat de la presentació de memòries; aquest instrument no garanteix que hagi estat el candidat el mateix autor d'aquesta i que, segurament, no és el més idoni, fet que ha fet pensar a alguns que potser la seva finalitat s'ajusti més a un *aplan-tillament* que no pas a facilitar la selecció del millor candidat.

Aquests instruments per a la selecció dels caps de servei són la realització de memòries, casos pràctics, entrevistes, tests professionals i informes d'avaluació.

La selecció dels càrrecs de comandament a les nostres administracions es fa amb una metodologia deficient. Hi ha una tendència a l'eventualització de tots els llocs de treball, ja que en la selecció prima sovint la confiança política o bé la confiança personal, amb la qual cosa es perden oportunitats reals de seleccionar millor. Com pot ser que en una administració de 120.000 empleats no s'avaluï de forma sistematitzada la tasca dels seus comandaments?

7. Conclusions

- Les persones són imprescindibles per poder assolir els objectius organitzacionals, i de la seva qualitat depèn que els resultats obtinguts siguin mediocres, acceptables, notables o excel·lents, per la qual cosa les administracions públiques modernes han d'establir com a objectiu estratègic la seva selecció i han de centrar els seus esforços a poder atraure, incorporar i retenir en les seves organitzacions els candidats que s'ajustin millor als valors organitzatius i als perfils dels llocs de treball que s'han d'ocupar.
- Per poder atraure i incorporar els candidats que disposin dels valors ètics de les administracions modernes, així com totes les competències necessàries per desenvolupar les funcions dels llocs de treball, cal repensar i modificar els processos selectius en tots els seus components: fase de reclutament, sistemes d'acreditació dels mèrits i capacitats, fase d'incorporació i socialització dels candidats, i, finalment, avaluació del procés en aquesta avaluació, ja que els actuals processos selectius es troben ancorats en els mateixos paràmetres i la mateixa metodologia que es feien servir als anys setanta.

- Les administracions no podran modernitzar-se realment sense seleccionar les persones més adients, ja que la selecció deficitària comporta uns costos econòmics, d'imatge institucional i de qualitat en la prestació de serveis que no poden ser assumits per qualsevol govern responsable.
- Els directius de línia s'han d'implicar profundament en la selecció de persones mitjançant dues tasques primordials:
 - Exercir de tutors i entrenadors dels candidats seleccionats;
 - A valuar, amb objectivat escrupolosa, l'adequació de la persona al lloc de treball i als valors i l'ètica públics.
- S'ha de fer efectiu el dret d'accés amb igualtat d'oportunitats a qualsevol lloc de treball públic, que ha de ser un principi bàsic de qualsevol govern democràtic i responsable, i, per tant, cal incrementar notablement els esforços que es realitzen i, especialment, la transparència, l'equitat, l'objectivitat i la publicitat dels processos selectius amb independència que siguin per triar personal interí o funcionari.
- La manca d'una política de selecció interna i externa amb la màxima professionalitat, responsabilitat i rigor comporta que es deixin passar molt bones oportunitats de disposar d'un capital humà de més qualitat a les administracions públiques, la qual cosa no deixa de ser preocupant per a aquells qui creiem que les persones són el principal actiu de les organitzacions públiques.

ELS CODIS D'ÈTICA. CAP A LA CONCRECIÓ DELS PRINCIPIS D'UNA BONA ADMINISTRACIÓ

Ferran Termes i Anglès i Isidre R. Obregon i Gomà

0. Introducció

Entenem com a administració en general l'art d'obtenir, utilitzar i controlar determinats recursos humans, materials i financers, amb l'objecte d'aconseguir determinats resultats en relació amb uns objectius explícits o tàcitament prefixats.

L'Administració pública trasllada l'anterior definició al sector públic, que es caracteritza per determinats fets diferencials en relació amb l'administració privada.

Aquests fets diferencials són, entre d'altres:

- a) L'existència d'un cos de funcionaris fortament especialitzats sotmesos a una estricta normativa legal que regula no tan sols les seves funcions, sinó també totes i cadascuna de les seves possibilitats d'actuació.
- b) Una forta jerarquització del cos de funcionaris establerta per les normes legals que regulen la funció pública en tots els seus diversos aspectes.
- c) L'existència d'uns rigorosos controls interns i externs, tant en allò que es refereix als aspectes economicofinancers com als aspectes de gestió.
- d) Una major repercussió pública, negativa o positiva, de les seves actuacions.
- e) L'existència d'uns objectius temporals o permanents fixats pel poder polític, dels quals les administracions públiques són mers executors.

Malgrat l'existència de lleis, normes legals i reglaments de forçosa obediència que fan referència a la funció pública, hi ha determinats fets que no poden ésser legalment regulats, o si ho són, ho són de forma ambigua i poc contundent. No pot ser d'altra manera ja que, per la seva naturalesa, aquests fets depenen del comportament, de l'actitud mental i de la capacitat d'obrar dels funcionaris, i no estrictament de la llei escrita. Citem entre altres exemples la degeneració dels procediments administratius per l'ús de la pràctica quotidiana, o d'una mala tra-

dició, o la falta d'independència dels executors públics, la resolució de dilemes i de conflictes, l'establiment de prioritats, o determinades actituds negatives, entre d'altres. Cal recordar que el bon criteri i la independència són actituds mentals i que, per tant, els problemes que s'hi relacionen entren més en el terreny de l'ètica que no pas en el de la legalitat. I això independentment que una actuació no ètica pugui tenir repercussions legals i viceversa.

Un funcionari públic, es miri com es vulgui, és un professional de la gestió pública, i si bé al nostre país no hi ha tradició de codis ètics per a l'Administració pública ni d'associacions professionals de funcionaris, sí que n'hi ha per als professionals clàssics. Tots els col·legis professionals tenen el seu propi codi d'ètica.

El fet que ara es reclamin uns codis de conducta ètica per als funcionaris respon a la transformació que, ja des de fa anys, sofreixen els paradigmes de gestió i, més enllà d'això, els sistemes democràtics de govern. La consideració dels funcionaris com a professionals respon al desenvolupament d'aquests nous contextos. Certament, des d'una visió clàssica de la burocràcia no té sentit proposar-se condicionants ètics per a la conducta dels funcionaris quan per la simple formalització del treball s'anul·la qualsevol marge per a la llibertat d'actuació. L'ètica a l'Administració només cobra sentit en aquests nous contextos en què es genera capacitat de gestió i d'aportació personal i professional. Això explica que molts altres col·lectius professionals disposin, des de fa temps, de codis de conducta que permetin regular els seus comportaments més enllà dels requisits legals.

Aquesta evolució s'ha produït en la majoria dels països anticipatius (governos i administracions que lideren els processos de canvi que experimenten les nostres societats i els sistemes de govern i de gestió dels béns públics i els interessos de la comunitat). En aquests nous contextos s'observen, d'una banda, limitacions per a la formalització del treball i, de l'altra, increments de poder dels agents públics. La possible desconfiança del públic i, consegüentment, de la legitimitat dels sistemes institucionals ha provocat l'interès per dotar-se de sistemes que sotmetin els agents públics a valors i a principis acceptables per assegurar, bàsicament, la integritat en la decisió i en la gestió. Això ja era propi de col·lectius de funcionaris per als qui la capacitat de control era limitada (pensem per exemple en els funcionaris encarregats de fer complir les lleis).

Les actuacions que han dut a terme els diferents governos i administracions anticipatius són una font d'aprenentatge. En aquesta comunicació es consideren en particular els continguts dels codis d'ètica.

Abans de tot, però, per abordar el repte de parlar d'ètica en el context d'un congrés de gestió pública i, en particular, al servei de les administracions públiques catalanes, convindria situar un marc general i reflexionar sobre:

- El diagnòstic particular de cada comunitat i cada Administració (quines són les forces i els reptes que suggereixen abordar l'ètica),
- Un llenguatge comú (què entenem per ètica en primer lloc, per valors, comportament, conductes...),
- L'àmbit d'aplicació:
 - tant pel que fa al públic: diferenciar-ne l'aplicació per als funcionaris (i entre ells atenent les seves especialitats professional), per als càrrecs electes,
 - les relacions amb la llei i l'establiment de límits entre els comportaments il·legals i els susceptibles de ser tramitats disciplinàriament.
- L'estudi dels factors i els elements que influeixen sobre l'ètica, molt especialment tot allò que fa referència al compromís polític i a les polítiques d'organització, de recursos humans (condicions de treball, socialització, formació...) i de gestió,
- Els sistemes i els mecanismes que permeten assegurar la integritat dins les organitzacions i la responsabilitat de les institucions i dels agents públics.

Pel que fa a aquest últim punt, entre aquests sistemes i mecanismes (l'informe de l'OCDE de l'any 1997 *L'ètica en el servei públic. Pràctica i temes actuals*, parla d'*infraestructura per a l'ètica*) hi podem trobar estratègies per a la formulació de queixes i suggeriments i per facilitar la transparència, persones o unitats independents encarregades d'avaluar i de pronunciar-se sobre la integritat dels funcionaris, sistemes de control i de responsabilització, etc. Un dels més destacats consisteix en l'explicitació dels estàndards ètics del servei públic mitjançant una declaració formal generalment coneguda amb el nom de *Codi d'ètica*.

Aquestes declaracions o codis d'ètica incideixen sobre els valors i els principis assumits pels funcionaris. Òbviament, el grau d'abstracció d'aquestes declaracions dificulta el seu trasllat al desenvolupament quotidià del seu treball i la correspondència amb les pràctiques, les conductes i els comportaments concrets. Segurament, s'han de complementar amb mecanismes de comunicació, de formació, de socialització, amb estratègies de gestió i amb comportaments coherents dels càrrecs electes i dels directius públics.

Si no es produeix una vinculació clara amb els valors i els principis acceptables, els continguts de la cultura professional dels funcionaris es deixen a la seva lliure formulació. La relació dels funcionaris amb el públic, amb els companys de treball, amb els directius, amb les institucions representatives, amb les pràctiques i els resultats de l'actuació, amb altres professionals i administracions, amb els sistemes i les institucions de control, etc., depenen dels models i de les assumpcions personals i de les assumpcions observades i assumides en el context de treball.

Doncs, sembla lògic, pensar que els professionals de les administracions públiques tinguin també el seu propi codi d'ètica, majorment si es té en compte que una actitud contrària a l'ètica en un professional és, en general, menys transcendent que en un funcionari. Així ho han pensat la majoria de països anticipatius, la major part dels quals s'han dotat d'un codi d'ètica propi per a la funció pública.

Un codi d'ètica aplicat al camp del funcionariat ha de basar-se en determinats principis de comportament i, per tant, els seus valors han de servir com a base no tan sols per guiar la conducta dels funcionaris, sinó també per guiar qualsevol reforma que afecti el funcionament d'Administració.

El Comitè Nolan sobre normes de comportament de la vida pública al Regne Unit, assenyala que «un codi de conducta dels serveis públics és la millor manera d'aconseguir el respecte pels valors ètics inherents a la idea de Servei Públic, perquè si bé existeixen lleis i reglaments que regulen la vida pública, es pot arribar a tenir un comportament no ètic sense trencar ni aquestes lleis ni aquests reglaments».

És evident que un comportament ètic es guanya la confiança del ciutadà i contribueix a aconseguir una major eficiència de l'Administració pública. L'existència d'un codi d'ètica s'ha de considerar tan sols un punt de partida i una eina de classificació en cas de dubtes.

La doctrina oficial al nostre país basa el control de l'ètica en l'Administració pública en l'aspecte negatiu de determinades actuacions dels funcionaris, com és el cas de l'apartat 1.3 del Reial decret 33/1986, on es detallen les sancions per incompliment dels principis d'ètica, principis que no figuren detallats a cap text legal; lògicament, el més clar seria que la Llei definís els principis d'ètica i, en tot cas, assenyalés les sancions per incompliment d'aquesta.

En aquesta comunicació pretenem exposar quina és la situació a Catalunya i a Espanya, i quina és la situació als països més avançats. Les conclusions que es puguin treure parlen per si mateixes.

1. Antecedents i situació actual a Catalunya i Espanya

1.0. *Constitució Espanyola*

La Constitució Espanyola, en l'article 103, estableix que l'Administració pública «serveix amb objectivitat els interessos generals» i actua sobre els principis següents:

Objectivitat, sotmetiment a la llei, jerarquia, serveis als interessos generals, coordinació i eficàcia.

Així mateix assenyalava que la Llei regularà l'Estatut del funcionari públic establint el «sistema d'incompatibilitat» i les «garanties d'imparcialitat» en l'exercici de les seves funcions. Però en cap article de la Constitució referent a l'Administració pública s'esmenta la paraula *ètica*, entenent per ètica la disciplina que tracta amb els principis determinants d'una bona conducta.

1.1. Estatut d'autonomia de Catalunya

Tampoc a l'Estatut d'autonomia de Catalunya hi figura la paraula *ètica* referida als càrrecs i funcionaris públics al servei de la Generalitat.

1.2. Text refós de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública. Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre

En l'exposició de motius de l'esmentat text refós es diu que «s'haurà d'emfasitzar entre el personal del servei de la Generalitat els valors següents:

Autoresponsabilitat, orientació cap al ciutadà, qualitat i millora de la feina, orientació cap a la innovació i austeritat en les despeses públiques.

Igualment, en la mateixa exposició de motius s'assenyalava que els principis que regeixen la funció pública són els de:

Legalitat, objectivitat, economia, eficàcia, eficiència, diligència, professionalitat, imparcialitat, correcció, compliment i responsabilitat.

Aquests principis són refermats en l'article 1 de l'esmentat text refós en els apartats 2 i 4. L'article 108 del text refós que aquí es comenta parla dels deures del personal de la Generalitat, i pren en part com a base l'esmentat article 103 de la Constitució, que estableix els deures dels funcionaris, i com a principis bàsics els següents:

Legalitat, imparcialitat, jerarquia, secret professional, servei als administrats, relació amb els subordinats i altres funcionaris, formació professional i compliment de la jornada laboral.

L'article 109, d'altra banda, consagra el principi de *responsabilitat*.

La relació de faltes compreses en els articles 115, 116 i 117 de l'esmentat text refós, té el seu origen en fets i actuacions que, en la seva majoria, són, a més d'infraccions legals, incompliments ètics. Així doncs, a *sensu contrari*, per contraposició allò que és impropï, s'estarien consagrant els principis de:

Fidelitat a la Constitució i a l'Estatut, no discriminació, diligència professional, legalitat, secret professional, neutralitat, incompatibilitat, jerarquia, conservació del patrimoni públic i respecte als administrats.

Els articles 1.2 i 1.4 del text refós sí que consagren de forma explícita determinats principis:

Legalitat, objectivitat, economia, diligència, professionalitat, eficàcia, correcció en el tracte, compliment i responsabilitat.

1.3. Projecte de llei del Govern central 121/000177, de 5/7/1999. Estatut bàsic del funcionari públic

Aquest Projecte de llei, per primera vegada en la legislació espanyola, fa menció explícita en el seu preàmbul dels següents principis ètics:

Celeritat, economia processal, eficàcia, professionalitat, dedicació i imparcialitat.

L'article 7 de l'esmentat Projecte de llei assenyala també com a valors ètics al servei del públic:

La integritat, la neutralitat, la imparcialitat, la transparència de la gestió, la receptivitat, la responsabilitat professional, i el servei als ciutadans.

Afegeix l'esmentat article que l'Administració pública fomentarà models de conducta del personal al seu servei que integrin els valors ètics del servei públic, en la seva actuació professional i en les seves relacions amb el ciutadà, però ja abans en l'article 6 diu que «l'ordenació de la funció pública es regirà per [...] a) *L'ètica professional en la prestació del bon servei públic*».

També l'article 30 de l'esmentat Projecte de llei incorpora en el seu text alguns principis:

- Respecte a la Constitució, als estatuts, a l'ordenament jurídic i compliment de la llei en general (principi de legalitat)

- Imparcialitat i objectivitat (principi d'imparcialitat)
- Diligència professional (principi de cura i diligència professional)
- Secret professional (principi de confidencialitat)
- Protecció dels béns públics
- Correcció en el tracte amb els superiors, companys i subordinats.

L'article 66 de l'esmentat Projecte de llei assenyalava un seguit de faltes que no són més que mancances dels principis d'ètica, els quals són definits pel sentit contrari de les faltes que allà s'expliciten i així tindríem entre altres, i a *sensu contrari*, els principis següents:

Principi de legalitat, principi d'imparcialitat, principi de secret professional, principi de jerarquia, principi d'incompatibilitat, principi de neutralitat i principi de professionalitat.

1.4. Reial decret 33/1986, de 10 de gener, pel qual se aprova el Reglament de règim disciplinari dels funcionaris de l'Administració de l'Estat

A l'igual que hem assenyalat en relació amb l'apartat 1.3 del Projecte de llei de l'Estatut bàsic del funcionari, es poden deduir els principis utilitzant el sentit contrari de la relació de faltes disciplinàries que figuren en el seu capítol II.

Així tindríem que, a *sensu contrari* del contingut del Reial decret, serien principis d'ètica els següents:

Fidelitat a la Constitució, diligència professional, legalitat, secret professional, imparcialitat, neutralitat, incompatibilitat, jerarquia, integritat, protecció dels bens públics, dedicació, conservació del patrimoni públic i servei als ciutadans.

1.5. Primeres conclusions

No existeix ni a Catalunya ni a l'Estat espanyol un codi de conducta o d'ètica que unifiqui tots aquests conceptes dispersos i els completi amb altres principis no previstos.

La dispersió dels conceptes ètics i la seva exposició, que no s'ha fet en forma de principis, així com la indefinició d'aquests principis, no és una bona fórmula per al recordatori i el compliment amb els preceptes d'ètica, i amb aquesta falta

de metodologia i de definicions no es pot crear un esperit o sentit de l'ètica de l'Administració pública.

L'objecte d'aquesta comunicació és el de definir i sistematitzar els principis ètics que es regeixen per a l'Administració pública en tots els països anomenats *anticipatius*, tal com recomana l'OCDE en el seu informe «Mesures ètiques en els països de l'OCDE», un estudi basat en l'experiència de 29 països, un terç dels quals tenen els seus codis d'ètica posats al dia.

2. Situació actual en altres països

2.0. *El Codi europeu de bona conducta administrativa*

El 6 de setembre de 2001 el Parlament Europeu va aprovar un codi de bona conducta que les institucions, les administracions i els òrgans comunitaris havien de respectar, especialment en les seves relacions amb el públic, ja que la carta fonamental dels drets de la UE, aprovada el desembre de 2000, en el seu article 41 proclama com a dret dels ciutadans «el dret a una bona administració i el dret a dirigir-se al Mediator Europeu en cas de mala administració».

En el seu informe anual del 1997, el Mediator Europeu ja assenyalava que: «hi ha mala administració quan un organisme públic no actua de conformitat amb una regla o un principi que tinguin per a ell força d'obligar».

Així, doncs, queda clar que els principis d'ètica han de tenir força d'obligar; per tant, han d'ésser clarament definits i no s'haurien de deduir a *sensu contrari* de determinats actes negatius, com passa a la legislació espanyola.

Els principis que fixa el Codi europeu de bona conducta són els següents:

Legalitat, no discriminació, proporcionalitat, no abús de poder, imparcialitat i independència, objectivitat, coherència, equitat i cortesia.

A més d'aquests principis generals, el Codi conté també alguns principis procedimentals, com són:

- Respondre en l'idioma del ciutadà
- Justificant de recepció d'escrits amb indicació del funcionari responsable
- Obligació de transmetre els escrits als serveis competents de la institució
- Termini raonable en la presa de decisions
- Obligació de motivar les decisions
- Indicació dels recursos que procedeixin

- Notificació de les decisions
- Protecció de dades
- Dret de queixa al Mediator Europeu.

2.1. *Mesures ètiques a l'OCDE*

Basant-se en l'experiència de 29 països membres de l'OCDE, aquest organisme assenjala que els principis d'ètica més comuns són els següents:

Imparcialitat, legalitat, integritat, transparència, eficiència, equanimitat, responsabilitat i justícia.

Amb molt poques excepcions, els països de l'OCDE reclamen als seus funcionaris una declaració de patrimoni i dels interessos en què els funcionaris puguin estar inclosos. Aquest tipus de declaracions figuren en molts dels codis de comportaments existents.

2.2. *El Civil Service Code a Anglaterra*

El *Civil Service Code* assenjala com a principis ètics els ja coneguts d'*integritat, honestedat, imparcialitat i objectivitat*, però remarca que aquests principis també han de regir en les relacions entre els funcionaris i el govern legalment constituït, i assenjala en el seu apartat 2 que els funcionaris deuen, abans que res, *lleialtat a l'administració* que serveixen.

El Codi recull, a més dels indicats, els principis següents:

- Legalitat
- Informació imparcial
- El deure de no utilitzar fons públics per a fins polítics
- El deure de retiment de comptes
- Integritat, imparcialitat i honestedat
- El tractament dels afers públics eficientment i promptament, sense mala administració i amb simpatia al públic
- La no-utilització del seu càrrec i els seus coneixements per a fins particulars
- Secret professional
- No actuar amb el fi de frustrar les polítiques i decisions administratives.

El *Civil Service Code* assenyalava com a bàsica en l'Administració pública (Civil Service) la defensa de l'interès públic, i entén com a interès públic qualsevol decisió presa per un govern legalment i democràticament constituït.

2.3. Els Ethical Standard Values a Austràlia

Els *Ethical Standard Values* de l'Australian Public Service (Public Service Acts 1999) fan una definició molt completa dels principis ètics, i assenyalen que aquests principis han d'aconseguir els més alts estàndards de probitat, integritat i bona conducta:

- Un fort compromís amb la comunitat
- Sensibilitat amb la política del govern
- Un fort compromís en el retiment de comptes
- Un fort enfocament en els resultats
- Una millora continuada
- El mèrit com a base de progrés dins l'Administració
- Una cura constant d'evitar el malbaratament de fons públics.

Els principis especialment reconeguts són:

Integritat, honestedat, imparcialitat, legalitat, cura i diligència, cortesia, confidencialitat, correcció en la informació donada, evitar els conflictes d'interessos i no aprofitar-se del càrrec.

Els *Ethical Standard Values* regulen també les mesures ètiques que han de regir en les relacions entre els funcionaris i el Govern, o entre els funcionaris i el Parlament. També fixen el comportament ètic del funcionari en el seu període de postocupació.

2.4. Normes de l'IFAC (Estats Units)

L'estudi anomenat «Codifying Power and Control, Ethical Codes in Actions», emès per l'IFAC americana, ha servit de base per a diferents codis existents en les diverses administracions públiques d'aquell país. De fet, tots i cadascun dels organismes públics tenen els seus codis d'ètica.

L'estudi proclama els principis següents:

- Probitat i salvaguarda de la propietat pública
- Objectivitat, integritat i honestedat

- Bona relació amb el públic i altres organismes
- Claredat en el retiment de comptes i en la gestió.

Les normes de l'IFAC desenvolupen un profund detall de la gestió sempre al voltant d'un comportament ètic.

2.5. El codi d'ètica i el codi de postocupació al Canadà

El Canadà és el país on el sentit i el codi d'ètica estan més desenvolupats. Així, la *Task Force on Public Service Values and Ethics* distingeix quatre tipus de principis o valors:

| | |
|----------------------------------|--|
| Valors democràtics | Responsabilitat, legalitat, suport a la democràcia, lleialtat, neutralitat política, retiment de comptes i gestió, interès públic i bé comú. |
| Valors professionals | Excel·lència, eficiència, economia, veracitat, objectivitat i fidelitat a la fe pública. |
| Nous valors | Qualitat, innovació, iniciativa, creativitat, servei als ciutadans, horitzontalitat, esperit d'equip. |
| Valors ètics tradicionals | Integritat, honestat, probitat, prudència, discreció i confiança pública. |
| Valors en relació amb el ciutadà | Respecte, cura i diligència, cortesia, tolerància, obertura, participació, imparcialitat, moderació, decència, raonabilitat i humanitat. |

El codi de conflicte d'interessos i postocupacional per a funcionaris públics recull la majoria d'aquests principis i en concreta l'aplicació pràctica, i detalla acuradament el paper del conseller d'ètica i les condicions exigides als funcionaris que han deixat, per qualsevol motiu, l'Administració pública.

3. Conclusions

Tan sols els països amb un alt concepte de l'ètica pública poden progressar en tots els terrenys; per contra, els països amb forta corrupció, tant en el terreny

polític com en l'Administració, no tenen cap futur. Només cal fer un cop d'ull a la majoria de països pobres, alguns amb prou recursos naturals per poder deixar d'ésser pobres, per veure els efectes destructius de la corrupció. En el nostre entorn la demostració de la integritat de les administracions i dels funcionaris és un element clau per reforçar la confiança del públic i la legitimitat i l'aprofundiment dels sistemes democràtics.

És obvi que l'ètica, com a peça clau en el sistema de decisió i de gestió dels agents públics en allò que respecta als béns col·lectius i als reptes que té una comunitat, ha de ser conceptualitzada i gestionada professionalment i ha de ser promoguda i defensada per mitjà de sistemes i mecanismes adients.

El codi de conducta és un element clau d'aquests sistemes i mecanismes perquè explicita el sistema de valors i els principis que una comunitat vol per a si mateixa. Per part dels agents als qui afecta és un signe d'autoexigència i de responsabilitat perquè, més enllà del sistema legal, genera la força d'obligar. Però és també un instrument de gestió que aporta criteri a dilemes i a conflictes que els problemes actuals ens deparen i que tenen a veure amb la voluntat de crear valor per a la comunitat, amb l'establiment de prioritats, amb l'exercici de la decisió i del poder i amb la capacitat de gestió. I, finalment, és també un instrument analític que ens permet avaluar i repensar les polítiques públiques, considerar la responsabilitat dels agents i dels sistemes i aclonar-se de les oportunitats de millora i d'innovació.

Els exemples de codis d'ètica d'altres administracions són un referent valuós per fer la reflexió sobre la gestió de l'ètica –i en aquest cas particular sobre els continguts dels codis d'ètica– a les administracions públiques catalanes.

Per això el cultiu de l'ètica en l'Administració pública i en la política són decisius per a la supervivència i el desenvolupament d'un país, i és en aquest sentit que els presentadors d'aquesta comunicació volen portar a la ment de funcionaris i polítics la idea de reforçar i classificar els conceptes ètics, si bé volen reconèixer que, excepte casos aïllats, la nostra Administració pública gaudeix en aquest terreny de bastant bona salut. Tanmateix, en el terreny de l'ètica mai no s'és prou exigent.

CAP A UNA ÈTICA DE LA RESPONSABILITAT PROFESSIONAL DEL GESTOR PÚBLIC

El cas de l'Ajuntament de Barcelona

Eduard Martín Mora

RESUM

La integritat, l'avaluabilitat i l'eficiència de la gestió pública s'han convertit actualment en les vies de legitimitació o expressió de la democràcia i en una de les millors maneres de contribuir a augmentar la confiança dels ciutadans. Per aquest motiu, la revitalització i explicació dels valors del servei públic formen part inseparable dels principis bàsics de qualsevol govern responsable. Altrament dit, el desenvolupament d'uns valors ètics compartits dintre de les administracions públiques esdevé el segell característic del bon govern i una garantia per al bon funcionament dels governs democràtics. Les reformes profundes de les funcions de la gestió pública així com la rapidesa dels canvis de l'entorn posen en dubte, deixen sense vigència o fan inadequats algunes de les regles del joc i dels valors tradicionals que havien regit en el passat la conducta ètica dels càrrecs públics. Precisament, en aquest entorn de canvi, l'ètica i el treball amb valors poden esdevenir una eina primordial de reforma i innovació dintre del sector públic. Aquest seminari vol contribuir a presentar alguns instruments i directrius que ajudin a revitalitzar i millorar la qualitat ètica i el caràcter distintiu del servei i la gestió pública.

Es pot afirmar que cada cop és més gran la demanda dels ciutadans d'informació clara de com el sector públic, en els seus tres nivells de govern, central, autonòmic i local, es gasta els recursos públics. Aquesta *inquietud* sembla lògica atès que d'una banda són els ciutadans els qui paguen els impostos que nodreixen els recursos públics, a l'hora que aquests ciutadans són els clients o destinataris dels serveis que presten les administracions públiques. A més a més, són propietaris beneficiaris dels diners públics i del patrimoni que gestionen els diferents governs del país. Tanmateix, en els últims 25 anys, i especialment a Espanya, la participació del sector públic respecte del PIB ha estat cada vegada més important, especialment fins a mitjan anys noranta, i avui dia la despesa públi-

ca se situa prop del 40 % la despesa pública sobre el total del PIB. Cal recordar que fins a l'aprovació de la Constitució Espanyola l'any 1978, la importància del sector públic dins l'economia espanyola era més aviat escassa, sense un sistema impositiu prou definit.

Malgrat aquest creixement de l'activitat pública, les administracions locals mantenen la seva proporció o pes relatiu dins el sector públic, mentre que les comunitats autònomes són les que experimenten un creixement més espectacular, perquè han absorbit progressivament competències que fins aleshores eren pròpies de l'Administració central. En l'actualitat la despesa de les entitats locals se situa en un 13 % del total de la despesa pública, tan sols tres punts percentuals més que al principi dels anys vuitanta. És clar que el procés de descentralització ha beneficiat més les comunitats autònomes que les entitats locals.

Encara que la variació del pes de les entitats locals dins del sector públic es mínima, la xifra de despesa d'aquestes entitats se situa en 31 mil milions d'euros a l'any 2000. Si posem com a exemple el pressupost de l'Ajuntament de Barcelona, aquest se situa per a l'any 2002 en 1.757 milions d'euros i a nivell de consolidat en 1.972 milions d'euros.

És evident que amb aquestes xifres l'Administració pública local necessita, des d'una perspectiva externa, un sistema d'informació que faciliti el retiment de comptes. En primer lloc retiment de comptes davant dels ciutadans com a usuaris i contribuents. També davant de l'opinió pública o mitjans de comunicació com a difusors de la informació i esperit crític de la societat. Retiment de comptes també davant dels òrgans de representació política en el seu paper d'oposició i control polític. Davant dels òrgans de control extern (Tribunal de Comptes, Sindicatura, Tribunal de Comptes Europeu) en la seva tasca de fiscalització externa dels comptes i de la gestió econòmica de les entitats i davant dels òrgans de control intern en la seva funció interventora amb l'objectiu de fiscalització d'actes que donin lloc al reconeixement i a la liquidació de drets i obligacions.

Igualment podríem parlar d'usuaris o demandants d'aquesta informació economicofinancera, els auditors externs, cas d'existir, amb l'objectiu d'atorgar transparència al conjunt d'informació que l'entitat subministra a l'exterior, ja sigui a escala nacional o internacional. Igualment tant els bancs com les agències de ràting requeririen la informació abans esmentada.

És clar que les necessitats d'informació de cadascun dels diferents grups de destinataris són molt diverses, tant en la quantitat d'informació a presentar com en la seva presentació. Però també és cert que almenys la informació dels estats financers anuals hauria de ser comprensible per al ciutadà mitjà o mínimament informat.

El cas de l'Ajuntament de Barcelona

Per tal de contribuir a augmentar la confiança dels ciutadans de Barcelona i d'impregnar la gestió pública de les característiques que han de tenir els sistemes democràtics, des de l'Ajuntament es fa una aposta sense límits a facilitar l'accés a la informació necessària per tal que els ciutadans puguin avaluar la gestió feta pels representants polítics i els gestors públics, així com per poder mesurar el grau d'eficiència assolit.

L'article 39.3 de la Carta Municipal diu textualment: «Els veïns tenen dret a ser informats dels resultats de la gestió municipal. A fi de fer efectiu aquest principi de transparència, l'Ajuntament de Barcelona definirà un conjunt d'indicadors d'activitat, costos, eficàcia i qualitat, els valors dels quals seran publicats anualment abans del 30 de març. Aquesta informació serà difosa a través dels mitjans i xarxes de comunicació per tal d'assegurar el seu coneixement general.»

Per tal de donar compliment a aquest compromís de transparència, l'Ajuntament disposa al seu web d'un quadre d'indicadors que mostren els valors corresponents a l'any 2001 i als tres anys anteriors. Aquest informe anomenat «Indicadors bàsics 1997-2001» consta dels apartats següents:

- Activitat econòmica de la ciutat (amb indicadors sobre el creixement real del PIB, trànsit de contenidors pel port, trànsit per l'aeroport, pernoctacions en hotels, taxa d'atur registrat, etc.).
- Evolució economicofinancera de l'Ajuntament i del grup (amb indicadors sobre ingressos i despeses corrents, inversió neta, endeutament, pressió fiscal, etc.).
- Serveis municipals; els indicadors es divideixen en:
 - mobilitat (quilòmetres de carril bici, nombre d'accidents de circulació, velocitat mitjana de recorregut, etc.)
 - transport públic (viatgers anuals, velocitat comercial dels autobusos, vehicles d'autobús accessibles per a persones amb mobilitat reduïda, etc.)
 - medi ambient (nombre de parcs urbans, superfície de parcs (ha), llums d'enllumenat viari (carrers i places), recollida selectiva d'escombraries, despesa per habitant (€), programes de parcs i jardins, enllumenat, clavegueram, neteja i recollida de residus, cost del fluid per llums, etc.)
 - seguretat (índex de victimització consumada, índex de denúncia, despesa per habitant (€), guàrdia urbana, servei de bombers, etc.)
 - informació i atenció al públic (trucades contestades pel 010 i altres telèfons d'atenció, tràmits administratius realitzats per telèfon, visites al web municipal, etc.)

- cultura (nombre d'usuaris de les biblioteques públiques, visitants a museus municipals i concertats, despeses de cultura —programa ICUB per habitant—, etc.)
- esports (abonats a les instal·lacions municipals esportives, participació en actes esportius populars al carrer, despeses d'esports per habitant, etc.)
- educació (nombre de centres municipals d'ensenyament, nombre d'alumnes d'aquests centres, despesa de l'IMEB per habitant)
- atenció primària de serveis socials (usuaris atesos als centres de serveis socials, llars amb ajut domiciliari, despeses d'atenció primària i especialitzada i promoció social per habitant, etc.)
- servei d'atenció a persones amb disminució (servei de transport especial)
- habitatge (habitatges acabats)
- Barcelona Solidària (import concedit a Barcelona Solidària).

La informació subministrada per aquests indicadors és molt àmplia, *amb molt de suc* i abasta pràcticament els principals programes i serveis que presta l'Ajuntament de Barcelona.

En aquesta mateixa línia l'Ajuntament publica cada any l'informe anual, en què s'explica l'organització política i administrativa de l'Ajuntament de Barcelona, quina ha estat l'evolució de l'economia de Barcelona durant l'any, quin són els serveis que presta l'Ajuntament, i es fa un informe de gestió que inclou l'estat dels recursos humans, ingressos corrents, despeses corrents, inversions, finançament i perspectives. Finalment s'adjunta els estats i comptes anuals (individuals i consolidats) de l'exercici 2001 juntament amb l'informe d'auditoria, i diversa informació economicofinancera dels últims cinc anys.

Cal remarcar la importància i el paper de l'auditoria externa. L'exigència de dotar de la màxima transparència a la informació financera de l'Ajuntament de Barcelona i dels seus organismes autònoms i empreses municipals, lligat al compromís de qualitat de la informació econòmica subministrada per l'Ajuntament, ha portat a la corporació d'una forma voluntària a sotmetre els seus comptes anuals, des de l'exercici de 1992, a una auditoria de tipus financer. L'auditoria de comptes té per objecte l'emissió d'un informe sobre la fiabilitat dels documents auditats.

L'auditoria de comptes, com a tal, és un servei que es presta a l'Ajuntament i que afecta (i interessa) no tan sols la mateixa corporació, sinó també tercers que hi mantinguin relacions, atès que, corporació i tercers poden d'aquesta manera conèixer la qualitat de la informació economicocomptable sobre la qual versa l'opinió emesa pels auditors de comptes. Pel que fa als ter-

cers, són un ventall molt ample d'interessats: grups polítics, ciutadans i ciutadanes de Barcelona, entitats sense afany de lucre, proveïdors, bancs, caixes i altres entitats financeres, organismes públics i de l'Administració de l'Estat, etc. Val a dir que l'auditoria de comptes, en no ser obligatòria, resulta una pràctica poc habitual en el sector públic.

Un altre tipus d'allò que podríem anomenar *control extern* és el de la qualificació de les agències de ràting, que en el cas del deute de l'Ajuntament de Barcelona és d'AA segons Fitch, AA- amb perspectiva positiva, segons Standard and Poor's, i Aa3 segons Moody's Investors Service.

Per tal de subministrar aquesta informació de *qualitat* a l'exterior és del tot imprescindible disposar de les eines adequades, del personal qualificat, de la cultura organitzativa i òbviament de la voluntat política de fer-ho. A tall d'exemple, a escala gerencial i dels responsables polítics de la gestió econòmica, es disposa mensualment de l'informe de control de gestió, que és un sistema d'informació que serveix per governar i per prendre mesures o actuacions. El control de gestió ens indica on som i quins aspectes es poden millorar. Val a dir que per tal de millorar és necessari mesurar. No és pot millorar allò que no és mesurable, millorar implica la comparació de dos termes que prèviament han estat quantificats. Com a trets bàsics del document «Control de gestió de l'Ajuntament de Barcelona» podríem dir:

- El control de gestió mensual es basa en l'evolució del balanç i el compte de resultats.
- Els estats financers que es presenten es preparen d'acord amb el criteri de meritament.
- Subministra informació tant de la situació patrimonial neta com del deute, així com la necessitat o capacitat de finançament derivada de les operacions de l'exercici.
- L'informe del control de gestió pretén ser simple i concís, sense detalls ni tecnicismes excessius.
- La informació es presenta dintre del mes següent al tancament, per tal que es puguin prendre a temps les mesures necessàries per corregir les possibles desviacions detectades.
- Té com a objectiu prioritari el seguiment de les variables i dels índexs més rellevants per a la gestió de la corporació.

Igualment, la gerència i la Regidoria de Hisenda disposen mensualment d'indicadors d'activitat de la corporació, dividits en quatre blocs:

- Generals o de ciutat (queixes, avisos, consultes, inspeccions, tramitacions, padró d'habitants, etc.)
- D'Hisenda: tramitacions, infraccions comptabilitzades, nombre d'autoliquidacions, ordres d'embargament, etc.)
- Via pública (dades de circulació com ara accidents, ferits; de seguretat, com detinguts, intervencions; de la Societat Municipal d'Aparcaments, com les hores pagades de zona blava, cotxes enretirats, etc.)
- Serveis personals (usuaris als centres de serveis socials, immigrants atesos, hores directes d'atenció a la llar, àpats servits als menjadors socials, menors atesos, dones ateses, etc.).

Aquesta pràctica de retiment de comptes, de transparència informativa, d'obtenció de les dades de gestió mensualment, suposa per als gestors públics de l'Ajuntament un exercici constant de responsabilitat, d'avaluació del desenvolupament de la seva tasca, que finalment acaba impregnant tota la corporació, formant part de la cultura de l'organització.

Des d'una perspectiva interna o de gestió, l'Administració pública local necessita un acurat sistema d'informació per a la presa de decisions pels gestors públics, un sistema que es podria definir com de comptabilitat de gestió, pels quals ha de permetre conèixer els costos de les activitats desenvolupades pels ens públics, els resultats obtinguts, la productivitat dels seus processos, etc.

Si no sembla gaire complicada una primera aproximació als costos dels serveis dels municipis i si sembla raonable que els gestors tinguin dades d'aquests costos, qui coneix la publicació i difusió als ciutadans dels costos dels serveis prestats pels ajuntaments espanyols i dels indicadors associats a aquests? La publicació d'aquests, si existeix, es podria qualificar d'excepcional. Ningú no vol ser el primer a publicar dades, ja que aquestes poden ser *utilitzades* per l'oposició, pels mitjans de comunicació, o fins i tot poden figurar com a rànquing, i és clar, els qui apareixen els últims poden quedar retratats. I això que per llei, en principi, tal com queda reflectit en la Llei reguladora de les hisendes locals en el seu article 192, els municipis de més de 50.000 habitants han de presentar una memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics. Però és clar, com que en lloc no diu com ha de ser aquesta memòria!

Tanmateix existeix un problema afegit com és el de la comparabilitat de la informació. Es pot produir la paradoxa d'un ajuntament amb els costos més grans que un altre, però perquè el primer imputa més costos que el segon o també perquè la qualitat del servei és molt més gran. Així si posem com a exemple la

comparació de costos entre dos municipis del servei de la neteja viària, els costos poden ser més grans perquè:

- En un cas imputa un 15 % com a costos indirectes o imputa l'amortització dels vehicles i es té un estudi en detall de costos i en l'altre no.
- En un cas el servei de neteja és diari i en l'altre és de cinc vegades a la setmana.
- En un cas no s'ha externalitzat el servei i en l'altre sí (potser aleshores el primer municipi s'hauria de plantejar aquesta possibilitat)
- En un cas el servei de neteja no es pot mecanitzar per entramat urbà i l'amplada dels carrers i en l'altre sí.

És a dir, existeixen molts factors que condicionen la publicitat de costos i indicadors atès que mai la informació sobre un servei no completa, si no és que es vulgui donar fulls i fulls explicatius dels serveis. Ara bé, aquests problemes entenc que no eximeixen de la publicació de costos sempre que aquests siguin calculats a tot arreu de la mateixa forma i per això es necessita un manual o norma específic que en reguli el càlcul. També, i amb la finalitat de dotar dels resultats de credibilitat, exactitud i homogeneïtat, seria bo que aquests fossin auditats, ja sigui per auditors externs o per la Sindicatura de Comptes.

És important remarcar que amb la implantació de l'euro, que substitueix les diferents monedes nacionals dels onze països que integren la Unió Econòmica i Monetària, es facilita la comparabilitat de la informació. Aquesta possibilitat de comparació de la informació de ciutats de diferents estats, és segur que obliga a marcar unes pautes, recomanacions o normes per tal que aquesta comparabilitat sigui efectiva. I aquesta informació és generada per una comptabilitat que es pot anomenar *de gestió*, que ha de ser, salvant les particularitats del sector públic, una comptabilitat basada, a l'igual que el món empresarial, en uns principis comptables generalment acceptats que tenen com a objectiu més important el de la imatge fidel dels comptes anuals. Aquest principi és expressament recollit en el nou Pla General de Comptabilitat pública aprovat l'any 1994.

Resum i conclusió

En els últims 25 anys, i especialment a Espanya, la participació del sector públic en l'economia ha crescut espectacularment, amb un important augment de la despesa. Es pot afirmar que cada cop és més gran la demanda per part dels ciutadans d'informació clara de com el sector públic es gasta els recursos públics,

ja que són els ciutadans els qui paguen els impostos que nodreixen els recursos públics, a l'hora que aquests ciutadans són els clients o destinataris dels serveis que presten les administracions públiques. Per donar resposta a aquesta demanda d'informació, que d'altra banda és obligatòria per a les entitats locals, els ajuntaments haurien de publicar els costos dels serveis obligatoris que per llei han de prestar.

El càlcul dels costos s'hauria de basar en una potenciació de les possibilitats que ofereix el pressupost. Amb la finalitat de dotar els costos obtinguts de credibilitat, exactitud i homogeneïtat, seria bo que aquests fossin auditats, ja sigui per auditors externs o per la Sindicatura de Comptes.

CONCLUSIONS DEL GRUP DE TREBALL 2

[Vegeu les conclusions finals del Congrés a la pàg. 731]

1. Les administracions públiques tenen un *paper cabdal* en el manteniment i la millora de les societats democràtiques. El conjunt de persones que hi treballen són el seu actiu principal. La qualitat del sector públic és un factor clau per elevar el benestar d'un país.
2. Les tasques de bon govern assignades als agents públics han patit, tanmateix, en les darreres dècades *canvis notables* tant interns com de l'entorn, amb conseqüències profundes sobre la vivència dels valors.
3. Una part del desconcert ètic contemporani sembla derivar-se de *l'afebliment dels valors compartits* en els sistemes clàssics d'integració moral i social i del *sentiment de pèrdua de pertinença* que han tingut fins ara les fortes identitats col·lectives, socials, professionals i territorials
4. En les organitzacions públiques el *canvi cultural* s'ha viscut a través del pas del vell *ethos* burocràtic a un nou *ethos* professional i democràtic més orientat a la productivitat i l'eficiència i més obert als processos de participació ciutadana.
5. Aquesta situació projecta sobre les institucions públiques, sobre les seves normes, els seu funcionament i els seus agents encara una major responsabilitat i la *necessitat d'actualitzar les normes de conducta de la vida pública*.
6. L'impuls d'actualització i millora ètica del servei públic depèn, entre d'altres, de *cinc factors*: a) Del suport clar de les màximes autoritats polítiques; b) De la redefinició jurídica de les normes d'obligat compliment; c) De l'existència d'un clima organitzatiu i unes condicions de l'entorn de treball favorables; d) De l'explicitació participada dels valors que volem

compartir, i, e) De la incorporació de la veu dels ciutadans i de les seves expectatives.

7. Per aquest motiu, demanem al *Govern de la Generalitat i als òrgans de govern de la resta d'administracions catalanes ple suport* per impulsar aquest conjunt de processos de millora ètica en les nostres administracions.
8. Un instrument idoni per fer operatiu aquest impuls fóra la creació d'un *consell o comitè de valors representatiu de tots els àmbits i nivells del sector públic i amb la participació de la societat catalana*. Aquest consell hauria de ser promogut per la Generalitat amb l'objectiu de coordinar, a partir d'una estructura permanent a temps complet, les tasques de concreció, aplicació, estudi i debat, informació, assessoria, revisió i actualització, publicació, seguiment i avaluació de les normes de conducta de la vida pública i dels seus valors fonamentals.
9. Aquest mateix consell podria establir acords amb altres institucions per a l'establiment d'*accions formatives* específiques en el camp dels valors adreçades al personal de l'Administració.
10. En el treball amb valors, *l'enfocament normatiu* triat és clau. Per a les nostres administracions, proposem de manera general un enfocament que integri les dimensions deontològica i organitzativa; que consideri el treball amb valors més com a una oportunitat d'innovació basada en un procés deliberatiu i conjunt de tots els seus agents que com un instrument de coerció; que entengui els valors en el marc d'un procés dinàmic però alhora arrelat a un context històric cultural concrets; que aspiri a no dissociar el discurs moral dels agents implicats i de les seves pràctiques, i que inclogui de manera participativa el punt de vista dels ciutadans. Proposem identificar i aprofitar els valors ja inclosos en el nostre ordenament jurídic; treballar-ne alguns de manera aplicada i fer-ne el seu seguiment periòdic.
11. La vigència d'un *marc legal* que reguli les pràctiques del servei públic és una condició necessària però no suficient per obtenir la plena adhesió i el compromís ètic dels agents públics.
12. La gestió pública a Catalunya està necessitada d'una *ètica intrínseca* al servei públic constituïda com a sistema de referència i orientació individual i col·lectiva, que sigui coneguda pels seus agents, integrada en llur formació inicial i que esdevingui una referència constant i accessible en llur acció quotidiana i organitzativa.

13. Per aquest motiu proposem que, a través d'un procediment plenament participatiu liderat pel consell de valors abans esmentat, s'elabori una *guia general dels principis comuns i valors fonamentals de conducta que es concreti en un codi ètic* que hauríem de compartir tots els agents públics de Catalunya i que haurien d'inspirar la nostra actuació.
14. De manera semblant, recomanem que es facin *guies específiques* adaptades a les funcions, les categories, els tipus de serveis o els nivells d'agents que reclamin per la seva naturalesa *principis d'actuació* diferenciats.
15. En la redacció d'aquest tipus de documents s'ha de tenir present la vocació pedagògica dels *textos*, la seva *difusió* massiva, el lliurament sistemàtic a qualsevol funcionari afectat, la previsió de programes i seminaris de *formació* i *sensibilització* per explicar-ne els continguts, *l'estudi de casos* i la seva aplicació a situacions concretes, així com *l'avaluació* de la seva operativitat.
16. Les polítiques de recursos humans (de selecció, formació, promoció, etc.) i d'organització han de ser congruents amb els valors ètics de les administracions públiques catalanes.
17. El compromís de *lideratge ètic dels alts càrrecs i de la resta de directius* és fonamental per enfortir i regenerar les normes de conducta de la vida pública. Per aquest motiu, sobre ells recau un protagonisme i una responsabilitat importantíssims.
18. L'orientació als ciutadans és una via clau per millorar l'ètica de la gestió pública i una ocasió excel·lent per garantir l'equitat en els serveis, incrementar els mecanismes de transparència, l'accés a la informació, els sistemes de participació i de consulta o els procediments d'avaluació i seguiment del servei públic.

Grup de treball 3

EL GESTOR PÚBLIC I LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ
I COMUNICACIÓ EN UN ENTORN DE CANVIS ESTRATÈGICS
I CULTURALS

Directora:

Anna Miró

Relator:

Valentí Sala

COMUNICACIONS

L'estació de treball clínic de la Ciutat Sanitària i Universitària de Barcelona, 321
Lluís Murguì

L'ús de la signatura electrònica en el procediment administratiu: present i futur, 323
Lourdes Simó

e-Government, una perspectiva. Noves respostes de l'Administració davant la societat del coneixement. El Tècnocampus Mataró, un cas, 340
Jordi Marín

Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico, 352
Mila Gascó

Democràcia electrònica i gestió pública: l'aplicació de les tecnologies de la informació i comunicació en el procés d'elaboració de l'Avantprojecte de Llei d'universitats de Catalunya, 370
Jaume Urgell

e-Administración i nuevos modelos de gestión pública, 377
Carles Ramió

El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios, 391
Diego Cardona

Les noves tecnologies en el món de la gestió, 424
Antoni Rodríguez i Sivera

EPOCA: el portal de l'empleat a la Generalitat de Catalunya, 426
Josep Purgimon

EL GESTOR PÚBLIC I LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I COMUNICACIÓ EN UN ENTORN DE CANVIS ESTRATÈGICS I CULTURALS.

(Document de debat)

Anna Miró, Valentí Sala i Miquel Salvador

Evolució de les tecnologies a l'Administració

Des fa trenta anys es parla de *noves tecnologies* i dels beneficis de la seva introducció en tota mena de realitats socials i empresarials. L'evolució de les tecnologies fa que en cada etapa es pugui parlar de *noves oportunitats*. Quan apareixen els ordinadors neix l'oportunitat de tractar grans volums de documents amb una màquina. Els rebuts del cadastre deixen d'escriure's a mà, i les impresores substitueixen les famílies que *a mans* feien aquesta feina. La conjunció de l'oportunitat i la voluntat de reduir els costos dels processos determinen l'aplicació de les tecnologies a la realitat.

Quan apareixen les bases de dades neix una altra oportunitat. Es pot consultar una informació determinada, puntual, sense haver de llegir milers i milers d'informacions. Això permet millorar l'eficàcia dels processos mecanitzats. És una millora interna dels sistemes informàtics, però es tradueix, per exemple, en el temps d'espera dels ciutadans a la cua per aconseguir un certificat.

L'aparició de les xarxes de dades en les telecomunicacions també van generar una nova oportunitat. Juntament amb la voluntat política d'apropar l'Administració als ciutadans, va permetre endegar el procés de descentralització. Això passava just després de les primeres eleccions democràtiques.

Els governs locals avui tenen el gran repte de liderar i assumir les transformacions socials, econòmiques i culturals plantejades per la societat de la informació i el coneixement.

La introducció de les *noves tecnologies* no és una finalitat en si mateixa. La modernització esdevé un objectiu instrumental quan permet realitzar amb més eficàcia i eficiència els plantejaments polítics de les institucions, o de les empreses, o de la societat.

Quan s'analitza l'evolució de la introducció de tecnologies de la informació a l'Administració, a Espanya, a Catalunya o arreu, es poden constatar algunes lleis generals, com ara:

- Mecanització de tasques tot deixant igual els processos administratius. És a dir, sense una reenginyeria.
- Les relacions entre administracions no han experimentat cap canvi. Es realitzen mitjançant paper (i el ciutadà fa de missatger).
- Els canvis s'han dirigit quasi exclusivament a les àrees internes, començant per la hisenda, passant pel control de les persones (padró, cens electoral) i desenvolupant força les aplicacions dites *horitzontals*, com per exemple la cartografia.
- Les realitzacions en l'àmbit de la informació i l'atenció als ciutadans han estat més aviat escasses, encara que amb exemples paradigmàtics.

Una nova etapa: l'Administració oberta

Avui s'està en presència del començament d'una nova etapa, fruit de l'experiència aconseguida, d'una voluntat política ferma, i també de les oportunitats que genera la revolució de les telecomunicacions.

L'enfocament que es planteja en el mercat, tant empresarial com de l'Administració, és molt semblant. En el cas de l'empresa es busca com posar en valor les relacions amb el seu entorn: clients i proveïdors. En l'Administració, el que es vol és reflectir la voluntat política d'integrar els diferents sistemes i canals de relació amb els ciutadans, que fins ara es donaven a través de diverses àrees.

Aquest és el fet més important d'aquests darrers anys i dels propers: la multiplicat i diversitat de canals de comunicació que poden ser utilitzats en les relacions entre l'Administració i els ciutadans i les empreses.

Aquesta nova etapa s'anomena *Administració oberta*. De fet rep diferents i variats noms al llarg de la geografia occidental. Un repàs d'aquests noms ens pot ajudar a començar a definir-ne els continguts:

• *e- Europe 2005*

Interoperability

By end 2003, the Commission will issue an agreed interoperability framework to support the delivery of pan-European e-government services to citizens and enterprises. It will address information content and recommend technical policies and specifications for joining up public administration information systems across the EU. It will be based on open standards and encourage the use of open source software.

On line public services, Interactive public services

By end 2004, Member States should have ensured that basic public services are interactive, where relevant, accessible for all, and exploit both the potential of broadband networks and of multi-platform access.

- This will require back-office reorganisation which will be addressed in the good practice exercise.
- It also implies addressing access for people with special needs, such as persons with disabilities or the elderly.
- Commission and Member States will agree on a list of public services for which interactivity and interoperability are desirable.

• *MAP*

Libro blanco para la mejora de los servicios públicos

- Una administración pública al servicio de los ciudadanos
- Una administración inteligente en un entorno global
- Las TIC como agente y exigencia de una sociedad dinámica
- Las nuevas exigencias organizativas de las administraciones públicas
- La implicación de los empleados públicos en una administración para los ciudadanos
- La adaptación de las administraciones al nuevo marco de distribución territorial de competencias.

- *Parlament de Catalunya*

Pacte parlamentari català, juliol de 2001

No es tracta simplement d'una traducció de la relació tradicional amb el ciutadà a una relació per mitjà d'Internet. En el procés d'esperonar la societat catalana perquè sigui proactiva, s'ha de crear un nou marc de relació amb el ciutadà en què aquest esdevingui el centre dels processos de l'Administració i tingui a l'abast els serveis que necessita.

Per tot això, el conjunt de forces polítiques representades al Parlament de Catalunya manifesten la seva voluntat d'impulsar, conjuntament, aquelles mesures que facin possible avançar cap a la societat de la informació i, més concretament, cap a un nou concepte de les relacions entre ciutadans i administracions. Unes relacions més centrades en el ciutadà i orientades cap a l'execució de tràmits i serveis administratius en línia, una major simplicitat dels tràmits administratius i de l'intercanvi de dades entre les administracions que, sense que generi confusió a l'usuari respecte de l'administració titular de les competències, faci innecessàries moltes de les gestions que els ciutadans es veuen obligats a realitzar avui dia.

- *II Congrés de Municipis Catalans*

Resolució Administració oberta – Administració en xarxa

- Promoure l'Administració en xarxa com a administració del segle XXI amb un caràcter marcadament universal, on s'ha de poder accedir des de qualsevol lloc i en qualsevol moment utilitzant els següents recursos:
 - Fer possible el Portal de les Administracions Catalanes perquè sigui un espai des d'on es puguin solucionar de manera progressiva totes les gestions amb l'Administració.
 - Crear el nombre necessari de punts públics d'accés a Internet per tal que qualsevol ciutadà pugui relacionar-se amb l'Administració per resoldre les seves gestions i participar activament en el nou context de la societat de la informació i del coneixement.
- Fomentar els canvis organitzatius de l'Administració actual, tot passant d'una organització encarcarada en els procediments, jerarquitzada i cenyida a la temporalitat legislativa, cap a una altra on la importància recaigui sobre els resultats i la gestió de processos i en equips tècnics, on els polítics estableixin els criteris que cal seguir i els prioritzin.

De totes aquestes formulacions en podem extreure les característiques més importants de la conceptualització de l'Administració oberta:

- El ciutadà al centre: És la raó o objectiu polític final del procés. L'Administració al servei del ciutadà i les empreses, i no a l'inrevés.
- Aprofitar les tecnologies emergents. Totes les tecnologies disponibles per tal de multiplicar els canals de comunicació i servei, els quals seran seleccionats pels ciutadans i les seves preferències.
- Capgirar l'organització interna (i que la legislació ho permeti). D'altra manera es mantindria el model vigent fins ara, que és precisament el que es desitja substituir.

Aquest és un objectiu de primera magnitud perquè afecta directament la qualitat de les relacions del ciutadà amb la comunitat, i també la competitivitat de les empreses. No es tracta d'un objectiu de segon rang, sinó que és equiparable a objectius com els relacionats amb els serveis bàsics, com l'aigua, les deixalles, o la promoció cultural i econòmica del municipi.

S'ha de valorar que l'Administració oberta forma part del futur de la comunitat, el condiciona precisament en allò que defineix la nova societat de la informació. Els esforços de les administracions per desenvolupar aquesta nova era en el seu territori i en la seva comunitat d'empreses i ciutadans són i han de ser el motiu principal de preocupació dels polítics i tècnics. Com ho va ser en el seu moment el desplegament de la societat industrial.

En aquest procés l'Administració oberta s'ha d'entendre des dels dos punts de vista més importants:

- Lideratge de l'Administració en el procés de canvi que comporta el desenvolupament de la societat de la informació, és a dir, implantació de les noves formes de relació i servei, les quals han de permetre generalitzar nous hàbits de comportament en la societat civil i econòmica.
- Generació de demanda pròpia de la societat de la informació en el territori, per tal d'afavorir el desplegament d'aquest sector econòmic en la comunitat.

Per tant, sembla obvi que el desenvolupament de la societat de la informació en general, i l'Administració oberta en particular, han de ser capítols que s'integrin amb naturalitat i importància en els plans d'inversions i despesa de les administracions. També s'ha de superar la natural ignorància i desconfiança que generen les noves formes de funcionament, la innovació i el canvi.

En el marc de la preparació del I Congrés Català de Gestió Pública, es va plantejar la realització d'una sessió per debatre tot allò que envolta el paper del gestor públic en l'adopció exitosa de les TIC, tant personalment com en l'Administració on treballa i també en el seu impacte de cara a la ciutadania. L'objectiu va ser elaborar un document en el marc del grup de treball, «El gestor públic i les TIC en un entorn de canvis estratègics i culturals» dins del Congrés Català de Gestió Pública.

En aquest document, es recullen les idees i opinions expressades pels participants durant la sessió de treball del 25 de juny de 2002. La sessió de treball va ser dirigida per l'empresa de consultoria experta en gestió del sector públic MOMENTUM, sobre la base de la seva metodologia de treball interaccional participatiu que reuneix diferents persones actives i coneixedores del tema per treballar en grup i aportar la seva visió i reflexió a aquest respecte.

Durant la sessió de treball es van aportar elements de resposta als interrogants següents:

- Quines són les *dificultats* dels gestors públics per introduir amb èxit les TIC: personalment, dins els equips i les organitzacions on treballen, i de cara als ciutadans a qui serveixen?
- Quines *mesures o accions concretes* caldria emprendre per superar les dificultats existents en l'ús de les TIC per part del gestor públic, per tal d'avançar amb èxit cap a una Administració en línia?

Aquest document pretén servir de punt de partida per a la discussió del grup de treball, contextualitzant les aportacions i orientant el treball de cara a l'elaboració d'un seguit de propostes que cal tenir en compte en relació amb el paper del gestor públic en la incorporació de les TIC a l'Administració.

El plantejament del document, així com la seva estructura i llenguatge, obeeixen a aquesta finalitat d'incentivar la discussió entre professionals i estudiosos de la gestió pública.

Els participants a la sessió de debat varen ser: Marta Lacambra, Agència Catalana de l'Aigua; Jordi Marín, Ajuntament de Mataró; Jordi Masias, Agència Catalana de Certificació Digital; Anna Miró, Comissionat per a la Societat de la Informació, Diputació de Barcelona; Jordi Pericàs, Localret; Joan Ramon Marsal, Administració Oberta de Catalunya; Valentí Sala, Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya; Miquel Salvador, Departament de Ciències Polítiques, UPF; Manel Sanromà, Empresa de Serveis Públics Electrònics; Avel·lí Serrano, Patronat Flor de Maig, Diputació de Barcelona; Joan Xirau, Escola d'Administració Pública de Catalunya, i l'Equip MOMENTUM (Xavier Estivill, Alfons Stinus i Marc Hernández Güell).

Document de debat

Dificultats amb què es troben els gestors públics per assumir les TIC com a...

Persones

Increment de l'accessibilitat i transparència, que genera més pressió sobre els directius

Les TIC incorporen accessibilitat i transparència en diversos aspectes que afegeixen pressió a la feina del gestor: faciliten la realització de la feina i l'accés a la informació amb noves eines de treball i permeten una comunicació més ràpida i millor, però també poden possibilitar, si així es vol, un major control i seguiment.

El gestor pot veure com la *transparència* que introdueixen les TIC en la comunicació trenca els canals jeràrquics tradicionals de comunicació i el fan molt més *accessible*. Tampoc no cal estranyar-se que es percebi amb una certa *angoixa* la sensació de major transparència que es deriva tant del canvi com de la rapidesa amb què es desenvolupen les tasques rutinàries on intervenen les TIC. Per exemple: desatendre o trigar massa a respondre un correu electrònic pot denotar un estil, una escala de prioritats o pot interpretar-se com una incapacitat produïda per una sobrecàrrega de treball o una manca de planificació.

Deficient informació sobre la utilitat de les TIC

Acostuma a existir un rerefons de manca d'informació sobre les possibilitats reals de les TIC. Darrere d'un baix nivell d'ús de TIC podem trobar-nos amb un desconeixement de les millores o del que realment pot suposar la seva implantació. També podem trobar gestors que consideren insuficient el resultat de l'ús de TIC en la gestió, en particular quan no disposen d'indicadors ni sistemes de suport a la decisió útils, eficaços i amigables, o quan es troben amb quantitats d'informació de poca transcendència (que es pot arribar a considerar interessant pel sol fet d'existir o ser fruit d'eines tecnològicament sofisticades). En aquest cas, el gestor públic pot veure's saturat per una mala gestió de la informació, potenciada per les TIC.

Manca de temps i dedicació per a la formació i la utilització de les TIC

La necessitat d'adquirir una *formació adient* i tots els aspectes que envolten aquest fet representen un obstacle per a l'ús de les TIC per part dels gestors pú-

blics. Destaquen entre els aspectes identificats la *manca de temps i dedicació* tant per formar-se plenament com per a la posterior *actualització* constant de coneixements, als quals caldria afegir la necessitat de comptar amb un *suport / referent* clar dins l'organització per resoldre possibles dubtes i avançar amb seguretat.

Dificultats en la incorporació de les TIC en la *gestió quotidiana*: trencament de rutines i estils de gestió llargament emprats. Els gestors s'han format i habituat a un determinat context institucional i a unes regles del joc que, de moment, les TIC encara no han alterat de forma substantiva, encara que tot sembla apuntar que ho faran.

Resistència al canvi en un entorn d'incertesa

Existeix un cert *desconeixement* del paper de les TIC com a eina de transformació. En el rol del gestor públic, aquest desconeixement és crític quan, al marge de més o menys habilitats en l'ús de TIC, suposa un fre per al desenvolupament de projectes amb un vessant tecnològic.

En una perspectiva més a llarg termini, la manca generalitzada d'una *visió* clara de cap on s'avança pot arribar a suposar un fre, esperonat per les *resistències al canvi* que sovint acompanyen tota adopció obligada d'una nova tecnologia i, en general, qualsevol canvi d'hàbits.

En ocasions, el gestor públic senzillament *no sap per on començar*. Costa prioritzar els àmbits on introduir les TIC i tampoc no es recorre a les *empreses tecnològiques* externes per trobar-hi respostes, perquè no sempre entenen correctament l'Administració pública.

Dificultats amb què es troben els gestors públics per introduir les TIC ...

Dins l'organització

Manca de visió: les TIC no s'aborden com a projectes de gestió del canvi

Tota incorporació de tecnologies requereix en major o menor mesura una *gestió del canvi* que n'asseguri l'èxit. Novament es topa amb *resistències*, aquest cop atribuïbles al conjunt de la institució. Sovint es parla del que s'anomenen les *regles del joc* de l'Administració pública, una idiosincràsia que s'associa amb una actitud de resistència als canvis i també amb una sèrie de valors que tenen implicacions garantistes que sovint van més enllà dels valors que pretesament volen

defensar. Així doncs, aconseguir canviar comporta un *cost tecnològic i un cost associat a les resistències al canvi*.

Les dificultats d'endegar un projecte de TIC provenen sovint d'uns *objectius poc clars* o una *idea difosa* dels beneficis esperats.

La *capacitat de liderar* els processos de canvi és condició necessària per vèncer aquestes resistències. No és fàcil identificar persones *prou qualificades* per assumir aquest lideratge (tant polítics com gestors), habitualment per *manca de formació i/o experiència* en temes tecnològics, a més de les habilitats de lideratge i les conviccions personals sobre les TIC.

També pot passar que la gestió del canvi no es faci correctament, bé perquè es dediquen *recursos insuficients a la formació* dels futurs usuaris, bé *perquè es comuniquen de forma inadequada* les millores associades a les implantacions, amb la qual cosa només s'aconsegueixen reforçar les reticències.

Repercussions en les condicions de treball i la carrera professional

Les TIC tenen una repercussió immediata sobre les *condicions laborals i, a mitjà termini, sobre la carrera professional dels treballadors*. L'habilitat en el maneig d'eines tecnològiques habitualment forma part de la valoració de les *qualificacions professionals*, fet que pot repercutir de forma diferent en aquells perfils més administratius respecte als més tècnics. Un treballador amb una feina que no requereixi un ús intensiu de les TIC pot veure's discriminat en els casos en què el coneixement de les TIC estigui vinculat a la promoció professional o a sistemes d'incentius.

Necessitat d'adaptació dels processos administratius a les TIC

L'adaptació dels processos de treball (administració sense papers, interrelació d'usuaris, utilització àgil de contingents d'informació, entre d'altres) són components necessaris en tota transformació tecnològica. El desafiament consisteix a millorar respecte de com es feien anteriorment les coses, provant sempre de *simplificar-les i/o fer-les més amigables*. L'espectre de possibilitats és ampli i va des d'una millora senzilla d'un procediment fins a una transformació profunda o reenginyeria de processos administratius. Cal considerar que canviar la manera com es fan les coses pot posar en evidència els punts febles, les *ineficiències del funcionament anterior*, i pot generar *incomoditats*.

Una dificultat afegida es troba en organitzacions massa segmentades. Una manca de *cultura i de processos de treball transversals* pot tenir dificultats afegides a l'hora d'adoptar TIC que requereixin *col·laboració i comunicació interdepartamentals* per funcionar correctament.

Desconeixement de les TIC, manca de personal qualificat i manca de referents
En general, hi ha *molt desconeixement de les TIC, i manca personal prou qualificat i implicat*, en especial en relació amb les habilitats tècniques i de direcció.

D'altra banda, existeix sovint la sensació d'estar cercant solucions a problemes que potser ja tenen respostes fàcils. La sensació *d'improvisació* genera un sentiment *d'inseguretat* (manca una certa institucionalització, això és, dinàmiques de treball estables que predefineixin unes pautes de cara a afrontar nous problemes). Es troben a faltar models referents i *bones pràctiques* d'experiències similars que hagin funcionat satisfactòriament.

Dificultats amb què es troben els gestors públics per introduir les TIC en...

La ciutadania

Baixa penetració de les TIC entre la població: Gap digital territorial i social

Es considera encara *baixa la penetració de les TIC* entre la població, i òbviament, aquest fet actua com a limitador de l'abast de determinats projectes.

La separació de la població entre els qui poden accedir a les TIC i els qui no (*gap digital social i territorial*) reflecteix el temor que les TIC no siguin accessibles per sota de determinants nivells de renda, d'educació i en determinats territoris i consolidin una nova *bretxa entre ciutadans* de primera i de segona.

Poca confiança dels ciutadans en l'e-govern

Les TIC, amb Internet al capdavant, han estat profusament emprades en missatges publicitaris els darrers anys. No cal estranyar-se que la ciutadania les associï amb productes emblemàtics de gran consum (banca, e-comerç) més que no pas amb l'Administració pública, i que aquest fet generi una certa confusió.

Un altre risc és el temor i la *incertesa* envers el que *hi ha darrere* d'un servei al qual s'accedeix digitalment. La gestió dels processos associats a un servei ofert per les TIC són encara motiu d'incertesa.

Així doncs, hi ha encara camí a recórrer a l'hora de donar *informació al ciutadà*, mentre que la *manca de confiança* i d'expectatives ciutadanes sobre allò que poden fer les TIC és una de les barreres per a l'èxit de noves experiències.

Manca identificar les necessitats reals dels ciutadans

Abans d'engegar nous projectes és necessari conèixer realment a quines *necessitats reals* i a quines *demandes ciutadanes* es respon. Això no és tasca fàcil si tenim

en compte la gran variabilitat de la població i el caràcter generalista de molts dels serveis públics. Aquest desconeixement és un tema que cal resoldre, entre d'altres, a través del foment de la participació i la interacció que permeten les noves tecnologies.

Si el ciutadà no té expectatives sobre allò que poden oferir-li les TIC, l'Administració tampoc es veurà *pressionada* per oferir-li aquests serveis digitalment. Un dels efectes d'aquesta manca de pressió es detecta quan, sovint, es fa una presumpció més o menys intencionada d'allò que interessa al ciutadà. L'Administració actua com a *reguladora dels continguts* però ens podem trobar que la informació rellevant no és aquella que està realment disponible.

L'accés *virtual* al serveis genera sovint una *multivariabilitat en la resposta* fruit d'usos inesperats de les TIC. Per exemple: quan els més grans deleguen als més joves de la família la petició d'hora al metge per Internet, ja tenim un usuari final del servei i un usuari de la TIC que no coincideixen.

El llenguatge emprat per l'Administració és poc entenedor

Reconvertir el llenguatge administratiu en *llenguatge ciutadà* és encara més necessari si cal quan hi ha les TIC involucrades, ja que no existeix comunicació *cara a cara*. A la complexitat del llenguatge administratiu se li afegixen tots els tecnicismes propis de les TIC. Cal doncs, fer un esforç a *fer amigable tot el procés*, des de l'organització fins a la presentació dels continguts i serveis en un llenguatge entenedor.

Els serveis de les diferents administracions estan poc integrats

L'èxit de l'accés als serveis públics via les TIC depèn en bona mesura del fet que el ciutadà hi percebi millores significatives respecte a canals alternatius. Per aconseguir-ho és indispensable que les *administracions es comuniquin* digitalment entre elles per tal de generar valor afegit. En serveis interadministratius, això només és possible si el servei accessible via TIC és més *àgil* (menys temps i esperes per completar-lo) i més *senzill* (estalviar tràmits i viatges), i està suportat per processos convenientment *coordinats*.

Mesures/accions concretes que cal emprendre o reforçar per superar aquestes dificultats

En general:

Necessitat d'elaborar un discurs políticament correcte, que ajudi a situar les TIC de forma efectiva a l'agenda de prioritats d'actuació política i lligui els avantatges de les TIC amb els principis i valors de l'Administració pública. Com aconseguir transmetre els missatges entre tanta contaminació informativa sobre les TIC? Es considera necessari disposar d'un *discurs* políticament correcte en matèria de TIC que estableixi els beneficis i creï noves *seguretats*. Aquest fet ajudarà a saber què són i què aporten les TIC: rapidesa, transparència, democràcia, accessibilitat a les dades, etc. També es poden completar aquests missatges amb d'altres més *directes*: missatges amb propostes tangibles, operatives, de fàcil comprensió i validació o avaluació posterior.

La funció essencial de les TIC és facilitar *l'assoliment de la missió de l'organització*.

Uns altres aspectes que cal considerar són les possibles incorporacions o *canvis de competències* que aquest model d'administració en xarxa pot implicar.

Es planteja el repte de situar les TIC d'una manera efectiva en el discurs i també a l'agenda de prioritats polítiques de les administracions per tal de plasmar en accions concretes l'aposta estratègica de les TIC.

Per assegurar un bon encaix entre Administració i serveis tecnològics és important lligar el serveis prestats via TIC amb els *principis i valors de les administracions públiques*. També es pot anar més enllà i plantejar l'adaptació dels *objectius institucionals*, per garantir la universalitat dels beneficis derivats de l'ús de les TIC (equitat, utilitat, etc.). En tot cas, sembla interessant pensar en quins són els problemes que les TIC poden ajudar a resoldre i els objectius que cal assolir. Aquest plantejament és útil per evitar situacions en què s'emprenen canvis sense una fita clara o només per resoldre problemes puntuals de manca de recursos humans.

Aprofundir en el projecte d'Administració Pública Electrònica, per als ciutadans i per als treballadors

Ja no parlem només de gestionar informació, sinó d'un *nou model d'Administració* que incorpora als seus principis els beneficis de les TIC i els fa extensius al seu personal i al conjunt de la ciutadania.

Estendre la cultura de gestió per indicadors (*retiment de comptes, millora contínua*)

El progrés de l'Administració requereix *d'indicadors de gestió* per avaluar el nivell d'assoliment d'objectius i retre comptes. D'altra banda, el gestor públic ha de poder gestionar sobre resultats mesurables, i introduir millores de forma contínua. Les TIC, quan estan vinculades als processos de gestió, aporten una gran informació que degudament tractada es pot transformar en coneixement d'alt valor. Així doncs, els indicadors es presenten com una eina amb un doble vessant d'utilitat.

Personalment:

Redefinir un rol directiu més adaptat a les TIC, més enllà de l'àmbit de l'especialització purament tècnica, capaç de liderar i estendre projectes amb un vessant tecnològic.

Invertir més en formació i reciclatge dels gestors públics de tots nivells, inclouent-hi coneixements, habilitats i actituds envers les TIC.

A dins de l'organització:

Abordar la introducció de les TIC com un projecte de canvi

La incorporació de les tecnologies s'ha de gestionar com un *projecte de canvi* amb repercussió sobre la visió, el lideratge i el nou rol directiu adaptat a les TIC, amb incentius i formació. Adequar els hàbits implica modificar costums, per la qual cosa també es planteja la necessitat d'establir *pedagogies del canvi* en les persones, en l'organització i en la societat.

Canviar els *incentius*, la *cultura administrativa* i les *dinàmiques de treball* serà el desafiament de les organitzacions i els recursos humans de l'Administració pública. No obstant això, no es planteja com a tasca fàcil canviar els incentius vista la sensació de *subjectivitat* que pot comportar el seu establiment.

També es destaca la importància de les *intranets* en la implicació dels treballadors.

Reenginyeria dels processos administratius

Posar el ciutadà en el centre de *processos interadministratius coordinats* requereix diversos canvis. Per exemple, nous models organitzatius o també simplificació de processos per no repetir en línia exactament el que ja es fa fora de línia. En resum, s'ha d'aprofundir en una reenginyeria de processos amb visió interadministrativa i orientada cap al ciutadà.

Les TIC són el vehicle per aconseguir una *administració pública electrònica*. Cal doncs un projecte d'administració electrònica tant per al ciutadà com per als funcionaris que han de gestionar el procés que, a més, es complementi amb l'administració tradicional exclusivament presencial.

Lligar la formació a la promoció, amb avaluació

La *formació* en TIC, l'avaluació de l'acompliment i la implicació en els projectes (entre d'altres aspectes) hauria d'estar vinculada a la *promoció professional*, sota la forma, per exemple, de crèdits de formació continuada. És important que un cop efectuada la formació es puguin *avaluar* els resultats i establir un sistema general d'incentius de diversa natura que, combinats, donessin suport al procés de transformació que es proposa. És a dir, amb una política de gestió dels recursos humans adient, creant incentius directes per afavorir la implicació dels gestors públics –i la resta d'empleats– en els projectes.

De cara al ciutadà:

Identificació de necessitats reals i experiències exitoses

Es considera important centrar esforços en la *identificació inicial* de la *informació* que el ciutadà voldria tenir de la seva Administració. En el cas dels serveis, s'han d'identificar els més usats i aquells de més utilitat per poder posar-los en funcionament, com a *oferta bàsica*. Alguns exemples d'aquests serveis identificats són: pagar impostos (i devolució); canvis de domicili; demanar hora al metge; matrícula escolar, etc.

Es considera important poder desenvolupar amb *rapidesa experiències pilot* que puguin demostrar la seva utilitat. Una bona manera d'identificar-les és sortint a l'estranger a la recerca de *best-practices*.

Proveir serveis útils d'aquesta mena i incrementar la *transparència* en la gestió són mesures que poden portar a un increment positiu de la *pressió ciutadana* sobre l'Administració que beneficïi a tothom.

Promoure i difondre la cultura de les TIC

Promoure *l'ús d'Internet* entre els ciutadans, p. ex. facilitant l'accés a Internet a través d'equipaments públics de proximitat, incidint sobre les tarifes de connexió, entre d'altres.

Promoure, difondre i desenvolupar més formació cultural (infocultura) sobre el tema, per evitar la fractura tecnològica i assegurar el dret d'accés a la informació.

Síntesi del document

Dificultats amb *què es troben els gestors públics per introduir les TIC*

Quant a les persones:

Els gestors públics tenen la sensació d'estar més pressionats per l'increment de la transparència i accessibilitat que generen les TIC.

La utilitat potencial de les TIC no és prou coneguda, en particular pels responsables polítics, i tampoc no es generen informacions que ajudin a la presa de decisions.

Els gestors públics dediquen poc temps a formar-se i mantenir-se al dia, tenen poc suport per part de l'organització, i les TIC no acaben de incorporar-se a la gestió quotidiana.

Les TIC provoquen una certa por i resistència al canvi, per la incertesa davant noves regles, desconeixement, inseguretats, etc.

Dins l'organització:

Les TIC no s'implanten com un veritable projecte de canvi: manca lideratge, es comunica poc internament, els objectius no són gaire clars, els costos tecnològics i del propi canvi s'infravaloren, etc. Tot i fer-ne difusió externa, sovint no s'assumeix com un repte a implantar efectivament per l'organització.

Les TIC tenen un impacte sobre la carrera professional i les condicions de treball, que és molt superior al que sembla inicialment, creant un gap de qualificació professional.

Amb les TIC, els processos habituals de treball necessiten prèviament una reenginyeria completa per tal d'agilitar els tràmits i fer-los e-gestionables.

En general, hi ha desconeixement de les TIC, i manca personal prou qualificat i implicat, en especial en relació amb les habilitats tècniques i de direcció.

Falten models sòlids i Best-practices a l'Administració Pública.

Les TIC són tan sols un instrument, un mitjà, i requereixen un model d'administració per desenvolupar-se de forma adequada.

De cara al ciutadà:

La penetració i la utilització d'Internet és encara molt baixa, amb gaps socioeconòmics i territorials significatius. Algunes dades d'utilització d'Internet a l'informe Catalunya en Xarxa 2001 del Departament d'Universitats Recerca i Societat de la Informació (DURSI) es recullen en el quadre següent:

ÚS D'INTERNET SEGONS...

NIVELL ESTUDIS ACABATS (%)

| | Sense estudis | Primària | Secundària | Superiors |
|---------------|---------------|----------|------------|-----------|
| Alguna vegada | 5,3 | 23,9 | 66,4 | 75,8 |
| Setmanalment | 5,3 | 10,8 | 50,9 | 60,5 |

NIVELL INGRESSOS FAMILIARS

| | -751€ | 751-1.262€ | 1.262-2.524€ | 2.524-4.057€ | +4.057€ |
|---------------|-------|------------|--------------|--------------|---------|
| Alguna vegada | 7,8 | 25,5 | 61,4 | 75,4 | 75,3 |
| Setmanalment | 3,5 | 14,7 | 42,6 | 59,4 | 49,3 |

DIMENSIÓ DEL MUNICIPI

| | BCN ciutat | 100.000-500.000 | Menys de 10.000 hab. |
|---------------|------------|-----------------|----------------------|
| Alguna vegada | 46,6 | 44,0 | 35,2 |
| Setmanalment | 33,3 | 32,2 | 18,9 |

Els ciutadans tenen encara poca confiança en la utilització dels tràmits electrònics.

Les necessitats i possibles demandes dels ciutadans, quant a la utilització de les TIC, no estan prou estudiades ni identificades per part de l'Administració pública.

El llenguatge escrit de l'Administració pública és encara molt poc amigable i poc entenedor.

El ciutadà que entra a l'Administració electrònica continua anant de web en web com abans anava de porta a porta (poca connexió interadministrativa).

Mesures/accions per donar resposta a les dificultats que es troben els gestors públics per introduir les TIC

En general:

Elaborar un discurs políticament correcte, que ajudi a situar les TIC de forma efectiva a l'agenda de prioritats d'actuació política i lligui els avantatges de les TIC amb els principis i valors de l'Administració pública.

Aprofundir el projecte d'administració pública electrònica pensant en els ciutadans i també en les persones que treballen a l'Administració, tot analitzant *Best Practices*.

Divulgar mitjançant *indicadors* l'impacte i l'avenç en la implantació de les TIC i la seva utilitat en *el retiment de comptes* i la *millora contínua* dels serveis.

Personalment:

Redefinir un rol directiu més adaptat a les TIC, que transcendeixi l'àmbit purament tècnic, capaç de liderar projectes amb vessant tecnològica.

Invertir més en formació i reciclatge dels gestors públics de tots nivells.

Dins l'organització:

Abordar la introducció de les TIC com a veritables projectes de canvi (lideratge, pedagogia, etc.) al servei de la missió de l'organització.

Dur a terme reenginyeria de processos d'acord amb els objectius i valors de l'organització com a pas previ a la implantació de les TIC.

Lligar la formació, l'avaluació de l'acompliment i la capacitat d'implicació en projectes tecnològics a la promoció. És a dir, amb una política de gestió dels recursos humans adient, creant incentius directes per afavorir la implicació dels gestors públics –i la resta d'empleats– en els projectes.

De cara al ciutadà:

Conèixer millor les necessitats dels ciutadans.

Promoure i difondre la cultura i l'accés a les TIC.

L'ESTACIÓ DE TREBALL CLÍNIC DE LA CIUTAT SANITÀRIA UNIVERSITÀRIA DE BELLVITGE

Lluís Murgui

Cap d'Informàtica de la CSUB

La Ciutat Sanitària i Universitària de Bellvitge (CSUB) és un centre hospitalari públic (Institut Català de la Salut) de màxim nivell tecnològic que atén pacients amb patologies greus i complexes, és un centre de referència d'una extensa àrea geogràfica i està acreditat per a docència de pregrau i postgrau en diferents disciplines de l'àmbit sanitari. Les institucions sanitàries i més en concret els hospitals són institucions heterogènies i complexes, ja que la pràctica mèdica és actualment una activitat plural i compartida: els esforços per arribar a un diagnòstic i tractament precisos necessiten de recursos humans i tecnològics multidisciplinaris (laboratoris, diagnòstic per la imatge, procediments quirúrgics, atenció d'infermeria, suport administratiu, etc.). Aquesta realitat fa que la gestió i l'explotació no automatitzades de la informació hospitalària esdevingui un procés costós i obsolet. La gestió informatitzada dels hospitals s'ha de fonamentar en la utilització d'un sistema d'informació orientat als processos realitzats en funció de les necessitats del pacient. El sistema d'informació és l'eina que ofereix la informació que els professionals sanitaris necessiten per realitzar la seva tasca de manera efectiva i eficient.

Al llarg dels darrers deu anys, l'abast de la informatització hospitalària ha estat molt ampli i ha anat reflectint les variades i, en ocasions, canviants necessitats dels centres sanitaris, podent-se afirmar que actualment el nivell d'informatització hospitalari és exhaustiu, tenint en compte la complexitat de la seva realitat. Tot i això, els sistemes d'informació hospitalaris del nostre àmbit sempre s'han caracteritzat per una mancança important: la de dotar els professionals sanitaris que estan en contacte directe amb els pacients d'una eina informàtica útil, àgil i senzilla que doni suport a l'activitat assistencial que desenvolupen. Per això a la CSUB s'ha definit, creat i implantat l'Estació de Treball Clínic (ETC) informatitzada que dona resposta a aquesta necessitat. Per Estació de Treball

Clínic s'entén «aquell lloc on es fan tot un seguit d'accions que han de donar suport a la majoria de les tasques diàries». L'ETC integra i presenta la informació que es genera a l'hospital amb un format i una presentació gràfica unificats, encara que aquesta informació provingui de diferents fonts, sistemes i ordinadors.

L'ETC és actualment l'única porta d'entrada al sistema d'informació de l'Hospital per part de tots els usuaris amb perfil assistencial. Aquests usuaris (personal facultatiu, d'infermeria i administratiu) troben de forma unificada en l'ETC la totalitat de les funcionalitats que han estat informatitzades i que són necessàries per al desenvolupament de les seves tasques diàries, funcionalitats que es troben suportades per les diferents aplicacions que componen el sistema d'informació de l'hospital.

Les funcions bàsiques que inclou l'actual ETC de la CSUB són:

- Accés i consulta a les dades de les diferents aplicacions que componen el sistema d'informació assistencial de l'hospital (gestió de pacients, laboratoris, radiologia, etc.).
- Sistema de sol·licituds electròniques (comandes a magatzem, exploracions complementàries, extraccions analítiques).
- Generació d'informació clínica (informes clínics, control epidemiològic, etc.).
- Sistema d'extracció automatitzada de dades per al suport de gestió.

L'ETC es nodreix de la informació generada a qualsevol punt de l'hospital i per tant estableix intercanvis d'informació en temps real amb els sistemes d'informació disponibles en aquests moments (serveis centrals, exploracions complementàries, gestió de pacients, recursos humans, logística, etc.).

Com a reflex de l'activitat clínica desenvolupada en un hospital, el tipus d'informació que es gestiona a l'ETC és complexa, variada i exhaustiva: texts de format lliure, texts preconfigurats, codificacions i imatges digitalitzades. El futur obligarà a preveure dades en format vídeo, informació sonora, simulacions tridimensionals, etc.

L'ETC de la CSUB ha assolit una extensió i una difusió extraordinàries. Les més de 300 funcionalitats donen resposta a necessitats del personal d'infermeria, a facultatiu, administratiu, comandaments intermedis i també a directiu. Evidentment, en funció del perfil i les necessitats de cada usuari o grup d'usuaris, s'accedeix a les funcionalitats definides per a aquestes necessitats. La seguretat entesa com la garantia de la integritat, la disponibilitat i l'accessibilitat a les dades és un aspecte cabdal de l'ETC.

L'ÚS DE LA SIGNATURA ELECTRÒNICA EN EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU: PRESENT I FUTUR

M. Lourdes Simó Goberna

Tècnica superior del Departament de Benestar Social

Generalitat de Catalunya

1. Introducció

Des de fa relativament poques dècades estem assistint a una implantació generalitzada a la societat actual de les anomenades TIC (tecnologies de la informació i de la comunicació). Si bé aquestes noves tecnologies de comunicació i de transmissió electrònica de dades han estat usades sobretot per transferir informació abundant entre elles, actualment el creixement cada cop més ràpid de les anomenades *autopistes de la informació* ha fet que els sistemes d'intercanvi electrònic de dades s'hagin d'incloure en unes infraestructures creades expressament per aprofitar totes les possibilitats que Internet genera per al desenvolupament econòmic.

La signatura electrònica, en totes les seves formes, constitueix una eina fonamental en l'establiment de relacions comercials via Internet i, de fet, les normatives dels diferents països del món, en principi, han anat adreçades especialment a l'ús d'aquest sistema de seguretat dins d'aquest àmbit.

Simultàniament, les administracions públiques de la Comunitat Europea, de l'Estat espanyol i de les comunitats autònomes i els ens locals han anat introduint l'ús de les TIC en les seves relacions internes i interadministratives.

La signatura electrònica contribueix a la modernització del procediment administratiu, tant pel que fa a les relacions interadministratives, de l'Administració pública amb els ciutadans, com en el si d'aquesta mateixa administració.

De la importància de l'aplicació de la signatura electrònica adquirida com a sistema de seguretat dintre de la implantació generalitzada de les TIC a les administracions públiques constitueixen uns bons exemples els diferents congressos i trobades realitzats aquests darrers anys per tal d'intercanviar experiències sobre un tema tan important i alhora tan poc desenvolupat tècnicament, com

veurem. Els exemples són diversos: dintre del programa «Euskadi en la sociedad de la información», l'Administració autonòmica del País Basc va organitzar unes jornades sobre la signatura electrònica els dies 9 i 10 d'octubre de 2001, en els transcurso de les quals es van presentar diversos projectes pilot engegats en diferents administracions públiques, entre aquestes l'Administració de la Generalitat de Catalunya; la darrera trobada celebrada sobre la signatura electrònica s'ha dut a terme a Sabadell, al seminari anomenat «La signatura electrònica en la transformació de l'Administració local», coordinat per Xavier Tarrés, de l'Ajuntament de Sabadell i patrocinat, entre d'altres entitats, pel Col·legi Oficial d'Enginyers Industrials de Catalunya amb la col·laboració de la Diputació de Barcelona, els dies 9 i 10 de juliol d'enguany. També en aquestes jornades –a les quals, tot s'ha de dir, no he tingut el plaer d'assistir pel fet de trobar-me de vacances– s'han presentat diferents projectes pilot, i ahora s'han valorat els projectes engegats anys enrere. D'aquí uns dies (concretament, del 15 al 18 d'octubre) se celebraran a la Corunya les VII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP'2002), en el transcurso de les quals es parlarà de la implantació de l'ús de la signatura electrònica en les administracions públiques.

2. Què és i per a què serveix la signatura electrònica?

La desaparició del paper i de la signatura manuscrita requereixen la utilització de mecanismes que donin garanties contra possibles suplantacions i alteracions en la comunicació via Internet. A més, quan des de l'Administració pública hem acceptat aquesta via per a la modernització en les nostres relacions, necessitem assegurar la identitat i la voluntat d'aquells qui participen en l'intercanvi electrònic.

Segons els experts, la seguretat en les xarxes telemàtiques s'ha de sostenir en quatre principis, els quals s'aconsegueixen amb l'aplicació de diferents mitjans tècnics:

- a) Autenticació: S'ha de garantir que un document electrònic és autèntic des del punt de vista de la seva autoria. Tecnològicament, aquest principi s'acredita mitjançant l'emissió de certificats digitals.
- b) Integritat: La comunicació ha d'arribar al receptor tal com la va crear l'emissor, sense manipulació de les dades.
- c) Confidencialitat: Es tracta d'evitar que el contingut de la comunicació sigui vist per persones diferents al destinatari de la tramesa. Això s'aconsegueix

mitjançant l'encriptació. Per a la comunicació encriptada és necessària l'existència de dues claus: una clau pública i una altra de privada, que han de conèixer cadascuna de les parts implicades per tal de xifrar i desxifrar la comunicació.

d) No rebutja o no repudia: Per dificultar que l'autor de la transacció negui l'autoria de la comunicació.

El concepte de signatura electrònica no fa referència a cap tecnologia concreta i és la manera de referir-se, de forma genèrica, a qualsevol sistema que busqui una equivalència funcional amb la signatura manuscrita. Breument: és la manera de referir-se a la signatura emesa per mitjans electrònics. En aquest sentit, la signatura electrònica ha de poder acreditar que compleix els principis esmentats, ja que forma part de l'intercanvi comunicatiu en xarxes obertes com Internet.

Com s'ha dit al principi, podem distingir diferents tipus de signatures electròniques.

2.1. Signatura electrònica ordinària

Està definida, en primer lloc, per la Directiva 1999/93/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 1999 (a partir d'ara D 1999/93/CE), per la qual s'estableix un marc comunitari per a la signatura electrònica. La normativa elaborada a l'Estat espanyol obeeix a aquest marc comunitari. De fet, la definició que es troba a l'art. 2.a a del Reial decret llei 14/1999, de 17 de setembre, sobre signatura electrònica, no difereix gens de l'establerta en la directiva comunitària: aquella és un conjunt de dades, com codis o claus criptogràfiques privades, en forma electrònica, que s'associen inequívocament a un document electrònic (és a dir, contingut en un suport magnètic, com un disc dur, CD-ROM o disc dur d'un ordinador, però no paper), que permet identificar-ne l'autor.

Si interpretem correctament aquesta definició, la característica principal de la signatura electrònica ordinària és la creació d'un vincle estàtic i irrevocable entre el signatari i el document que signa. És a dir: busca l'acceptació i l'ús amb la finalitat d'acreditar una entitat (o un particular) i associar-la a unes dades concretes, però no busca acreditar la fiabilitat.

La voluntat d'usar un mecanisme electrònic com a equivalent de la signatura manuscrita, li atorga la condició de signatura electrònica. Els diferents mecanismes són:

1. Signatura electrònica digitalitzada a través d'un escàner.
2. La signatura digital, és a dir, una signatura electrònica associada a l'ús de la criptografia asimètrica o de clau pública. La criptografia desenvolupa diferents mecanismes de xifratge (un d'aquests, el més usat actualment, és l'algoritme HASH, amb el qual es transforma un text de longitud arbitrària a un nombre fix de bits).
3. Mecanismes d'autenticació: És el més habitual en l'àmbit del comerç electrònic. Entenem per *autenticació*, seguint l'investigador Arturo Ribagorda, un servei de seguretat l'objecte del qual és corroborar la identitat al·legada per un usuari que participa en una sessió. Ribagorda considera que hi ha tres procediments habituals d'autenticació:
 - El que ell defineix com «què sé»? una paraula de pas, contrasenya o PIN (número d'identificació personal).
 - El que respon a la pregunta «què tinc?» un objecte que posseïm (una targeta, per exemple) que conté dades nostres.
 - El que respon a la pregunta «què soc?» un procediment biomètric de reconeixement d'alguna cosa que no té cap altra persona (l'iris, l'empremta digital), o un tret de comportament (reflectit a la signatura manuscrita).

Si analitzem aquests tres procediments d'autenticació, podem dir que vinculen efectivament la persona amb el missatge que transmet? És habitual que les entitats d'estalvi ens proporcionin dos mitjans d'autenticació: un, la targeta amb banda magnètica (objecte que posseïm), i l'altre, un PIN (o número d'identificació personal). Molts contractes financers estableixen un dels dos mitjans com a signatura electrònica de l'usuari.

Malgrat que l'art. 5.2. de la D 1999/93/CE estableix que els estats membres vetllaran per tal de no negar eficàcia jurídica ni admissibilitat com a prova en procediments judicials a la signatura electrònica pel fet de ser-ho i no basar-se en un certificat reconegut ni expedit per un proveïdor de serveis de certificació acreditat, o que no estigui creada per un dispositiu segur de creació de signatura, el sentit comú ens permet pensar que no en tots els casos l'ús d'un procediment habitual d'autenticació, com els que he esmentat, tindrà els efectes immediats d'una signatura manuscrita.

2.2. Signatura electrònica avançada

També definida a la Directiva comunitària i en el Reial decret llei estatal, a l'article 2.b.

Quan la identificació entre el signatari i el missatge signat és altament fiable i permet detectar qualsevol alteració no autoritzada del missatge o del document, perquè els dispositius emprats en la creació de la signatura són segurs, i perquè en el procés ha intervingut un prestador de serveis de certificació acreditat, parlem de signatura electrònica avançada.

Les propietats de la signatura electrònica avançada són les següents:

1. Vincula la signatura al signatari de manera única
2. Identifica el signatari
3. Està creada amb mitjans que el signatari manté sota el seu control
4. Està vinculada a les dades a què es refereix, de manera que se n'pot detectar qualsevol canvi ulterior.

Aquestes propietats s'aconsegueixen amb dos mitjans tecnològics principalment:

- Amb el certificat digital, proporcionat per una entitat de certificació. Aquesta és la que alguns autors anomenen «tercera part de confiança», ja que garanteix que una determinada clau pública, vinculada a una de privada, són d'una persona en concret i no d'una altra. L'entitat de certificació signa digitalment la identitat més la clau pública i genera el certificat digital.

El certificat digital pot estar ubicat en diferents suports físics: el disc dur de l'ordinador, un disquet, una targeta intel·ligent o qualsevol dispositiu (*token*) que permeti emmagatzemar un certificat digital.

- Amb una infraestructura de clau pública (PKI), la qual pot definir-se «com el conjunt de maquinari, programari, persones, polítiques d'actuació, normativa i procediments necessaris per crear, gestionar, emmagatzemar, distribuir, renovar i revocar certificats digitals basats en criptografia de clau pública, en resum, parlem de la fàbrica de certificats digitals en el sentit més ampli de la paraula, que inclou tant la xarxa de distribució com el servei de suport i manteniment».¹

La infraestructura de clau pública o PKI ha de proporcionar garanties a tercers respecte dels certificats digitals emesos i evitar que els seus titulars puguin repudiar les signatures realitzades.

Jurídicament, la signatura electrònica avançada no té equivalència immediata amb la signatura manuscrita, i té una càrrega de prova tradicional. Permet

1. *Document informatiu: assegurement de les relacions electròniques. El certificat digital i la signatura electrònica*, Consultoria de Sistemes i Tecnologies de la Informació, Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació, Generalitat de Catalunya, abril de 2001, p. 19.

que diferents tecnologies, com la signatura digital (a la qual m'he referit en parlar de la signatura electrònica ordinària) rebin efectes jurídics equivalents.

2.3. *Signatura electrònica reconeguda*

Malgrat que no està definit en la normativa vigent, la signatura electrònica reconeguda és un concepte elaborat per la doctrina a partir de l'article 5.1. de la D 1999/93/CE:

«[...] los Estados miembros garantizaran que la firma electrònica avanzada basada en un certificado reconocido y creada por un dispositivo seguro de creación de firma:

- a) Satisfaga el requisito jurídico de una firma en relación con los datos en forma electrónica del mismo modo que una firma manuscrita satisface dichos requisitos en relación con los datos en papel; y
- b) Sea admisible como prueba en procedimientos judiciales.»

Es tracta, doncs, d'un tipus de signatura electrònica avançada, la qual, a més de complir els seus requisits, ha de basar-se en un certificat digital reconegut i ha de ser creada per un dispositiu segur, que permeti que l'autor no rebutgi la signatura (un programa o un aparell informàtics configurats per aplicar les dades de creació de firma, per exemple). La normativa estatal, en el Reial decret esmentat, estableix els requisits i les característiques que han de complir tant els certificats reconeguts com els prestadors de serveis de certificació (art. 8-12).

En l'aspecte jurídic, rep els efectes directament de la Llei, i així s'equipara immediatament a la signatura manuscrita.

Atesa la seva importància pública, la doctrina es mostra divergent pel que fa a qui ha de ser el signatari en la firma electrònica reconeguda: Ignacio Alamillo sosté que ha de ser una persona física, no és necessàriament el titular o subscriptor del certificat —que pot ser una persona jurídica—, amb la qual cosa el signatari és el posseïdor de la clau privada de signatura del subscriptor, amb la seva autorització, expressa o tàcita. Alamillo considera que és llavors quan es pot parlar que la signatura electrònica equival a la signatura manuscrita, i compleix el requisit de l'article esmentat a la Directiva comunitària. En cas contrari, si la signatura electrònica la fa una màquina, tornem a trobar-nos amb la signatura electrònica avançada, la qual no s'equipara directament a la signatura manuscrita. Agustín Madrid fa una altra lectura de l'article esmentat de la directiva comunitària i considera que el signatari pot ser directament una persona jurídica.

De fet, l'esborrany de l'Avantprojecte estatal de llei de firma electrònica es decanta per aquesta última interpretació, com veurem més endavant, i preveu la possibilitat d'expedir certificats a persones jurídiques i considerar-les, en conseqüència, com a signataris.

2.4. Signatura electrònica acreditada

Aquest concepte no està definit en cap text legal de la Unió Europea: només vigents a l'Estat espanyol, la definició i les característiques s'han elaborat a través de l'existència dels sistemes voluntaris d'acreditació. Segons l'art. 2.13 de la Directiva comunitària, l'acreditació voluntària és:

«...todo permiso que establezca derechos y obligaciones específicas para la prestación de servicios de certificación, que se concedería, a petición del proveedor de servicios de certificación interesado, por el organismo público o privado encargado del establecimiento y supervisión del cumplimiento de dichos derechos y obligaciones, cuando el proveedor de servicios de certificación no esté habilitado para ejercer los derechos derivados del permiso hasta que haya recaído la decisión positiva de dicho organismo».

Un exemple de signatura electrònica acreditada pot ser el sistema definit per un sector de la indústria de serveis financers, per exemple, per a les operacions d'intercanvi de grans quantitats de fons monetaris.

Un altre exemple en pot ser el de la signatura de documents públics, en els quals, a més dels requisits de la signatura electrònica reconeguda, es demanen requisits addicionals, per exemple, l'ús de segells de temps fiables, l'arxiu del document i la verificació de la capacitat del signatari per notari públic.

L'ús de la signatura electrònica per part de les administracions públiques requereix condicions addicionals, per la qual cosa potser seria una bona idea establir sistemes voluntaris d'acreditació. A l'Administració estatal espanyola, el sistema voluntari d'acreditació es correspon únicament als requisits de la signatura electrònica reconeguda, i concretament amb l'acreditació del prestador de serveis de certificació que expedeix certificats reconeguts al públic. En aquests casos, sembla que es confon la figura de la supervisió amb la de l'acreditació, ja que el prestador que declara emetre certificats reconeguts és supervisat per l'autoritat competent i si la seva declaració és incorrecta, se'l pot sancionar (art. 16-18 del RDL 14/1999).

El sistema voluntari d'acreditació reforça la signatura electrònica reconeguda. A continuació, seguint Ignacio Alamillo, cito una petita llista d'elements que poden configurar una signatura electrònica acreditada:

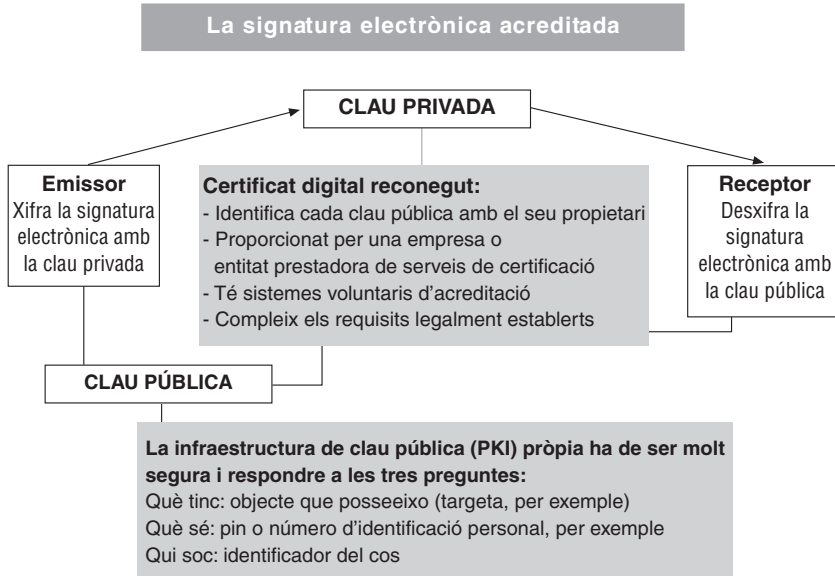
1. Segell de temps
2. Presència personal del signant en el moment de signar
3. Arxiu del document signat
4. Inclusió d'informació sobre el signant a la signatura (poders, representació, etc.)
5. Reforç dels algorismes de signatura
6. Múltiples signatures requerides
7. Restriccions pel que fa als signants.

Alguns d'aquests elements estan pensats per al nou DNI electrònic que preveu la futura llei estatal de signatura electrònica.

Aquest tipus de signatura és l'únic que permet equiparar a tots els efectes jurídics la signatura electrònica a la manuscrita, amb càrrega de prova invertida.

A Itàlia s'ha implantat recentment una proposta doctrinal de signatura electrònica, que s'ha denominat *Signatura electrònica legitimada*. Igual que la signatura electrònica acreditada, jurídicament té una equivalència immediata a la signatura manuscrita, i a més –i aquesta és la novetat– equival a un document públic.

Hem elaborat l'esquema següent del concepte de signatura electrònica acreditada:



3. Com s'apliquen els diferents tipus de signatures electròniques a les administracions públiques i quina és la seva regulació jurídica

A l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la implantació de l'ús de la signatura electrònica en els tràmits administratius, interns i en relació amb els ciutadans, s'emmarca en el projecte Administració Oberta de Catalunya (AOC), el qual va ser aprovat pel Govern de Catalunya el 13 de juliol de 1999, i està dirigit pel Comissionat per a la Societat de la Informació (CSI), que depèn del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (DURSI).

El projecte té diverses fases, la primera de les quals consisteix en la generalització de les TIC dintre de la mateixa Administració: la creació d'una intranet corporativa (pàgina web comuna a tots els departaments i que permet als empleats públics compartir recursos comuns i accedir a tota la informació que necessiten), i d'intranets d'àmbit departamental, la implantació de l'ús generalitzat d'un correu electrònic segur i, finalment, la generalització de l'ús de la signatura electrònica.

Pel que fa a l'ús de la signatura electrònica, el mes de setembre de l'any 1999, es va posar en marxa una prova pilot, amb la qual 1.500 funcionaris i funcionàries dels departaments de la Presidència i d'Economia i Finances van disposar de signatura electrònica. La pretensió de la prova era que ambdós departaments es comunicuessin tant de forma interna com entre ells a través de documents firmats electrònicament.

En la prova pilot, els treballadors i treballadores públics s'havien d'identificar amb un certificat electrònic ubicat en un disquet. Aquest certificat garantia la identitat de qui emetia el document, la integritat de la documentació que es trametia i la seva confidencialitat.

Observem que quan es va engegar aquesta prova pilot tot just s'havia publicat o estava a punt de publicar-se el RDL 14/1999 estatal, i estava prevista la publicació de la Directiva comunitària 1999/93/CE el desembre d'aquell mateix any. Les iniciatives, en l'àmbit de la Comunitat Europea i de l'Estat espanyol, no van començar fins uns mesos més tard: la presentació del projecte *e-Europe*, gestionat per la Comissió de les Comunitats Europees, es va fer el mes de desembre de 1999, mentre que el projecte *Info XXI*, gestionat per la Comissió Interministerial de la Societat de la Informació de les Noves Tecnologies, del Govern espanyol, no es va presentar fins al gener del 2000.

En aquest sentit, i tenint en compte que no hi havia un marc jurídic regulador, podem dir que el projecte AOC va ser capdavanter i, en cert sentit, agosarat.

L'11 de gener de 2000, el CSI va publicar el balanç de la primera fase del

projecte AOC, la qual es cloïa el mes de març d'aquell mateix any amb un informe adreçat al Govern de la Generalitat.

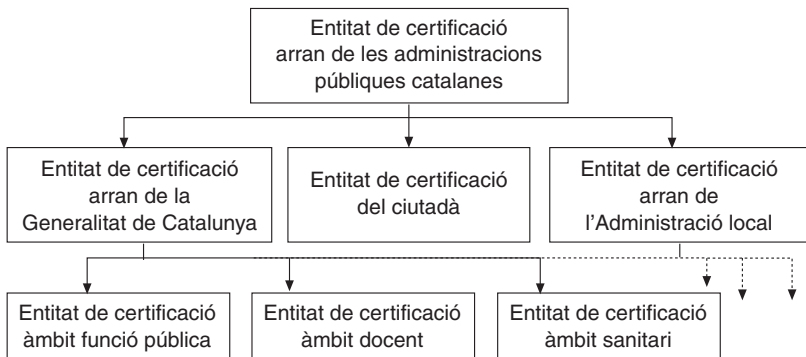
Al mateix temps, el projecte AOC entrava a formar part d'un pla més ambiciós, més extens i més llarg en el temps: «Catalunya en Xarxa. Pla estratègic per a la Societat de la Informació», del qual formen part totes les administracions que hi ha a Catalunya. Aquest Pla estratègic està gestionat pel CSI i Localret, consorci local que agrupa la majoria de municipis de tot Catalunya.

El document, que constitueix una reflexió sobre el Pla estratègic, presentat al Parlament de Catalunya el 14 d'abril de 1999, s'estructura en set grans àmbits d'actuació, dels quals ens interessa el referent a administració i serveis al ciutadà. De les iniciatives previstes en aquest àmbit, la tercera es refereix a la signatura electrònica qualificada del ciutadà. Malgrat no concretar-ho, el projecte es refereix a allò que abans hem anomenat *signatura electrònica reconeguda*.

Així, preveu un sistema d'identificació electrònica que inclogui la implantació progressiva d'una targeta electrònica per al possible ús multifuncional (targeta de tràmits amb l'Administració, ús sanitari, etc.) i la creació d'entitats certificadores o acreditadores de les persones o ens.

Finalment, per acord del Govern de 6 de febrer de 2001, es va encarregar al Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) la creació d'una infraestructura de clau pública per a l'Administració de la Generalitat. El CTTI és el titular de la certificació arran de la jerarquia.

En les jornades esmentades abans sobre signatura electrònica organitzades per l'Administració del Govern d'Euskadi, Ramon Martin Miralles López, ponent i representant de CTTI, va mostrar la jerarquia de les certificacions públiques segons el projecte AOC i el pacte Localret per a les administracions públiques catalanes, que reproduceixo a continuació:



El model d'infraestructura de clau pública (PKI), creat pel CTTI, es basa en tres principis generals:

- a) Preveure la creació d'una entitat de certificació per als empleats públics de l'Administració de la Generalitat.
- b) Preveure la possibilitat de creació d'entitats de certificació sectorials, per tal de satisfer les necessitats de col·lectius concrets: docents, sanitaris, policia autònoma, justícia, etc.
- c) Preveure la seva vinculació a una entitat catalana de certificació, a la qual també es vincularien l'entitat de certificació dels ens locals, com la que va adreçada a l'emissió de certificats digitals als ciutadans (targeta unificada de serveis –TUS– o targeta intel·ligent).

La infraestructura creada pel CTTI conté els elements següents:

1. Elements físics: centre de certificació digital amb grans mesures de seguretat i equipaments.
2. Elements tecnològics: selecciona els programes que han de prestar serveis a la certificació digital.
3. Elements organitzatius: documenta i implanta tots els aspectes vinculats a l'activitat pròpia de la prestació de serveis de certificació digital (polítiques i plans de seguretat, arxiu, pràctiques i polítiques de certificació, etc.).

Aquestes infraestructures són comunes per a totes les entitats de certificació. El suport físic dels certificats digitals són les targetes criptogràfiques, formatejades per tal de poder incorporar-hi diferents certificats digitals i serveis complementaris. La imatge física de la targeta és el d'una targeta ordinària, però s'hi poden incorporar alguns elements de personalització en funció de l'entitat de certificació.

El Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes, subscrit pels partits polítics presents al Parlament de Catalunya el dia 23 de juliol de 2001, preveia dintre del projecte AOC (Administració Oberta de Catalunya, ja esmentat), que al final del 2001 i al principi del 2002 els treballadors i treballadores de les administracions públiques catalanes disposessin en primer lloc de formació suficient en l'àmbit de l'Administració electrònica, i en segon lloc, de certificat i de signatura digital.

Els tipus de certificats emesos són tres:

- El certificat que compleix els requisits previstos al Reial decret estatal i a la Directiva europea, i que per tant genera signatura electrònica reconeguda.

- El certificat d'identificació personal: per generar signatura electrònica avançada.
- El certificat de xifratge: per tal de preservar la confidencialitat en els intercanvis en els quals sigui necessari protegir les dades d'accés per part de tercers. Això generaria una signatura electrònica reconeguda.

Actualment, ja s'està duent a terme l'emissió de certificats en forma de lots: l'exemple més recent el tenim en els concursos generals de mèrits i capacitats (de trasllats) en els quals s'ha pogut participar telemàticament, ja que es va proporcionar als participants un certificat que va generar una signatura electrònica reconeguda.

Normativament, el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet, ja regula els procediments telemàtics que requereixen o no certificat digital (art. 15 i 16) i, el que més ens interessa: dóna competència als consellers dels diferents departaments de la Generalitat per aprovar els procediments que es poden realitzar per sistemes telemàtics i els programes i aplicacions que s'han d'utilitzar en la seva tramitació (art. 11); així mateix, es preveu que, prèvia consulta amb les assessories jurídiques de cada departament, es publiquin aquests procediments al DOGC.

Ja s'han creat diferents agències catalanes de certificació: l'Agència Catalana de Certificació Digital i l'Empresa de Serveis Públics Electrònics, per exemple. En l'àmbit estatal, la Fàbrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) té en marxa el projecte CERES (Certificación Española), que consisteix en una PKI dotada d'una entitat pròpia de certificació que permet autenticar i garantir la confidencialitat i la integritat de les comunicacions entre ciutadans, empreses i altres institucions i administracions a través de xarxes obertes de comunicacions. La FNMT ha signat convenis per a la prestació de serveis de seguretat en les transaccions telemàtiques amb les administracions de diferents comunitats autònomes i ajuntaments arreu de l'Estat.²

CERES utilitza termes i sistemes criptogràfics basats en criptosistemes de clau pública amb dues característiques bàsiques:

- La identitat de l'usuari, igual que la seva capacitat de signatura, es troba emmagatzemada en una targeta intel·ligent (el document d'identificació electrònica, informàtica i telemàtica), que no pot ser accessible excepte

2. *Apud. Libro blanco para la mejora de los servicios públicos*, Ministeri d'Administracions Públiques, Madrid, 2000, pàg. 135.

pel propietari quan introdueix el seu PIN, similar a la clau d'una targeta de crèdit.

- El sistema és completament transparent a l'usuari, és a dir, no necessita cap tècnica criptogràfica per realitzar o verificar una signatura electrònica o desxifrar un missatge.

Pel que fa a la legislació en l'àmbit de l'Administració estatal, podem consultar l'esborrany de l'Avantprojecte de llei de signatura electrònica, la principal novetat del qual és la regulació del document nacional d'identitat electrònic (DNI) i dels certificats de persones jurídiques. En l'exposició de motius es fa èmfasi en les novetats dirigides a impulsar l'ús generalitzat de la signatura electrònica en tots els àmbits de l'activitat econòmica i social. Per exemple, es preveu la incorporació de facilitats d'identificació i signatura electròniques al DNI, per tal que es pugui usar en l'àmbit telemàtic per identificar-ne el titular i permeti signar i verificar la signatura electrònica en les circumstàncies en què s'hagi d'emprar.

El DNI electrònic inclourà els elements tecnològics necessaris per signar i verificar la signatura de documents electrònics, però l'òrgan emissor haurà de procurar la interoperabilitat amb els productes de signatura electrònica de més gran acceptació del mercat. Els certificats continguts als DNI electrònics coexistiran i fins i tot podran utilitzar-se amb altres productes, com els anomenats *certificats d'atributs* que indiquen una circumstància específica del seu titular, o els certificats de persones jurídiques, novetat de la futura llei de signatura electrònica.

La possibilitat de donar certificats a persones jurídiques i de considerar-les, conseqüentment, com a signants es fonamenta en la diferència existent entre els mecanismes de signatura electrònica i els de signatura manuscrita, i en la necessitat de reconèixer l'existència de certificats, els quals, emesos a nom de persones jurídiques, s'utilitzen habitualment per a diferents finalitats.

Però també l'exposició de motius de la llei ja estableix que només podrà haver per a cada certificat emès a nom d'una persona jurídica una persona física autoritzada per utilitzar les dades de signatura de l'entitat, la qual es responsabilitzarà del compliment dels deures de diligència inherents a la condició de signatari, malgrat que no ho sigui *strictu sensu*.

El *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos* preveu que cap a desembre de l'any 2004 s'estengui l'ús de la signatura electrònica i els sistemes de seguretat en les transaccions que efectuïn els ciutadans amb l'Administració, per tal de garantir-ne l'autenticitat i la privacitat (p. 169).

Amb la finalitat de compartir esforços i recursos, el 3 de juny d'enguany, el ministre d'Administracions Públiques, Jesús Posada, i la consellera de Governació i Relacions Institucionals, Núria de Gispert, van signar un conveni de col·laboració amb la finalitat de fer possible una nova etapa en les relacions interadministratives.

En relació amb la signatura electrònica, el conveni preveu que es concretin els detalls tècnics i reglamentaris que garanteixin la interoperabilitat entre els centres de certificació de l'Administració de l'Estat i els de la Generalitat, i que els ciutadans i les empreses puguin utilitzar la signatura electrònica en condicions d'igualtat i de màxima facilitat quan intervingui més d'una administració en la prestació de serveis.

L'ús de les TIC i especialment de la signatura electrònica obligarà en un futur no gaire llunyà a modificar la legislació vigent pel que fa al procediment administratiu: ja al Pla estratègic «Catalunya en Xarxa» es preveu la possibilitat de modificar la Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i el text refós de la llei de contractes de l'Estat.

4. Conclusions

Deixant de banda els panorames exclusivament legals i tècnics, els quals, com es pot apreciar, es troben en vies d'un ràpid desenvolupament, hem de qüestionar-nos si la implantació de la signatura electrònica, així com altres eines de les TIC a les administracions públiques, servirà per canviar l'estructura organitzativa tradicional (i, tot s'ha de dir, anquilosada). L'esperit de la Directiva europea, concretament el considerando núm. 20,

«Unos criterios armonizados en relación con la eficacia jurídica de la firma electrónica mantendrán un marco jurídico coherente en toda la Comunidad. Las legislaciones nacionales establecen requisitos divergentes con respecto a la validez jurídica de las firmas manuscritas [...]»,

ha de poder aplicar-se a casa nostra. Hem vist les darreres iniciatives per acostar les administracions públiques autonòmiques i locals a l'Administració estatal, però hem de dir –i en això coincideixo plenament amb Juan Ignacio Criado i M. Carmen Ramilo (2001)–, que si no hi ha un compromís polític exprés per liderar els processos de canvi, les iniciatives i les innovacions tecnològiques dintre de l'Administració pública no serviran per res més que per constituir una font d'ingressos per a les empreses que instal·len les aplica-

cions informàtiques, proporcionen les certificacions digitals, les agències de protecció de dades, etc. La signatura electrònica, i les altres TIC, en les administracions públiques seran útils mitjançant un nou disseny estratègic de l'organització. Possiblement, aquest nou disseny portarà implícits una redefinició dels objectius, les estructures organitzatives i les fórmules de gestió dels serveis i, el que és més important, aquests fets no solament han de donar-se en l'entorn d'Internet, o virtual, sinó també s'han d'estendre a l'Administració tradicional.

Barreres n'hi ha moltes: les lleis, com hem vist, són molt recents, la més important encara està en fase d'avantprojecte (la futura llei estatal de signatura digital). Molts cops, dintre de la mateixa organització administrativa, les assessories jurídiques i el personal al servei de l'Administració pública recela dels nous sistemes, per la manca de formació i l'escassa experiència. D'aquesta manera, una nova tecnologia com la signatura electrònica pot arribar a complicar-se, ja que s'imposen requisits més severes que els utilitzats amb els mètodes tradicionals (qui no ha sentit dir a un company o companya de treball la frase: «prefereixo presentar els papers signats manualment, i així acabaré abans»?).

El que és més important, repetim, és que el marc tecnològic avança més ràpidament que el marc normatiu.

El procediment administratiu tradicional està dissenyat en funció de les necessitats dels òrgans de gestió. Un mateix fet pot generar a la mateixa Administració expedients diferents, però que contenen les mateixes dades, la mateixa documentació, etc. Un clar exemple el constitueix la gestió del personal al servei de l'Administració pública. Qui no ha tingut –i, per desgràcia, segueix tenint– problemes quan ha canviat de departament, dintre d'una mateixa administració (triennis no pagats, serveis prestats no reconeguts, i un llarg etcètera)? Enguany, a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, tot just s'ha implantat la participació telemàtica en els concursos generals de mèrits i capacitats, popularment coneguts com a concursos de trasllats.

Ciutadans i ciutadanes ensopeguen un cop i un altre amb un sistema tradicional de registre, el qual segueix demanant-los la mateixa documentació, malgrat que ja la té arxivada, etc.

Els procediments, en definitiva, no es redissenyen contínuament, com seria desitjable, amb l'objectiu de ser útils als gestors públics i als ciutadans.

Finalment, com a gestora pública, m'agradaria reproduir, sense que això portés a interpretacions equívokes, una cita del clarivident treball de Juan Ignacio Criado i M. Carmen Ramilo, per tal que serveixi de reflexió en aquesta sala:

«[...] si bien las TIC e Internet son herramientas con un enorme potencial para racionalizar el funcionamiento de las Administraciones públicas, es necesaria una clara apuesta al más alto nivel político y directivo para afrontar el reto de la e-Administración y superar los problemas, barreras y amenazas para su desarrollo. De ahí el interés del estudio de los proyectos para la promoción de la e-Administración desde una perspectiva política.»

A buen entendedor...

Bibliografia

Pàgines web consultades

Autoritat de Certificació de la Generalitat de Catalunya (AC-GenCat):
<<http://portal.gencat.intranet>>

Comissionat per a la Societat de la Informació: <<http://www.gencat.net/csi>>

Euskadi en la Sociedad de la Información: <<http://www.ivap.com>>

Generalitat de Catalunya. Departament de Governació i Relacions Institucionals: <<http://www.gencat.net/governacio-ri>>

Generalitat de Catalunya. Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació: <<http://dursi.gencat.net>>

LocalRet: <<http://www.localret.es>>

Sabadell Universitat. La signatura electrònica en la transformació de l'Administració local: <<http://www.sabadelluniversitat.org>>

Projecte INFO XXI: <<http://www.infoxxi.es>>

TECNIMAP'2002: <<http://www.tecnimap.com>>

Tutorial de firma electrònica: <<http://www.ingenieroseninformatica.org>>

Llibres, articles i documents de consulta

Alamillo, Ignacio: «Tipología legal de la firma electrónica en la Unión Europea» (2001), Libro ALFA-REDI.

Catalunya en xarxa. Pla Estratègic per a la Societat de la Informació (1999), Comissionat per a la Societat de la Informació.

Criado Grande, Juan Ignacio, Ramilo Araujo M. Carmen (2001): «e-Administración: ¿un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI», Institut Basc d'Administració Pública.

Document informatiu: assegurament de les relacions electròniques. El certificat digital i la signatura electrònica (2001), Consultoria de Sistemes i Tecnologies de la Informació, Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació, Generalitat de Catalunya, abril de 2001.

Libro blanco para la mejora de los servicios públicos (2000), Ministeri d'Administracions Públiques.

Madrid, Agustín (2001): «Aspectos jurídicos de la identificación en el comercio electrónico», *Derecho del Comercio Electrónico*, La Ley.

Ribagorda, Arturo (2001): «Seguridad informática», *Derecho del Comercio Electrónico*, La Ley.

Legislació i normativa

Esborrany de l'Avantprojecte de llei de signatura electrònica (consultable a la pàgina web del Ministeri d'Administracions Públiques: <<http://www.map.es>>).

Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat a través d'Internet.

Directiva 1999/93/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 1999, per la qual s'estableix un marc comunitari per a la signatura electrònica.

Reial decret llei 14/1999, de 17 de setembre, sobre signatura electrònica.

Pactes, convenis i acords de govern interadministratius

Conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Administracion Públiques i el Govern de la Generalitat, per al desenvolupament de l'Administració electrònica (3 de juny de 2002).

Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes (entre el Govern de la Generalitat i els ajuntaments i corporacions locals, agrupats en el consorci Localret) (23 de juliol de 2001).

e-GOVERNMENT, UNA PERSPECTIVA. NOVES RESPOSTES DE L'ADMINISTRACIÓ DAVANT LA SOCIETAT DEL CONEIXEMENT. EL TECNOCAMPUSMATARÓ, UN CAS

Jordi Marín Puigpelat

Economista. Comissionat per a la Societat de la Informació i el Coneixement de l'Ajuntament de Mataró, director general de TecnoCampusMataró

Introducció

La plena entrada en la societat de la informació i el coneixement és ja un fet. No cal ara aprofundir sobre els canvis que provoca i provocarà en la nostra economia i en la nostra societat (ja han estat prou explicats), en els models de relació, d'organització, de producció, etc. amb nous factors de producció clau (la informació i el coneixement), amb noves variables que cal gestionar: la velocitat, les xarxes, els intangibles.

En aquest context, el ciutadà, les empreses, les organitzacions, les entitats, la nostra societat en definitiva, és sotmesa a un entorn nou, a necessitats noves, a requeriments nous de servei, a reptes nous. Per tant, espera una resposta de la seva administració, espera serveis públics, quan, on i com els necessiti, espera un administració 24 × 7, espera accedir a aquests serveis per diferents mitjans (presencial, web, correu electrònic, mòbil, telèfon, etc.), a qualsevol lloc, segons les seves necessitats (no segons les estructures burocràtiques).

Des d'aquesta perspectiva, és clar que els nostres governs han de respondre a aquest nou entorn, no solament com a organització i conjunt de persones, que com qualsevol altre està subjecte a aquests canvis, sinó també com a ens de govern d'una comunitat, com a agent clau del canvi.

L'*e-Government*, el govern electrònic, l'e-administració, a parer nostre, és la resposta a aquest nou entorn, és l'administració de la nova economia, de la nova societat.

***e-Government*, una expectativa. Noves respostes de l'Administració davant la societat del coneixement**

Per simplificar, i des del nostre punt de vista, podem situar l'*e-Government* en quatre eixos, o en quatre perspectives, per donar resposta als reptes als quals fem referència a la introducció:

- *La gestió interna* – Són totes les accions vinculades a la transformació de l'organització per donar resposta a les demandes d'aquesta nova societat, utilitzant les TIC, entre d'altres, com a palanca de canvi. Elements com: reenginyeria de processos, automatització, qualitat, agilitat i flexibilitat, cultura de client, sistemes d'informació, el G2E (*Gouvernement to employer*), gestió del coneixement, seguretat i protecció de dades.
- *La gestió externa o relacional* – Allò que alguns defineixen com a G2C (*Gouvernement to citizen*) i G2B (*government to business*) implicarà una administració 24 × 7, multicanal, fàcil, orientada a les necessitats del ciutadà (fets vitals, etc.), transparent, la personalització (CRM), seguretat i privacitat, identificació electrònica.
- *Entre administracions* – G2G (*Gouvernement to government*) que, en definitiva, implica la veritable connexió entre les administracions, les bases de dades del ciutadà, la integració de processos des d'una perspectiva del ciutadà i no del model de competències o burocràtic.
- *Impuls de les TIC* – L'Administració també té una responsabilitat en l'impuls de polítiques de foment, promoció, de lideratge, en la nova societat. Polítiques que treballin per evitar la fractura digital, que formin la població en TIC, punts d'accés públic, entitats, participació ciutadana en línia, que fomentin i impulsin les TIC en el món empresarial.

La interrelació i interdependència entre tots aquests elements és el que, al parer nostre, defineix l'*e-gouvernement*, per tant, una estratègia pública en aquesta nova societat de la informació i el coneixement ha d'incloure aquests quatre àmbits i la seva interrelació.

A més, tots els projectes, experiències, visions, etc. que avui coneixem es poden ubicar en aquests àmbits.

En aquest context, per tant, podem parlar d'una nova administració que s'enfronta a reptes nous, una administració que ha de donar resposta a una nova realitat, a una transformació de la societat a la qual serveix.

Des d'aquesta perspectiva, també implica que no tenim una gran experiència acumulada i uns punts de referència clars, la qual cosa ens porta a una gestió pú-

blica emprenedora, innovadora, que assumeix risc..., no solament des del vessant de noves polítiques públiques, de noves prioritats, de nous serveis i productes, sinó també innovant en la gestió, en l'organització, en els perfils professionals, etc.

Així, seguint el fil anterior, volem presentar una de les experiències que ens sembla que està intentant donar una resposta a aquests reptes que abans plantejàvem, no només des del punt de vista de la construcció d'una estratègia global vinculada a la societat de la informació i el coneixement en un territori, sinó també des de la perspectiva d'actuar i generar polítiques públiques de manera integrada en tots els àmbits clau de transformació, però també d'experimentar amb nous models de gestió, d'organització... Parlem de l'experiència de la ciutat de Mataró: «*Mataró Ciutat Digital – TecnoCampusMataró*».

Aquesta experiència, que tinc la sort d'haver impulsat i d'haver col·laborat en la seva definició i avui de liderar, crec que ens pot servir per veure alguns trets característics d'aquesta nova administració en tots els seus vessants.

TecnoCampusMataró, un cas

La ciutat de Mataró, que actualment té 110.000 habitants, ha estat al llarg de la història una ciutat capdavantera en les diferents revolucions del nostre país. La primera línia de ferrocarril de l'Estat (Barcelona – Mataró) o la primera autopista de l'Estat (Barcelona – Mataró), són un bon exemple d'aquest fet i d'aquest esperit. En aquest context, i tot just a l'entrada d'una nova era, l'era del coneixement, Mataró també vol ser al capdavant i convertir-se en una de les primeres ciutats digitals del nostre país.

El *Projecte TecnoCampusMataró* (TCM) és l'instrument amb el qual l'Ajuntament i la ciutat volen conduir-la cap a la seva plena integració en la societat del coneixement, potenciant la formació i l'accés de la ciutadania a les noves tecnologies i donant un impuls a la nova economia, les infraestructures relacionades amb les telecomunicacions, l'Administració oberta i els estudis universitaris, espais nous, etc.

L'embrió del projecte s'ha gestat durant els darrers anys. L'any 1998, des de l'Escola Universitària Politècnica de Mataró (EUPMT) i des de l'Institut Municipal de Promoció Econòmica de Mataró (IMPEM) vam començar a reflexionar a l'entorn de la incipient revolució de la societat de la informació i les seves implicacions en la vida de les persones i en el funcionament de les organitzacions. En aquell moment històric, es va creure oportú endegar un procés de diagnòsi i d'impacte d'aquelles transformacions de la ciutat i sobre el posicionament que Mataró hi havia de tenir.

Finalment, es va decidir impulsar un procés global de reflexió, que duria l'any 1999 al Pla director per a la societat de la informació a Mataró (PDSIM). Impulsat per l'EUPMT i l'IMPEM, va ser un procés participatiu, capdavanter a Catalunya, en el qual van participar més de cent persones de diferents àmbits per analitzar l'impacte de la nova societat emergent a la ciutat. Aquest treball va merèixer el reconeixement del Comissionat per a la Societat de la Informació, de la Generalitat de Catalunya, i va guanyar un accèssit a la primera edició dels premis SI-LOCAL (1999).

L'any 2000, després de ser aprovat pel Ple municipal, es va plantejar la necessitat de fer operatives les accions de reflexió proposades. Es va iniciar aleshores un procés nou amb un grup de treball liderat per la Fundació Politècnica de Mataró –actualment Fundació TecnoCampusMataró— per estudiar l'oportunitat d'avançar en un projecte organitzat, partint de l'anàlisi de l'entorn i de les accions proposades al Pla. Aquest grup de treball, format per diferents agents de la ciutat, es va reunir en els mesos de març-maig de 2000, assessorats externament. Fruit d'aquest llarg però intens procés sorgeix el projecte «Mataró, Ciutat Digital – TecnoCampusMataró».

Aquí es fixa una visió per a la ciutat, vinculada a la seva plena integració en la societat de la informació i el coneixement, es defineixen els àmbits d'actuació clau: l'Administració, les persones, el món empresarial, les infraestructures de TIC, el nou urbanisme, la formació superior, els emprenedors, etc.; i es crea un instrument (TecnoCampusMataró) i una estructura de funcionament.

Un dels elements essencials es basa en la idea que a la ciutat ja hi ha els instruments, els agents, els actors i els lideratges que treballen de forma especialitzada en cadascun dels àmbits de transformació clau definits, i el que cal és, amb un treball en xarxa i sinèrgic, unificar objectius i treballar conjuntament per a l'assoliment d'una ciutat digital, i això no és possible sense un instrument *central*, la missió del qual sigui vetllar, coordinar, liderar, crear sinergies, cercar economies d'escala, etc., aquesta xarxa per conduir la ciutat en el seu procés de transformació.

Vegem breument com es concreta.

La Fundació TecnoCampusMataró (TCM)

El Ple de l'Ajuntament del dia 8 de febrer de 2001 marca l'inici del desplegament organitzatiu del projecte. La Fundació TCM coordina i dinamitza, estableix l'estratègia per als diferents àmbits del projecte, dóna suport, cerca recur-

sos, contacta amb empreses i institucions, lidera la política de comunicació i, en definitiva, planteja el camí de la transformació de la ciutat cap a la societat del coneixement.

L'estructura organitzativa de la Fundació TCM té un patronat, amb funcions de consell executiu. L'integren membres de tots els partits polítics del consistori, de la Caixa d'Estalvis Laietana, de l'EUPMT i de la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), a més d'empresaris i sindicats. Els mateixos sectors i organismes formen una comissió més operativa, la Comissió Delegada del Patronat. Paral·lelament, el Consell Assessor està integrat per una vintena de personalitats en l'àmbit de la societat de la informació i orienta les iniciatives de la Fundació i el Projecte, amb recomanacions.

Des de l'Ajuntament, totes les formacions avaluen les propostes públiques a la Junta de Portaveus. Qui ret comptes davant de l'Ajuntament és el mateix director general de la Fundació TCM, en el càrrec del Comissionat per a la Societat de la Informació i el Coneixement. Per sota seu, hi ha el Comitè de Direcció, que agrupa caps de departament i dels organismes autònoms de l'Ajuntament implicats en els àmbits del projecte i coordina totes les seves actuacions.

D'entre els productes, serveis i instruments que aquesta estructura central posa al servei de la ciutat i dels diferents actors que treballen en aquest procés, podem destacar:

L'Observatori de la Societat de la Informació

L'Observatori de la Societat de la Informació a Mataró és l'instrument de què disposa el TCM per recollir i difondre informació sobre el grau d'implantació de la societat de la informació i el coneixement a Mataró i per analitzar l'evolució del sector. L'Observatori és elaborat conjuntament per la Fundació TCM i l'Institut Municipal de Promoció Econòmica (IMPEM).

La Locomotora del TecnoCampus. Sistema de gestió del coneixement en xarxa

El TecnoCampusMataró és el punt de trobada de diferents actors i àmbits implicats en la transformació de ciutat, per tal d'aprofitar les sinergies existents entre les actuacions que s'articulen, s'ha de facilitar la col·laboració de les diferents parts en el procés de canvi.

La creació d'un sistema intern de gestió del coneixement en xarxa ha de permetre fomentar la participació i la interacció de les parts implicades en el projecte, crear un estat de consens per la presa de decisions, identificar noves àrees de treball, fomentar la visibilitat i la comunicació de les activitats desenvolupades, amplificar la veu de tots els sectors per identificar noves necessitats, harmonitzar diferents perspectives culturals i, en definitiva, capturar el capital intel·lectual latent i desarticulat de les persones, per convertir-lo en un dels actius fonamentals.

El web del TecnoCampus

La URL del TecnoCampus (<http://www.tecnocampus.com>) és el canal de comunicació bàsic del projecte a la Xarxa.

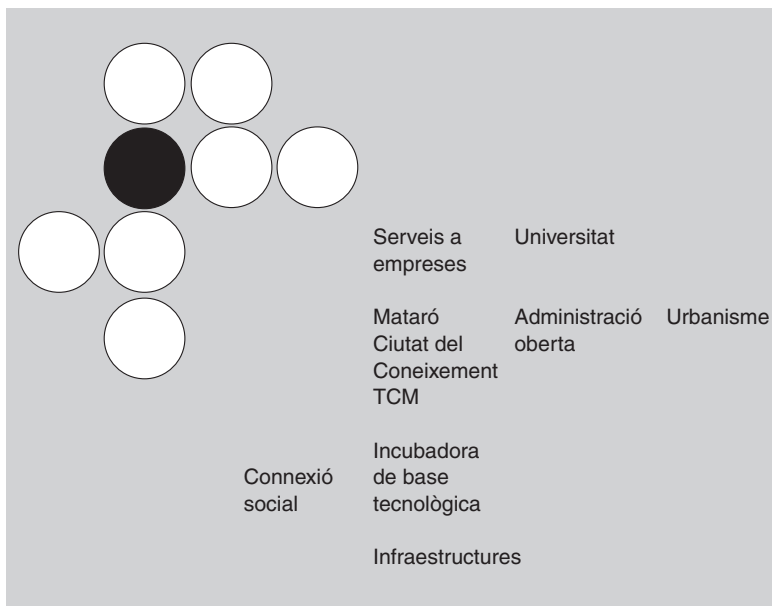
La Setmana de les Noves Tecnologies per a tothom

Esdeveniment anual que concentra en un curt espai de temps activitats (jornades, conferències, seminaris, exposició empresarial, etc.) dirigides a acostar les noves tecnologies al ciutadà, però també al món associatiu, empresarial, etc.

Àmbits d'actuació

El TCM s'estructura en una xarxa d'actors implicats en el desenvolupament de la ciutat que treballen en set àmbits d'actuació. Cadascun té un objectiu específic i un actor, organisme o departament responsable d'executar les diferents iniciatives i projectes programats; a la vegada, són actius per generar noves propostes, a mesura que el projecte avança i determina necessitats noves.

La Fundació TCM és el centre d'aquesta xarxa, és l'òrgan estratègic de projecte, per tant coordina els diferents àmbits i crea un clima de col·laboració i intercanvi de coneixement, dóna suport a les diferents iniciatives i projectes, recerca recursos i estableix contactes amb administracions i empreses que donen suport al projecte, estableix la política de comunicació del projecte i la seva relació amb altres plans.



Els àmbits que es corresponen a sectors de transformació clau de la ciutat són:

- Administració oberta
- Connexió social
- Universitat
- Incubadora de base tecnològica
- Serveis a les empreses
- Espais emergents
- Infraestructures de noves tecnologies.

Administració oberta

Les noves tecnologies han de potenciar les relacions entre l'Administració municipal i els ciutadans, per millorar el nivell i la qualitat dels serveis públics, alhora que les activitats de l'Administració han d'afavorir la utilització de les noves tecnologies al conjunt dels ciutadans.

La finalitat bàsica d'aquest àmbit de treball és aconseguir una administració transparent i propera al ciutadà, amb una estratègia multicanal, presencial, web,

telefònica, a partir d'una gestió eficient en l'organització interna dels sistemes que tenen la informació, basada en una gestió dels recursos humans i tecnològics eficient.

El Departament d'Interior i Hisenda de l'Ajuntament de Mataró és l'encarregat de liderar aquest àmbit d'iniciatives.

Alguns dels projectes més destacats són: la posada en marxa del 010, d'un nou web municipal (considerat avui la el sisè d'Espanya), etc.

Connexió social

Cap ciutadà pot quedar al marge dels avanços que aporten les noves tecnologies, perquè configuraran la nova realitat. En un primer pas, els ciutadans han d'entendre i conèixer com és i què poden esperar de la societat basada en les tecnologies de la informació i la importància d'utilitzar-les i explotar-les i integrar-les en la vida quotidiana. Cal evitar una divisió social entre el món de les persones connectades i les no connectades. S'ha de garantir l'accés a les noves xarxes de la informació a tothom i evitar així l'aparició de noves formes d'exclusió social.

La Regidoria d'Educació i Noves Tecnologies de l'Ajuntament de Mataró és l'encarregada de liderar les diferents iniciatives.

En aquest sentit, les iniciatives endegades en aquest moment són: el programa INFO «Perdre la por a l'ordinador», punts d'accés gratuït a la xarxa, proves pilot de participació ciutadana en línia, formació, accés, hostatge, adreçades a entitats, etc.

Universitats

La característica principal de la nova societat és que el coneixement es converteix en un factor de producció, amb una importància creixent en comparació amb el capital, el treball i la terra. Qualsevol activitat intensiva en coneixement hi afegeix més valor que no pas les activitats intenses en treball o capital. Perquè això funcioni hi ha d'haver un tractament del coneixement: creació, difusió i aplicació.

El coneixement com a principal factor de producció actua en un territori concret, segons l'estructura dels agents industrials i de serveis i del seu grau de coordinació. Un territori específic pot originar un medi innovador si els elements que el formen interactuen amb instruments de generació i difusió del coneixe-

ment, dels quals un nucli universitari és una part important. A més, la institucionalització del nucli universitari en el seu entorn territorial permet la seva utilització com a instrument de promoció econòmica.

Les universitats tenen la capacitat de ser el motor bàsic de generació de coneixement. Tenir aquesta font de coneixement, orientada a una estratègia territorial, al servei dels emprenedors, de les empreses, de l'Administració, esdevé un factor clau d'èxit en un projecte de transformació d'una ciutat i un territori. Des d'aquesta perspectiva, al nostre territori es treballa en un projecte d'universitat territorial.

En aquest moment, a Mataró, cal avançar cap a una universitat implicada en una estratègia de territori, que ens permeti la seva implicació amb els moments de canvi. Les escoles universitàries de Mataró treballen conjuntament en aquest nou escenari.

Les dues institucions que impulsen aquestes escoles universitàries, l'Ajuntament de Mataró i el Consell Comarcal del Maresme, han acordat crear la Comissió de Coordinació i Consulta, que treballi per a la creació d'un model universitari dins el projecte TecnoCampus, a la vegada ja s'està treballant en projectes pilot: Projecte LINNK (Universitat-Escola), Part-Time (dirigit a professionals), nous plans d'estudis (multidisciplinaris), nous plans docents, etc.

Incubadora d'empreses de base tecnològica. L'activitat emprenedora

En els darrers anys, es posa en evidència l'estreta relació que hi ha en un territori entre les xarxes d'empreses innovadores, la generació de riquesa i la creació de llocs de treball de qualitat.

Mataró té una tradició històrica emprenedora, i una estructura de formació tècnica, professional i universitària per competir amb altres entorns econòmics.

Contribuir de forma activa a la difusió de la societat de la cultura de la innovació i de l'esperit emprenedor i donar suport a tots els projectes d'empresa innovadora és l'objectiu fonamental de la incubadora d'empreses que es posa en marxa.

L'Institut Municipal de Promoció Econòmica és l'organisme encarregat de liderar aquest àmbit d'iniciatives: serveis i instal·lacions *plug&work*, programa de foment emprenedor a la universitat, Premi Cre@tic, etc.

Serveis a les empreses

Les tecnologies de la informació i les comunicacions determinen d'una manera decidida avantatges competitiu en les empreses davant d'un mercat global. Moltes petites i mitjanes empreses encara no són conscients de les possibilitats que ofereixen les tecnologies per augmentar les oportunitats de negoci, i d'altres tenen dificultats per accedir-hi d'una manera assequible i necessiten suport per fer un canvi organitzatiu i cultural.

En aquest procés de transformació global de la ciutat, i en l'àmbit de la consolidació de la nova economia, es fa necessari disposar d'un teixit empresarial altament competitiu i que serveixi, a la vegada, de palanca tecnològica i de plataforma per a la innovació.

L'Institut Municipal de Promoció Econòmica, amb la col·laboració del Centre de Tecnologia Empresarial de Mataró i el Maresme, SA (CETEMMSA), és l'organisme encarregat de liderar l'àmbit d'iniciatives; en aquest moment estan programades les línies d'accions següents: estudis TIC sectorials, proves pilot d'implantació TIC en sectors tradicionals (comerç, tèxtil, construcció, oci), premi a la innovació, jornades de difusió, etc.

Desenvolupament d'espais emergents i districte tecnològic

La ciutat que es transforma cap a la societat del coneixement planteja nous reptes, ha d'assumir un nou paper i s'ha d'especialitzar en activitats d'alt valor afegit, compatibles amb les activitats ja existents. La transformació de la ciutat, el nou urbanisme que es deriva de la nova economia, ha d'acollir les noves activitats, afavorir-les i promoure la seva implantació a l'eix central de la ciutat. Es tracta de provocar aquest lideratge i cercar alhora una qualitat de vida i una sostenibilitat que ens són imprescindibles.

L'Àrea de Serveis Territorials lidera aquest àmbit d'iniciatives amb la definició de dues estratègies bàsiques: el desenvolupament d'espais emergents, espais i continguts a l'entorn urbà de Mataró i la seu del TCM o districte tecnològic.

Infraestructures de noves tecnologies

En el camí vers la societat del coneixement, les telecomunicacions són un instrument fonamental. Mataró necessita unes infraestructures de qualitat,

d'accés universal i a preus assequibles. Per això és necessari promoure la competència entre operadors.

Davant l'objectiu de garantir la banda ampla a la ciutat, i sota el lideratge dels departaments de Manteniment i Serveis, i de Via Pública, s'ha creat un grup d'infraestructures que porta a terme les accions següents: desplegament i harmonització de les infraestructures de banda ampla, pla de telecomunicacions corporatiu, concurs de serveis, etc.

Conclusió

L'entrada de ple en una nova era implica la necessitat d'una nova administració pública, adaptada, que dona respostes, que crea valor, davant d'una nova societat.

L'*e-government*, des de la nostra perspectiva, amb les TIC, i des d'un punt de vista integrat (intern, de relació amb el ciutadà, entre les administracions i l'impuls de polítiques públiques basades en la promoció de les TIC), esdevé una estratègia que dona resposta a allò que la nova societat espera de l'Administració.

En aquest context, estem davant d'una administració emprenedora, innovadora, que assumeix risc, ja que no hi ha un experiència acumulada suficient.

Des d'aquesta perspectiva, casos com els de la ciutat de Mataró, a través del projecte «Mataró Ciutat Digital – TecnoCampusMataró» (www.tecnocampus.com), que hem explicat de manera resumida en aquesta comunicació, pot ser una contribució a la recerca de referències en aquest procés de canvi de l'Administració pública.

En primer lloc, el procés de planificació estratègica (Pla director per a la societat de la informació de Mataró i la creació, després, d'un grup de treball amb els agents clau) per definir una estratègia per a la plena integració de la ciutat de Mataró a la societat de la informació i el coneixement; en segon lloc, la creació d'un instrument *parapúblic*, gestor estratègic (el TecnoCampusMataró), que és l'eix central, estratègic, que lidera, coordina, crea sinergies, productes i serveis innovadors vinculats a una xarxa d'actors del territori, que actuen en els diferents àmbits clau de transformació; en tercer lloc, la implicació i el lideratge dels diferents àmbits d'actuació clau, la confiança en els agents del territori i la unificació d'objectius. I, finalment, la capacitat d'actuar integradament, des d'una perspectiva multidisciplinària, davant de necessitats de respostes complexes a realitats noves.

De manera resumida, aquestes podrien ser les quatre grans àrees d'aportació i la multitud d'innovacions, nous productes, nous serveis, noves formes d'organització, noves polítiques públiques... d'aquest cas i que poden ajudar a començar a construir la base de referències que altres administracions poden necessitar per iniciar el camí d'una Administració en la nova era del coneixement.

IMPACTO ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DE PROYECTOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Mila Gascó

1. Introducción

Los logros tecnológicos de las últimas décadas son la razón principal de la asombrosa nueva oleada de riqueza y bienestar en los países más ricos del mundo. El comercio electrónico y las aplicaciones de tecnologías de información y comunicación (TIC) se han convertido en poderosos motores de crecimiento económico e incrementos de productividad y están transformando la estructura del mundo en que vivimos. Sin embargo, estos desarrollos no están produciéndose por igual en todos los sectores de la sociedad. Mientras que los ámbitos empresariales son ya expertos en la utilización de las nuevas herramientas, la Administración pública avanza despacio. ¿Qué está ocurriendo? ¿Con qué dificultades se están encontrando los gestores públicos? ¿Cómo pueden las TIC ayudar a los gobiernos a volverse más productivos?

Para nosotros, responder a ésta y a otras cuestiones requiere realizar un análisis del ámbito organizacional e institucional en que tienen lugar las transformaciones relacionadas con la adopción de las nuevas tecnologías en el entorno público. El propósito de esta comunicación es, por tanto, llevar a cabo una primera aproximación a esta cuestión, desde una perspectiva analítica, contemplando las iniciativas de gobierno electrónico como parte fundamental de los procesos de reforma del Estado y examinando, dado este contexto, su impacto. Para ello, nuestro texto abordará los siguientes aspectos:

1. Las tendencias reformistas y la modernización del Estado.
2. La aplicación de las nuevas tecnologías en el sector público.
3. Los impactos organizacionales e institucionales de los proyectos de gobierno electrónico.

2. Hacia una nueva gestión de lo público

No siempre se ha utilizado el término de gestión al hablar de la actividad de las administraciones públicas. Ha sido sólo en los últimos años, como exponen Obregon y Vilalta (1994), período en el que se ha constatado que las estructuras implantadas y las técnicas empleadas en el sector público no han sido capaces de hacer frente al cambio de lógica producido. Ello ha llevado a que las administraciones públicas sintieran la necesidad de plantearse una modificación sustancial de sus actuaciones, más coherente con el concepto de gestión.

Anteriormente a este reconocimiento de la necesidad del cambio, tal y como afirma Prats (1989), eran el derecho público y el administrativo los entronizados como los propios de «... la Ciencia de la Administración¹ por excelencia, porque el predominio de sus técnicas es el que proporciona más seguridad para moverse en el mundo de las organizaciones burocráticas», que eran las que prevalecían en el ámbito de lo público.²

Durante un tiempo, este modelo burocrático, que era el que caracterizaba a las administraciones públicas, tuvo sus éxitos a la hora de gestionarlas debido a su focalización en la jerarquía, predictibilidad, específica división del trabajo y desempeño basado en los méritos. Siegel (1996) afirma que, en Estados Unidos, el paradigma burocrático funcionó porque resolvía los problemas básicos que la gente quería ver resueltos. Proporcionaba seguridad ante el desempleo, estabilidad, un fuerte sentimiento de justicia y equidad, así como todos aquellos bienes y servicios esperados durante la época industrial (carreteras, escuelas, autopistas o saneamiento, por citar algunos ejemplos). Osborne y Gaebler (1993), además, remarcan que esto era especialmente cierto en épocas de crisis, como fueron la Gran Depresión y las dos guerras mundiales.

Sin embargo, las exigencias de una sociedad de creciente complejidad y en cambio constante han convertido en inadecuado al modelo burocrático. La su-

1. No hay que olvidar que dicha disciplina nace ligada a la ciencia política con el principal objetivo de establecer la constitución; es decir, administrar las organizaciones públicas eficaz y honestamente y, presumiblemente, sirviendo al interés público. Se trata, pues, de una perspectiva institucional, normativa y estática; de una visión esencialmente moral y política, concebida en términos jerárquicos, en términos de la responsabilidad de las organizaciones públicas con respecto a la autoridad política electa (Bañón, 1997).

2. De hecho, desde el origen del concepto de burocracia, y exceptuando a Max Weber, los diversos autores de esta teoría (entre ellos Stuart Mill, Tocqueville, Marx o Schumpeter) han tenido como objeto principal de estudio la relación entre la burocracia, por una parte, y el aparato estatal, por otra (García Madarìa, 1985).

pervivencia de la burocracia en contextos para los cuales no fue pensada, como los actuales, ha generado disfunciones. A pesar de que la necesidad de administración pública va a más, pues según Prats (1989) «cuanto más rica, más compleja e interdependiente se hace una sociedad, mayor es la necesidad de acción de los poderes públicos», la administración burocrática va a menos. Ésta ha fallado en el sector público por varios motivos:

1. Porque limita la legitimidad de la decisión política al ejercicio de la potestad normativa (Obregon y Vilalta, 1994).
2. Porque su capacidad organizativa acentúa el cumplimiento estricto de la legalidad en detrimento de otros valores (Obregon y Vilalta, 1994).
3. Porque sus procesos extremadamente predecibles y racionales, su obsesión por la cantidad (y no por la calidad) y sus estructuras fuertemente jerárquicas eran únicamente competencia de aquellos que se encontraban en las esferas más altas de la organización (Siegel, 1996).
4. Porque su lenta naturaleza ha hecho imposible la adaptación a los nuevos tiempos (Siegel, 1996).
5. Por su falta de orientación a la calidad de los bienes y servicios proporcionados y de los procesos desarrollados (Siegel, 1996).

En definitiva, la evidencia de todos estos errores ha estimulado el interés de los responsables políticos y de los directivos públicos en todas las democracias avanzadas (Prats, 1989) por la creación de un marco teórico innovador que supere el campo limitado de la ciencia de la Administración y del paradigma burocrático.

Si la Administración pública tradicional se basaba en dos doctrinas básicas para el diseño organizativo (primero, el sector público debía ser distinto del sector privado en términos de continuidad, ética, métodos operativos, diseño organizativo, tipo de personal reclutado y estructura retributiva y de promoción; segundo, los políticos y los altos cargos públicos debían ceñirse a unos procedimientos estrictos para limitar el daño que pudieran hacer), el nuevo modelo de dirección y gestión pública hace suya la responsabilidad del sistema institucional en el proceso de diseñar y producir los bienes públicos deseados (Obregon y Vilalta, 1994). Y es que, como afirma Subirats (1993), las administraciones públicas se han ido convirtiendo en grandes empresas de servicios cuyo nuevo enfoque se basa en la correcta y eficiente prestación de los mismos. De esta manera, las nuevas funciones que la gestión de la Administración pública asume son recogidas por Allison (1983), quien las resume en las siguientes:

1. **La gestión estratégica:** Establecer objetivos y prioridades, lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las exigencias del entorno, y diseñar planes operativos para alcanzarlos.
2. **La gestión de los componentes internos:** Organizar, gestionar los recursos humanos y los financieros y controlar los resultados obtenidos.
3. **La gestión de los componentes externos:** Tratar con las unidades externas de la propia Administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos.

En definitiva, surge un nuevo término, el de gestión pública (o *public management* o *management público*) que representa un enfoque de gestión distintivo. La gestión pública (Albi *et al.*, 1997) es sustantivamente gestión (es decir, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones) y es pública (porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico-políticas peculiares), pero pone especial énfasis en responder a la especificidad y a la complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Así, quedan establecidos nuevos marcos de actuación y responsabilidad (nuevas reglas del juego) que comportarán nuevas implicaciones para la Administración pública, entre las que se encuentran (Mendoza, 1993):

1. **Cambio de la cultura organizativa:** El concepto de gestión pública supone:
 - a) Una cultura de la responsabilidad, ejercida a base de demostrar la consecución de fines, superando la simple justificación del cumplimiento formal de las normas.
 - b) Una cultura orientada a la consecución de resultados y, de este modo, orientada a la eficacia y a la eficiencia (Arias, 1994; Bañón, 1997); es decir, una cultura entendida como el contraste regular entre los objetivos previstos y los resultados obtenidos pero, también, una cultura que sugiere la búsqueda permanente de la optimización entre los recursos o *inputs* y los resultados o *outputs*.
 - c) Una cultura que estimula la responsabilidad individual. En este sentido, se trata de una cultura corporativa individual, tal y como lo expresa Arias (1994).
 - d) Una cultura que da prioridad al servicio al ciudadano. Y es que la administración es un servicio y debe, pues, responder a los derechos, deseos y necesidades de su público. La conciencia sobre la cada vez mayor aportación que los ciudadanos hacen a los presupuestos públicos transforma al

- administrado en un reclamante de prestaciones de calidad. El ciudadano pasa a percibirse a sí mismo como cliente de la administración (Mendoza, 1991) y a exigir que ésta actúe en consecuencia.³
- e) Una cultura que crea conciencia de coste, que favorece la innovación y la mejora continua.
2. **El reconocimiento de la legitimidad de la función gerencial:** Tal y como afirman Longo (1996) y Férrez (1997), el nuevo concepto de gestión pública requiere la aparición de una nueva figura, la del directivo público profesionalizado, que actuará frente a los políticos y a los funcionarios. En cierto modo, como ya avanzó Nieto (1984), el directivo podría considerarse como el eslabón existente entre los políticos y los administradores y su función se centraría en la concreción e implantación de las decisiones políticas.⁴
 3. **Un nuevo concepto de control:** El cambio que se experimenta al pasar del concepto tradicional de administración al de *management* público supone la adopción de una concepción de control como una actividad netamente directiva, corolario de la responsabilidad asumida, y cuyo fin primordial es contribuir a que la organización pueda alcanzar los objetivos establecidos. Este nuevo sistema de control comprende tanto el control estratégico como el control de gestión (López y Gadea, 1992).
 4. **La utilización de nuevos instrumentos de gestión:** Los programas de modernización ponen el énfasis en la aplicación de técnicas con un marcado carácter gerencial, como pueden ser la dirección por objetivos, la gestión por procesos o el modelo de calidad total.

En definitiva, como se desprende de los párrafos anteriores, el enfoque renovado de la gestión pública representa un nuevo paradigma global y la transición a este nuevo paradigma es inevitable «... de la misma manera que la transición al modelo progresista de administración pública fue inevitable» (Osborne y Gaebler, 1993).

3. Es ésta una de las transformaciones más radicales con respecto al paradigma burocrático pensado para dar respuesta a las tareas de tutela y protección efectiva de derechos y garantías, pero no para gestionar la prestación de servicios públicos.

4. De todos modos, es éste un tema que todavía se encuentra en fase de discusión. Actualmente, en varios foros, se debate la consolidación y el desarrollo de esta función directiva pública, así como se intentan avanzar propuestas para la institucionalización de la misma.

3. Estrategias de modernización y nuevas tecnologías

Los programas de reforma que se desprenden del contexto que acabamos de describir cuentan en la actualidad con nuevas herramientas de implantación: las TIC. Así lo explican López y Leal (2002): «En los últimos años los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general, están presionando para tener unos gobiernos más transparentes y responsables, y unas Administraciones Públicas más receptivas. Motivados por este interés, varios gobiernos están explorando las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones para construir una democracia de mayor calidad, transformar profundamente la Administración y hacer la sociedad civil más responsable con sus compromisos públicos. Estas tecnologías, y muy particularmente Internet, se apuntan como buenos instrumentos para lograr una mejor gobernación, combatir la exclusión social y mejorar la vida pública. Las tecnologías abren nuevas oportunidades y crean numerosas expectativas».

Pero, ¿cómo puede el sector público hacer uso de las innovaciones a las que nos referimos en el marco de las transformaciones de la administración?

El gobierno y la administración son sujeto y objeto de la adaptación de las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) y de la calidad de una infraestructura de información y de conocimiento (IIC). Como *sujeto*, el papel del gobierno y de la Administración es clave en cuanto a su influencia en la creación de un marco regulador de las telecomunicaciones que fomente la competencia y haga más asequible el acceso a los ciudadanos, en la formulación de medidas que fomenten la seguridad y que generen la confianza necesaria para las transacciones electrónicas o en el establecimiento de la garantía de unos servicios de comunicación mínimos a disposición de la población y, en especial, de los grupos con fuertes dificultades económicas, geográficas y sociales.⁵

Como *objeto*, el gobierno y la Administración participan de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías integrándolas en sus procedimientos y objetivos con la finalidad de incrementar su eficiencia, eficacia y legitimidad política. Esta integración, a su vez, puede responder a procedimientos y objetivos internos a la Administración y al gobierno –o a la conexión entre ambos– o a las relaciones entre gobierno y Administración y gobernados o administrados. Es

5. Ello es, lógicamente, consecuencia del cambio de rol del Estado, que ha pasado de intervenir en la economía de manera directa, como productor, a hacerlo de forma indirecta, como regulador con el objetivo de salvaguardar el interés público.

precisamente en este segundo contexto donde tienen lugar las acciones de gobierno electrónico, gobierno en red o gobierno digital que son las que nos conciernen a efectos de esta comunicación.

Debemos, en este sentido, empezar haciendo referencia al significado del término objeto de nuestro análisis. A pesar de que son varias las definiciones que han ayudado a clarificar el concepto de gobierno electrónico, para nosotros, este término incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual.

Como se deduce, digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos ordenadores o de diseñar una página web que ofrezca información, sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el público. En este sentido, queremos hacer nuestra la definición proporcionada por el grupo Gartner en 2000⁶ y que especifica que el gobierno electrónico se refiere a «*the continuous optimisation of government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media*».

Diversas iniciativas pueden tener cabida cuando se llevan a cabo acciones de gobierno electrónico. En realidad, en términos generales, podríamos distinguir dos grandes grupos de iniciativas que responden a los distintos papeles que asumen el gobierno y la Administración⁷ como objetos de las nuevas tecnologías. Así, por un lado, encontramos todos aquellos programas relacionados con la aplicación de las TIC a la organización y los procedimientos internos al Gobierno y la Administración en red e, incluso, a las relaciones entre ambos. Es lo que llamaríamos *Administración electrónica o digital*.

Por otro lado, el gobierno y la Administración también actúan como objetos de la implantación y de la adaptación de las nuevas tecnologías cuando apli-

6. Gartner Group. *Singapore's e-government initiative*. Stanford, Connecticut (Estados Unidos): Gartner First Take, 2000.

7. Para poder entender la siguiente exposición, es necesario distinguir entre los conceptos de *gobierno* y *Administración*. Así, para nuestros propósitos, entendemos por *gobierno* el equipo de personas escogido por aquella persona elegida por la soberanía popular y que, por tanto, representa unos intereses o una voluntad pública y lleva indisolublemente asociado un carácter de decisor en un gran número de materias. Por su parte, cuando aludimos a la *Administración*, nos estamos refiriendo a aquellos órganos que también toman decisiones públicas pero que no han sido escogidos por la soberanía popular.

can las TIC a su relación con otros actores (ciudadanos y organizaciones civiles y empresas) para los cuales adquieren un papel de suministradores de servicios de muy diversa índole. En este caso, nos estaríamos refiriendo propiamente al *gobierno electrónico, digital o en línea*.

Analicemos más en profundidad los diferentes programas:

La Administración electrónica

Como hemos adelantado, con este concepto nos referimos a la utilización de las nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas. Efectivamente, existe todo un conjunto de acciones que se refieren a las distintas maneras en que las tecnologías de la información y el conocimiento pueden apoyar las operaciones internas del gobierno. Algunos ejemplos significativos pueden constituirlos las conexiones privadas a ordenadores y redes externas (extranets), la creación de una intranet corporativa o red telemática, la digitalización de la correspondencia, la implantación de un sistema de seguimiento de expedientes, la utilización de ordenadores y de sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones gubernamental y a la formulación de políticas públicas, el fortalecimiento de la infraestructura de firma digital y de los sistemas de seguridad informática o la capacitación de los recursos humanos de los diversos organismos de la Administración pública.

Todo este conjunto de acciones, al realizarse en la *trastienda* de las administraciones, recibe con frecuencia el nombre de *back office adjustments*. Estos *ajustes* no sólo constituyen programas específicos en sí mismos, sino que son un instrumento indispensable para poder implantar otras acciones dentro del grupo que hemos denominado *gobierno electrónico*. Especialmente son importantes a la hora de dotar de coherencia a las iniciativas que tienen lugar en distintos niveles de la Administración. Y es que, aunque somos de la opinión de que lo importante de este conjunto de actuaciones es que, en mayor o menor medida, son reflejo de la mayor sensibilidad que tienen los poderes públicos en cuanto a estas cuestiones, también creemos en la necesidad de formular una política integral de transición a la sociedad del conocimiento (de la que las acciones en el interior de las administraciones formarían parte) que evite la segmentación y atomización de los distintos programas y subprogramas y que potencie la coherencia e integración de los mismos.

El gobierno electrónico

Son varias las acciones que pueden implantarse al considerar cómo administraciones y Gobierno pueden aplicar las nuevas tecnologías en sus relaciones externas con terceros (*front office adjustments*). Así, debemos hacer referencia a:

1. **Acceso ciudadano a diferentes tipos de información:** El Gobierno es, probablemente, el mayor recolector, procesador y custodio de toda clase de información. Además de utilizarla para sus propios fines, los ciudadanos y las distintas organizaciones que conforman la sociedad también tienen interés en ella. Así pues, cuando nos referimos a la iniciativa de proveer información, debemos destacar tres tipos de acciones:

- a) Información que el gobierno quiere diseminar. Por ejemplo, noticias, regulaciones, políticas o textos de consulta.
- b) Información que el gobierno recopila para su uso pero que puede poner a disposición de otros usuarios. Por ejemplo, datos geográficos, demográficos o económicos.
- c) Información que el gobierno se ve obligado a proporcionar como consecuencia de demandas o requisitos públicos. Por ejemplo, indicadores de desempeño, datos personales, documentos internos acerca de políticas, informes de gestión o cuentas auditadas.

Ofrecer información a través de mecanismos digitales tiene numerosos beneficios tales como la reducción de costes de distribución, la garantía de ofrecer un servicio 24 horas al día durante 7 días por semana al que se puede acceder desde cualquier parte del país, la disminución de la dilación entre la producción y la oferta de la información o la mejora de las posibilidades del gobierno para ser más transparentes para con sus ciudadanos y organizaciones sociales y empresariales.

2. **Transacciones con el gobierno:** Quizás más importante que la provisión de información es la posibilidad de llevar a cabo transacciones electrónicas entre el Gobierno y los diferentes usuarios de servicios (ciudadanos pero, también, empresas); es decir, la posibilidad de efectuar trámites las 24 horas del día de los 365 días del año, accediendo a los mismos desde cualquier parte del país a través de un ordenador que puede estar instalado en un hogar, una escuela o un quiosco, por poner algunos ejemplos. Nos estamos refiriendo a gestiones tales como la renovación del carné de conducir o de otras licencias (caza o pesca), la notificación

de cambios de domicilio, la solicitud de los permisos necesarios al poner en marcha un negocio o el pago de los impuestos por Internet.

Una de las principales actuaciones en este ámbito hace referencia a la creación de una ventanilla única que permita el acceso a todos los trámites que se puedan realizar a cualquier nivel gubernamental. Ello simplifica enormemente la interacción del ciudadano con el gobierno puesto que reduce a una las vías de entrada al interior del complicado mundo de las administraciones públicas y presenta a todo el Estado como una unidad. Además, refuerza la eficiencia administrativa al conseguir un gobierno más pequeño, más barato, más rápido, más fácil de gestionar así como muy orientado al cliente (al ciudadano).

A pesar de las dificultades que la implantación de un proyecto que permita llevar a cabo trámites a través de Internet conlleva (y entre los que cabe referirse a la necesidad de una firma digital o a la resolución de los problemas de seguridad que pueden darse en las transacciones electrónicas), son algunas las acciones que, tímidamente, se han empezado a poner en marcha en distintas partes del mundo.

3. Prestación de servicios públicos: Ofrecer servicios públicos a través de la red y de otras herramientas es una de las posibilidades más interesantes que se pueden llevar a cabo. Los llamados servicios en línea se adaptan mejor a los usuarios y, en este sentido, cumplen con sus expectativas pues eliminan distancias, desigualdades (zonas rurales *versus* zonas urbanas, individuos con capacidad económica *versus* individuos sin dicha capacidad) y obstáculos físicos (por ejemplo, por lo que respecta a la población más anciana o a los discapacitados). Algunas de las iniciativas que ya se han llevado a cabo en este ámbito han tenido que ver con la medicina (lo que ha puesto de moda el término de *telemedicina*) o con la educación.

4. Proceso democrático y participación ciudadana: Indudablemente, la adopción de nuevas técnicas da lugar a importantes cambios entre el ciudadano y el Estado, y entre los mismos estados, que tienen implicaciones en el proceso democrático y en las estructuras de gobierno. En concreto, el potencial de herramientas como Internet estriba en su carácter no jerárquico y cibernético que favorece la interactividad. En este sentido, las iniciativas de gobierno electrónico también incluyen actuaciones en el campo de la democracia digital.

Para definir este concepto, vamos a hacer nuestra la definición proporcionada por Hacker y Van Dijk (2000) y que establece que la democracia digital es «*a collection of attempts to practise democracy without the limits of time, space and ot-*

her physical conditions using ICT or CMC instead, as an addition, not a replacement for traditional “analogue” practices».

Son varias las acciones llevadas a cabo en este ámbito, entre las que cabe destacar la votación electrónica, la interacción electrónica con el Parlamento y los referenda *online*.

4. Proyectos de gobierno electrónico y procesos de cambio

La historia ha mostrado que la introducción de nuevas tecnologías en cualquier ámbito generalmente va acompañada de cambios importantes en la organización del trabajo. En el caso de la Administración pública, estas transformaciones son, si cabe, más notables puesto que las TIC están asociadas con formas de organización postindustriales, basadas en unos trabajadores muy cualificados y flexibles, con un elevado grado de autonomía, y simultáneamente altamente coordinados, y organizados en unidades operativas relativamente pequeñas y flexibles mientras que, como ya hemos avanzado, el sector público ha venido caracterizándose por tener estructuras y procedimientos jerárquicos, burocráticos y relativamente inflexibles (Bates, 2001).

Fountain (2002, 2001) detalla algunas de estas alteraciones: *«Professional and operational roles will continue, but they have become broader and more fluid (...). Boundaries have become more permeable (...). Information technology, (...), has promoted greater use of cross-functional groups and teams at both the operational and professional levels (...). As command and decision systems have modernized, a stream of secondary effects requires systematic attention. These include modifications to supervisory roles, transformation of hierarchical relations, and, (...), modernization of the nature of authority structures and systems.»*⁸

La utilización de las tecnologías y la consecuente implantación de programas de administración y de gobierno digital no motiva, únicamente, transformaciones en el interior de las administraciones. En este sentido, las alteraciones a las que da lugar tienen un mayor alcance. Así, las TIC permiten la mejora de la eficiencia y de la efectividad de las funciones ejecutivas del gobierno y, en particular, de la prestación de servicios. También, las nuevas herramientas modifican la relación entre el gobierno y la sociedad y crean nuevos espacios de participación así como dan lugar a procesos gubernamentales más transparentes y

8. Para una descripción más completa de estos cambios, véase la teoría de la burocracia federal que la autora enuncia en Fountain (2002).

responsables. Todo ello redundará en mayores niveles de satisfacción ciudadana así como de aceptación de la actuación del sector público.

Dado este contexto, nuestra conclusión es clara: las iniciativas que el gobierno y la Administración llevan a cabo como objeto de las tecnologías provocan, inexorablemente, un *cambio organizacional* definido éste como el diseño e implantación deliberada de una innovación relacionada con la estructura, políticas, objetivos u operaciones de una organización (Thomas y Bennis, 1972) y, por tanto, como un proceso general y a gran escala que implica una importante transformación del modo en que las organizaciones hacen realidad sus fines.

Lo que ya no es tan evidente, no obstante las modificaciones previamente enunciadas, es que las aplicaciones tecnológicas en el sector público originen un proceso de *cambio institucional*; es decir, un proceso de reforma de las instituciones (formales o informales) o, en palabras de North (1990), de las reglas de juego o, más estrictamente, de los límites que los hombres imponen a la interacción de tipo económico, político o social.

Este aspecto deviene fundamental, dado que consideramos a las nuevas tecnologías como eficaces herramientas a la hora de perseguir la modernización del Estado que, esencialmente, implica la reforma de las normas y reglas que determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo.

Entonces, ¿por qué no se traducen los cambios organizativos originados por la introducción de las tecnologías en el sector público en transformaciones institucionales? Contestar a esta pregunta nos obliga a profundizar en el proceso de cambio institucional.

En este sentido, lo primero que debemos reconocer es que la existencia de factores de cambio institucional no es determinante para la consecución de dicho cambio. Puesto que las instituciones y los mapas mentales de los actores involucrados están íntimamente vinculados (North, 1994),⁹ la alteración de las reglas y de las normas sólo tendrá lugar cuando dichos actores perciban que los nuevos arreglos institucionales les proporcionan mayores beneficios que la situación actual. Como ya hemos afirmado en otro lugar (Gascó, 2002), «*institutional change occurs whenever an alteration of relative prices is perceived by one of the parties taking part from a transaction as a win-win situation for that party or for all the participants involved. Therefore, institutional change depends*

9. El autor afirma que «los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el medio; las instituciones son mecanismos exteriores a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio».

*on the actors' perceptions with respect to the gains (the pay-offs indeed) to be obtained».*¹⁰

Si esto es así, y tal es nuestra asunción, nuestra segunda conclusión específica que las diferentes modalidades de proyectos de gobierno electrónico en línea no alteran necesariamente el tipo de institucionalidad puesto que la consecución de una mayor eficiencia y transparencia en la actuación de las administraciones públicas no tiene por qué provocar el cambio cultural que motiva la transformación de los modelos mentales de los actores.

Aunque pueda parecer contradictorio, la justificación a dicha afirmación radica, precisamente, en las reglas del juego que guían en la actualidad el actuar de las administraciones públicas. Efectivamente, las innovaciones tecnológicas, que toman la forma de programas de gobierno electrónico, se implantan en estructuras organizativas de tipo burocrático, tal y como señalábamos en nuestro segundo apartado, y, consecuentemente, están sujetas a las limitaciones impuestas por sus características.¹¹ Una de dichas restricciones es la *resistencia al cambio* por parte de los profesionales (por parte, en definitiva, de uno de los grupos de actores involucrados en las transformaciones) que forman parte de dichas estructuras.

¿Cuáles son los atributos de la burocracia que incentivan la resistencia al cambio de paradigma, la transformación institucional?

Son varios los autores que han abordado esta cuestión. En términos generales, podemos afirmar que son las mismas ventajas del modelo burocrático las que motivan sus disfuncionalidades. Así, la precisión en la definición del cargo y en la operación, la uniformidad de rutinas y procedimientos, la continuidad de la organización y la confiabilidad dan lugar a un sistema cerrado basado en la certeza y en la previsión exacta percibido por sus miembros como estable y seguro (Chiavenato, 1986).

Lo anterior provoca que una nueva situación, tal y como puede ser la motivada por la introducción de las tecnologías en el sector público, provoque estados de incertidumbre y desconfianza, rompa la rutina, amenace el estatus adquirido (en términos de poder y control) y sea fuente de inseguridad futura; en

10. Manuel Mendo (2002) lo expresa muy sencillamente a través de términos matemáticos. De este modo, el autor explica: «Así aparece que $C=(A+B+D)>X$, donde C es el cambio, A el nivel de insatisfacción con la situación actual, B el deseo de cambiar, D la facilidad de integrar el cambio y X el coste del cambio».

11. «*Electronic government projects are being implemented considering the type of institutionality they are insert into, that is the current formal and informal rules and incentives systems embedded in the governmental structures*» (Gascó, 2002).

definitiva, que dé lugar a que los actores perciban que los nuevos arreglos les proporcionan beneficios menores (o, incluso, pérdidas) que el estado anterior.

La resistencia al cambio se manifiesta con mayor fuerza en aquellas construcciones burocráticas, propias de la mayoría de los países latinos, que son sólo parciales en el sentido de que han combinado una sobreburocratización estructural con una infraburocratización del comportamiento, es decir, una perversa mezcla de formalismo y clientelismo. Como afirma Ramió (2001), «la mayoría de los países latinos, en especial en América Latina, no han poseído instituciones burocráticas en el sentido moderno del término ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos weberianos pero los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos».

Finalmente, la experiencia fallida de procesos de cambio anteriores (tales como los que tuvieron que ver con las reformas administrativas de los sesenta)¹² constituye, así mismo, un factor de resistencia puesto que los actores, dada su experiencia pasada,¹³ no perciben la nueva situación como más beneficiosa que la anterior. En palabras de Echebarria (2001), «la herencia del pasado compromete nuevos proyectos de cambio».

En suma, el problema real en la implantación de proyectos de administración y gobierno electrónico no es el cambio organizacional al que dan lugar sino las transformaciones de las normas, procesos y valores asumidas por los actores como válidas para interpretar las situaciones a las que se enfrentan y que, necesariamente, deben acompañar a las innovaciones tecnológicas si se pretende una verdadera modernización del Estado.

5. Conclusiones: implicaciones para los gestores públicos

«La Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con efi-

12. Ver Echebarria (2001) para un análisis en profundidad sobre las causas de tales fracasos.

13. No hay que olvidar que los modelos mentales son mapas formados «...por las percepciones presentes, así como la totalidad de las representaciones analógicas y digitales que concierne al pasado, al presente y al futuro de una persona, es decir, a sus pensamientos, a sus decisiones vitales, a la diversidad de sus convicciones y a sus anticipaciones» (Bertolotto, 1997).

cacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente disminuyen los apoyos al sistema político» (Ramió, 2001).

La necesidad de eficacia y eficiencia ha dado lugar a múltiples intentos de reforma de las administraciones públicas y de modernización de los estados que, en los últimos años, han contado con nuevas herramientas: las tecnologías de la información y el conocimiento. Estas innovaciones tecnológicas en el ámbito de lo público han tomado la forma de programas de Administración y Gobierno digital.

La introducción de las nuevas tecnologías ha provocado importantes procesos de cambio organizacional pero no necesariamente cultural o, como nosotros lo hemos definido con anterioridad, institucional. En esta comunicación hemos intentado mostrar que, en realidad, los factores de resistencia al cambio tecnológico no difieren de aquellos relacionados con otros procesos de transformación de las administraciones públicas puesto que todos ellos tienen su origen en la institucionalidad presente, definida por los atributos que caracterizan al sistema burocrático.

En este sentido, las recomendaciones sobre gestión del cambio proporcionadas por la clásica teoría de la organización pueden ser extrapolables al entorno público. Estrategias de educación y comunicación, facilitación y apoyo, negociación y participación deben acompañar los procesos de innovación tecnológica en el interior de las organizaciones o en las relaciones entre Administración y ciudadanía sin olvidar que la implantación de los cambios no puede concebirse como una transformación inmediata de comportamientos burocráticos arraigados durante años. En definitiva, «la implantación del cambio en la Administración pública ha de plantearse como un proceso adaptativo y no como un proceso programado», uno cuya «lógica consiste en generar una interacción continua entre el centro y la periferia, en la que el cambio es el producto de la negociación y el ajuste mutuo: frente a planes altamente detallados, es preferible partir de reglas básicas de juego que expresen un acuerdo general sobre las prioridades fundamentales; en lugar de imponer a sus destinatarios el cumplimiento de objetivos fijados de forma jerárquica, es más eficaz promover su participación activa, buscando un compromiso voluntario en la aplicación de los cambios; en lugar de recortar la discrecionalidad de las unidades de base en la aplicación de las reformas, tiene más sentido favorecer su autonomía para fomentar la adaptación a las condiciones locales» (Echebarria, 2001).

Todo ello nos conduce a finalizar nuestra exposición afirmando que los retos que debe enfrentar el gestor público ante la implantación de proyectos de gobierno electrónico van más allá de facilitar el cambio tecnológico. La cultu-

ra de eficacia y eficiencia, de orientación al ciudadano, de transparencia y responsabilidad sólo será posible si es asumida como tal por los servidores públicos, si se consigue, en suma, el cambio institucional de las administraciones públicas.

6. Bibliografía

- Albi, E., González-Páramo, J. M. y López Casanovas, G. *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel Economía, 1997.
- Allison, G. «Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?». En Perry, J. y Kraemer, K. (eds.): *Public management: Public and private perspectives*. California: Mayfield Publishing, 1983.
- Arias, E. «Hacia una Administración centrada en el ciudadano», *Harvard DEUSTO Business Review*, nº 63, págs. 80-89. Bilbao, 1994.
- Bañón, R. «Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales». En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.): *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1997.
- Bates, T. *Cómo gestionar el cambio tecnológico. Estrategias para los responsables de centros universitarios*. Barcelona: EDIUOC-Gedisa, 2001.
- Bertolotto, G. *Programación neurolingüística. Desarrollo personal*. Madrid: Editorial Libsa, 1997.
- Chiavenato, I. *Introducción general a la teoría de la administración*. México D. F.: Mc Graw Hill, 1986.
- Echebarria, K. «Estrategias de cambio y contratos de gestión». Ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre de 2001.
- Férez, M. *¿Cómo consolidar y desarrollar la función directiva en las Administraciones públicas?* Apuntes del Segundo Encuentro Anual del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. ESADE, Barcelona, 1997.
- Fountain, J. E. «A theory of federal bureaucracy», en Nye, J. y Kamarck, E. (eds.). *Governance.com. Democracy in the information age*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2002.
- Fountain, J. E. *Building the virtual state. Information technology and institutional change*. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2001.
- García Madaria, J. M^a. *Teoría de la organización y sociedad contemporánea*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1985.

- Gascó, M. «New technologies and institutional change in public administrations». En *Social Science Computer Review*. Número especial en gobierno electrónico. Sage Publications, 2002.
- Hacker, K. y Van Dijk, J. *Digital democracy: Issues of theory and practice*. Londres: Sage Publications, 2000.
- Longo, F. «Políticos, directivos y sindicatos como actores de la de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas». *Papers ESADE*, nº 148. Barcelona, 1986.
- López Camps, J. y Gadea Carrera, A. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Barcelona: IVAP y Gestión 2000, 1998.
- López Camps, J. y Leal Fernández, I. *E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento*. Bilbao (España): Instituto Vasco de Administración Pública, 2002.
- Mendo, M. *Página web sobre cambio organizacional* [en línea]. <http://www.galeon.com/m_mendo/intro.htm>. [Consulta: 20 de agosto de 2002]
- Mendoza, X. «*Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa*». *Papers ESADE*, nº 115. Barcelona, 1993.
- Mendoza, X. «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España». *Documentación administrativa*, nº 223, págs. 261-290. Barcelona, 1991.
- Nieto, A. «Los estudios sobre la Administración pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clave directiva profesionalizada». *Documentación Administrativa*, nº 200 (1984), págs. 7-42.
- North, D. «Institutional change: A framework of analysis» [en línea]. *Working Papers in Economics (WoPEc)*. 1994. <<http://netec.mcc.ac.uk>>.
- North, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Obregon, I. R. y Vilalta, J. M^a. *Direcció estratègica i gestió dels recursos humans a les administracions públiques catalanes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1994.
- Osborne, D. y Gaebler, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nueva York: Plume/Penguin Books, 1993.
- Prats, J. «Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas». *La formación para la Administración local en los 90*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1989.
- Ramió, C. «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional» [en línea]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21 (octubre 2001). <<http://www.clad.org.ve/rev21/ramio.pdf>>. [Consulta: 15 de agosto de 2002]

- Siegel, M. «Reinventing management in the public sector». *Federal Probation*, vol. 60, nº 1, págs. 30-36. Washington, D. C., 1996.
- Subirats, J. «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común». *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía*, nº 26 (1993), págs. 144-149.
- Thomas, J. M. y Bennis, W. G. (eds.). *The management of change and conflict*. Baltimore (Maryland): Penguin, 1972.

DEMOCRÀCIA ELECTRÒNICA I GESTIÓ PÚBLICA: L'APLICACIÓ DE LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I COMUNICACIÓ EN EL PROCÉS D'ELABORACIÓ DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI D'UNIVERSITATS DE CATALUNYA

Jaume Urgell

1. Introducció

L'objectiu d'aquesta comunicació és aportar elements d'anàlisi i reflexió entorn del concepte de democràcia electrònica, a partir de l'experiència dels fòrums virtuals sobre el futur de la universitat catalana. També s'estudien les implicacions de la democràcia electrònica en allò que anomeno els «tres tipus d'agents de la cosa pública», és a dir, els actors que, amb diferents graus de responsabilitat i àmbits d'actuació, intervenen en els processos d'organització i distribució (*allocation*) dels recursos públics d'una societat. Aquests tres agents són: (i) el gestor, directiu o gestor públic; (ii) el *policy-maker* o dissenyador de polítiques públiques, i (iii) l'actor polític (polítics i *advocates*).

En primer lloc, faré unes consideracions generals sobre l'aplicació de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) als processos de consulta i participació democràtica i, seguidament, tractaré el cas pràctic dels fòrums virtuals sobre el futur de la universitat catalana que el Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat va obrir amb motiu de la preparació de l'Avantprojecte de llei d'universitats de Catalunya. Acabaré amb les implicacions que tenen les TIC per als agents de la cosa pública.

2. Consideracions generals

Algunes constatacions bàsiques, però rellevants, sobre la participació electrònica que convé tenir en compte són les següents:

- a) La democràcia electrònica té la potencialitat de millorar la relació dels governs amb la societat civil i la ciutadania, de fer més transparents els proces-

sos polítics i d'elaboració de polítiques públiques, i de fomentar la participació activa de sectors més amplis de població en els afers públics.

- b) Diversos autors han assenyalat que la democràcia electrònica no és un nou paradigma democràtic, sinó que ho és l'aplicació de les noves tecnologies de la informació i les comunicacions als nostres sistemes de democràcia liberal. En aquest sentit, aquestes tecnologies són només un dels diferents reptes que té plantejats la democràcia avui dia.
- c) Des d'aquest punt de vista, la democràcia electrònica presenta oportunitats importants de millora dels processos democràtics i de les institucions, però alhora també amenaces. Entre les oportunitats, destaca la contribució que poden fer les noves tecnologies a la millora de la qualitat democràtica (es dóna més fàcilment veu a opinions tant d'experts com de persones que altrament no hi participarien) i de la cohesió social. Pel que fa a les amenaces, es pot esmentar el risc de fomentar el corporativisme i l'expressió dels interessos particulars per damunt del bé comú, o també la incompatibilitat del valor de la participació amb altres valors democràtics, com ara l'eficiència.
- d) En definitiva, la democràcia electrònica no ha de ser mai una finalitat en ella mateixa, sinó un mitjà o un instrument que faciliti la intervenció activa de la ciutadania en la configuració de les polítiques públiques i els processos democràtics. I això es pot donar en diverses fases o esferes: informació, deliberació, processos decisionals, implantació de la decisió i avaluació o control (Requejo, 2002). Els fòrums sobre el futur de la universitat catalana que es discuteixen més endavant se situarien en la fase de la deliberació.

3. Aplicació de les tecnologies de la informació i comunicació

Tradicionalment, es poden identificar diversos factors que condicionen l'aplicació de les TIC als processos de participació: la cultura política imperant en una societat, la voluntat dels polítics, l'accés a les TIC, la disponibilitat d'infraestructures, els continguts i les possibilitats de la tecnologia. És important, per tant, tenir en compte que per a una participació electrònica profitosa, caldrà que aquests factors hi contribueixin. Així, per exemple, la manca d'infraestructures, i en concret d'accés a Internet amb banda ampla, pot representar un seriós aturador a la participació electrònica, i pot arribar a provocar situacions de fractura digital.

4. Els portals de participació

Des d'una òptica més pràctica, fins i tot prescriptiva, la bona coordinació interna dels governs i la implicació dels seus membres és una condició per a l'èxit dels portals de participació, com ho demostren diverses experiències internacionals en aquest camp. El cas de Finlàndia, i dels fòrums Otakantaa, és paradigmàtic; a Catalunya, però, també trobem una bona col·laboració entre institucions a través dels acords de la Generalitat de Catalunya amb Localret (que ha donat com a resultat la constitució de l'empresa Puntcat per a la gestió dels serveis públics electrònics, inclosos els espais de participació). De l'anàlisi comparada podem extreure també algunes lliçons: primer, és important avançar, encara que sigui amb petites passes, que acostumen a conduir cap a projectes consolidables; també cal fer els esforços necessaris per a la difusió dels espais de participació i assegurar-nos que els ciutadans tenen accés a la informació i els materials que necessiten per poder participar-hi. Això pot semblar una obvietat, però només cal navegar per la majoria dels portals de participació existents per veure que poques vegades es té en compte.

5. La democràcia electrònica

Finalment, la democràcia electrònica és una nova realitat que demana un cert grau de voluntat experimental dintre les administracions que la impulsen, i és un procés que encara no sabem on farà arribar la pràctica democràtica de la nostra societat. Per tant, cal assumir uns certs riscos en la seva implantació i impuls. En aquest punt és clau la capacitat de lideratge i la valentia dels líders polítics a l'hora de tirar endavant experiències de democràcia electrònica.

6. Els fòrums sobre el futur de la universitat catalana

El cas dels fòrums virtuals sobre el futur de la universitat catalana <http://dursi.gencat.net/ca/un/forum_unifutur.htm> és important, perquè es tracta d'un dels primers cops a Catalunya i a l'Estat espanyol en què un govern fa possible la participació electrònica dels ciutadans en el debat previ a l'elaboració d'un avantprojecte de llei i, per tant, en un moment en què les aportacions poden incidir en el plantejament d'alguns temes de la normativa legal, abans que entri al Parlament.

Els fòrums van tenir l'objectiu de generar un debat en el món universitari català sobre els reptes de futur del sector i d'incentivar la participació tant dels membres dels òrgans de govern de les universitats, com del professorat, els estudiants, i el PAS i la població en general. El moment escollit per obrir els fòrums van ser les etapes inicials de discussió interna del text preparatori del que hauria de ser el Projecte de Llei d'universitats de Catalunya. Cal dir que els fòrums virtuals van tenir lloc paral·lelament a les jornades Universitàries de Catalunya, que es van fer a Sitges entre els mesos de gener i març de 2002, i per tant van ser un instrument, una via complementària, per a l'expressió d'idees i propostes. Les Jornades presencials van ser força concorregudes, però la voluntat que hi hagués representació de totes les universitats catalanes va obligar a establir-hi unes quotes. Els fòrums, per contra, eren oberts a tota la població en general i permetien una participació més àmplia.

Per posar l'èmfasi en la complementarietat dels dos mecanismes de participació (presencial i virtual), l'estructura temàtica va ser la mateixa. Tant les jornades com els fòrums es van organitzar en cinc grans blocs que tractaven diferents aspectes generals del món universitari (vegeu el quadre 1), des de les estructures de govern a la regulació del professorat, els estudiants, la mobilitat internacional, la llengua a la universitat, etc. Cada bloc estava dividit en seccions, que a les jornades rebien el nom de tallers i als fòrums eren subapartats.

Quadre 1: Fòrums

- Fòrum 1:** La missió de la universitat catalana en el futur
- Fòrum 2:** Docència i recerca
- Fòrum 3:** Universitat, societat i qualitat
- Fòrum 4:** Accés a la universitat, estudiants i inserció laboral
- Fòrum 5:** Coordinació universitària, dimensió europea i internacionalització

Per dinamitzar la participació als fòrums virtuals, cada bloc i cada secció estava encapçalat per una pregunta oberta i un petit paràgraf explicatiu. Això va donar com a resultat aportacions variades, la majoria de les quals raonades i intel·ligents, sobre la diversitat de temes plantejats.

Els fòrums també tenien dos elements clau que van contribuir a mantenir un nivell alt de qualitat en les participacions. D'una banda, per fer-hi una aportació, calia prèviament acceptar un codi ètic (vegeu el quadre 2), senzill però

complet, que exigia que l'aportació fos raonada, mínimament documentada i centrada en el tema del bloc. Un cop l'usuari acceptava aquest codi, podia escriure el seu missatge, que quedava penjat a la web automàticament. El control de les aportacions (per assegurar que no hi havia missatges insultants o que violessin alguna normativa de privacitat) es feia *a posteriori*, però no se'n va haver de retirar cap, de missatge. Cal dir que no es demanava una identificació gaire detallada, per incentivar les participacions més o menys anònimes. La raó d'això és que importava més el contingut de l'aportació, la idea, que no pas l'autoria (tot i que qui volia podia identificar-se amb el seu nom real).

Quadre 2: Codi ètic

Les aportacions als fòrums han de complir les normes següents:

1. El llenguatge que s'hi utilitza és respectuós
2. La voluntat de participació és constructiva i fruit de la reflexió
3. L'aportació es refereix al tema i a la pregunta plantejats
4. S'hi inclouen arguments ponderats per fonamentar l'opinió expressada
5. S'hi respecta la confidencialitat i privacitat de dades
6. No s'hi vulneren drets d'autor ni altres drets de propietat intel·lectual

Els fòrums virtuals van estar oberts durant cinc mesos, entre gener i maig, i s'hi van rebre un centenar d'aportacions. Experts en democràcia electrònica de l'OCDE consultats pels coordinadors dels fòrums van assegurar que no hi ha una xifra concreta que es pugui donar com a mesura d'allò que és un èxit o un fracàs, quant al nivell de participació, i que en àmbits especialitzats no acostumen a fer-se un gran nombre d'aportacions.

La difusió dels fòrums es va fer per diverses vies: en el marc de les Jornades Universitàries de Catalunya; a través d'una carta del conseller d'Universitats adreçada a tots els rectors, on se'ls convidava a fer-ne difusió a les seves universitats (moltes van posar enllaços a les seves pàgines web); amb falques de ràdio i amb anuncis a la premsa (nacional i sectorial).

Cal dir que les aportacions dels fòrums eren llegides i tingudes en compte en el procés d'elaboració del text d'avantprojecte de llei d'universitats. Així, el conseller d'Universitats va llegir tots els missatges rebuts.

7. Com a conclusions de l'experiència dels fòrums, es poden destacar les següents:

Aspectes negatius

- Els fòrums van estar oberts durant cinc mesos, en els darrers, hi va ha haver poques aportacions als primers blocs de temes. Probablement, hauria calgut concentrar l'experiència participativa en un període de temps més curt, d'un màxim de dos mesos.
- El volum de missatges, tot i no ser un indicador fàcilment avaluable (per l'especificitat de la temàtica, pel col·lectiu reduït que hi pot sentir una implicació quant al total de la població, etc.) es pot considerar baix. Possiblement es va deure a la fragmentació de temes en massa seccions; això garantia unes aportacions més concretes, però alhora desincentivava la participació en general.
- En alguns blocs o seccions es van fer algunes petites *campanyes* en reivindicació d'una situació particular (per exemple, en l'àmbit del professorat). El risc que els fòrums de participació electrònica puguin ser instrumentalitzats per part de determinats col·lectius o grups d'interès sempre és present.
- De la mateixa manera (i tot i que no consta que això hagi estat el cas dels fòrums universitaris), cal anar amb compte amb la utilització dels fòrums virtuals per a l'acció de comunicació i propaganda dels governs. Perquè la iniciativa tingui credibilitat, cal evitar que es percebi com una mera campanya de promoció d'una iniciativa governamental concreta.

Aspectes positius

Com a aspectes positius, cal destacar els següents:

- La iniciativa dels fòrums sobre el futur universitari va ser molt innovadora, ja que introduïa la capacitat de participació electrònica en el procés d'elaboració d'una llei sectorial molt important per al país. Altres espais de participació es limiten a iniciatives que no donen lloc a textos normatius cabdals, o bé es produeixen en moments del procés en què el text ja està redactat.
- Les aportacions que es van fer als fòrums van ser de molt bona qualitat, en general, amb argumentacions de vegades molt detallades i amb un to constructiu (encara que fos crític).

- Els missatges dels fòrums van permetre que les persones que participaven en el procés d'elaboració de l'avantprojecte de llei d'universitats copsessin algunes de les preocupacions dels protagonistes del sector, i també les opinions en una diversitat de temes.
- Finalment, cal destacar que s'hi va respectar escrupolosament el codi ètic.

8. Implicacions per als tres agents de la cosa pública

En aquest apartat final, s'apunten algunes implicacions (beneficis i reptes) que els fòrums de participació electrònica poden tenir, en general, per als tres tipus d'agents de la cosa pública identificats al començament (gestors públics, *policy-makers* i polítics).

Per als gestors o directius públics

- Permeten reorganitzar processos i fer-los més eficients
- Fan que la coordinació interna sigui més senzilla
- Poden servir per motivar el personal, gràcies al contacte més directe i sovintejat amb els usuaris.

Per als dissenyadors de polítiques o policy-makers

- Permeten adaptar millor les polítiques públiques a les necessitats reals expressades pels ciutadans
- Permeten conèixer aspectes poc coneguts de la realitat social sobre la qual operen
- Són un test de realitat sobre els seus coneixements experts.

Per als polítics

- Permeten un acostament a la ciutadania i la detecció de les seves preocupacions més importants
- Fan que la seva acció esdevingui més transparent i, per tant, més legítima.

***e*-ADMINISTRACIÓN Y NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA**

Carles Ramió

Degà de la Facultat de Ciències Polítiques i Gestió Pública de la Universitat Pompeu Fabra

1. Introducción

El objeto de la ponencia es vincular las transformaciones más importantes que han experimentado durante los últimos años las administraciones catalanas, de la mano de la nueva gestión pública, con la *e*-Administración. El cambio más relevante en los últimos años de nuestras administraciones públicas ha sido adoptar un modelo de Administración relacional que consiste fundamentalmente en diferir una parte importante de la gestión directa de los servicios públicos a organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. Se ha pasado de una dinámica de gestión directa (que requiere unos determinados diseños organizativos, unas habilidades profesionales concretas y unas aportaciones acotadas en la implantación de la *e*-Administración) a una dinámica de gestión de redes prestadoras de servicios públicos (que modifica los diseños organizativos, las habilidades profesionales y los requisitos y potencialidades de la implantación de la *e*-Administración).

En este sentido, la ponencia articula un conjunto de reflexiones y propuestas con relación a la *e*-Administración vinculada a maximizar los beneficios de la Administración relacional y de minimizar los importantes problemas y disfunciones que se han detectado hasta el momento en el proceso de su implantación.

2. Las transformaciones de las administraciones públicas catalanas

1. *La nueva gestión pública y la implantación de un modelo de Administración relacional con valores gerenciales*

La nueva gestión pública tiene un impacto en dos elementos, teóricamente positivos, que están generando muchos problemas y desajustes en las administraciones públicas catalanas. Estas dos variables problemáticas son (Ramió, 2001): *a*) la flexibilización institucional y *b*) la gestión indirecta de servicios públicos mediante la participación de redes de organizaciones privadas.

Las estrategias de modernización de la nueva gestión pública tienen como principal logro diseñar unos sistemas administrativos flexibles. Aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer conseguir los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y perversas.

Otra de las consecuencias más relevantes de la nueva gestión pública es la configuración de lo que se ha denominado Administración relacional, que supone la ruptura con el modelo de Administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos. La Administración relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de Administración relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente, ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública. Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal), ni se controla ni evalúa. Controlar y evaluar los servicios externalizados es una actividad complicada y cara. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándar

res de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONG) al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento para la Administración del sistema y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

2. *La transformación de los mecanismos de legitimidad de la Administración pública: el nuevo papel de los ciudadanos*

La Administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos. La sociedad se ha envalentonado y ha perdido el miedo a una inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en *propietarios* políticos y económicos de la Administración y le exigen resultados

3. *El umbral de la segunda descentralización: de las comunidades autónomas hacia los municipios*

Una vez el grueso de transferencias competenciales del Estado hacia las comunidades autónomas haya finalizado, se va a plantear de forma mucho más fluida lo que se conoce como *segunda descentralización*, que consiste en transferir la gestión (no la capacidad de decisión) de determinadas políticas públicas autonómicas al ámbito municipal. Esta estrategia, todavía potencial e hipotética, va a permitir aliviar la densidad de gestión de las administraciones autonómicas y aproximar la gestión a los ciudadanos. En todo caso, hay que empezar a diseñar mecanismos de dirección, coordinación, control y evaluación de estas competencias autonómicas gestionadas por las administraciones municipales. En este punto las capacidades técnicas de gestión de la información de la e-Administración tienen que hacer aportaciones significativas.

4. *Los instrumentos-concepto transversales: las transformaciones generadas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.*

Las nuevas tecnologías de la información (NTI) son en sí mismas un reto para las administraciones públicas catalanas. En este sentido, va a tener una enorme importancia la base conceptual y la metodología de implantación de las mismas en estos países, ya que con determinadas concepciones y metodologías el impacto de futuro puede ser negativo y maximizar las externalidades negativas de los cinco problemas antes citados. Pero se puede optar por otras concepciones y metodologías (que la presente ponencia va a desarrollar de forma incipiente y parcial) que permitan reducir al máximo los impactos negativos de los grandes problemas-reto de nuestras administraciones y que, incluso, tengan la capacidad de transformar una parte de estos problemas en oportunidades para mejorar de forma muy significativa la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas catalanas.

3. El papel de la e-Administración: la gestión de redes prestadoras de servicios públicos

3.1. *Definición de e-Administración*

Por e-Administración o e-Gobierno entendemos «la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas» (Gobierno de Nueva Zelanda, 2001).

3.2. *e-Administración y ciudadanos como tema prioritario por la literatura especializada*

La literatura especializada se ha dedicado a profundizar de forma prolija la perspectiva de las NTI como mecanismo para revolucionar las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Se ha preocupado por formular nuevas estrategias de oferta y provisión de servicios públicos hacia los ciudadanos y de transformar los mecanismos de relación política entre ciudadanos y instituciones públicas. Finalmente su gran preocupación ha sido la definición de políticas que permitan acercar las NTI a los ciudadanos para promover que todos ellos se beneficien de las potencialidades de las NTI y evitar lo que se ha denominado como fractura digital.

Las posibilidades de mejora que ofrecen las NTI de la relación entre Administración y ciudadanía, las posibilidades que ofrecen para generar servicios públicos de más calidad, las posibilidades de las NTI para favorecer sistemas de participación en las decisiones públicas... En efecto, todo esto es cierto y se puede considerar que las NTI son una oportunidad para que las administraciones públicas puedan conseguir legitimación con relación a la ciudadanía mediante mayor calidad de los servicios: *tenemos clientes contentos* y, de legitimación política mediante mecanismos de participación: *tenemos ciudadanos contentos*. Aquí lo que más nos preocupa es no caer en asimetrías sociales y tener siempre presente cómo reducir al máximo la fractura digital y mantener los servicios y derechos de los ciudadanos tecnológicamente excluidos (que tal y como demuestra la experiencia de los países más avanzados representará durante mucho tiempo un tercio de la ciudadanía).

3.3. e-Administración y su impacto en la gestión interna en un contexto de gestión de redes como tema poco tratado por la bibliografía especializada

Pero la bibliografía especializada se ha preocupado hasta el momento por un tema también muy importante y que a nivel teórico y práctico es mucho más complejo que los problemas citados en el apartado anterior. Nos referimos a las estrategias internas de política, gestión y organización para que las administraciones públicas puedan implantar las NTI de forma rápida, eficaz, eficiente y sin externalidades negativas.

La e-Administración es un tema de moda que está dando pie a numerosas publicaciones e informes, aunque la mayoría de ellos son muy poco analíticos, nada evaluativos (no ha habido tiempo para evaluar el impacto de las estrategias impulsadas en el sector público). En cambio, son textos prescriptivos y, desde mi punto de vista, muy superficiales. Por ejemplo si se toma como referencia el *Harvard Group on Network-Enabled Services and Governmnet* (2000), que hace las siguientes recomendaciones para desarrollar una administración pública a la vanguardia de la sociedad del conocimiento:

1. Centrarse en cómo estas tecnologías pueden redefinir el trabajo y las estrategias del sector público.
2. Utilizar estas tecnologías para innovar, no para una automatización táctica.
3. Emplear la estrategia de buenas prácticas para implementar estas tecnologías.

4. Mejorar las dotaciones presupuestarias para impulsar las iniciativas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
5. Proteger la privacidad y la seguridad.
6. Fomentar asociaciones tecnológicas para estimular el desarrollo económico.
7. Utilizar estas tecnologías para promover la igualdad de oportunidades.
8. Preparar la democracia digital.

En definitiva, ideas basadas en el sentido común y prescripciones amables y sugerentes pero que dejan a los directivos públicos (políticos y altos funcionarios) con la incertidumbre de cómo se pueden conseguir todos estos objetivos.

Pero, desde mi punto de vista, uno de los elementos clave de la NTI es que contribuye al gobierno y la gestión mediante redes. Como dice el Gobierno holandés (2000) «funcionar en redes tiene consecuencias para el gobierno. Más personas se involucran en la definición y en la aplicación de la política. Esto también tiene consecuencias para el gobierno, especialmente en su rol de proveedor de servicios. Dentro de un gobierno en red se exige gobernar, cada vez más, al lado de las empresas, de las instituciones cívicas y ciudadanos y tener en cuenta sus necesidades, mucho más que en el pasado, para actuar. En la sociedad en red el gobierno electrónico tendrá que encontrar un equilibrio dinámico entre su papel de dirección dentro de las redes y su papel de estructurar estas redes».

Es decir, uno de los temas clave es cómo impulsar en el ámbito interno de las administraciones públicas las NTI en un contexto de Administración relacional (gestión pública mediante redes de organizaciones públicas y, en especial, redes privadas con ánimo y sin ánimo de lucro) y de gobierno multinivel (en el que organizaciones con reducidas capacidades técnicas, por ejemplo una parte importante de la Administración local, tiene la responsabilidad de dirigir y/o gestionar una parte de los servicios básicos de la población).

En este tema y en este contexto hay que ubicar las propuestas que se presentan en el próximo subapartado.

3.4. Diez propuestas tentativas sobre la e-Administración y su impacto en la gestión interna en un contexto de gestión de redes

1. *Introducir en la agenda la utilidad de las NTI como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos.* Hasta el momento la bibliografía especializada anuncia preocupaciones con relación al impacto interno de las NTI en las ad-

ministraciones públicas, como mejora de procedimientos, reducción de efectivos de personal, de costes, etc. Temas que son relevantes pero que perciben la situación de forma anticuada. En un momento de presente y de futuro en el que las administraciones públicas van a tener un tamaño reducido debido a que la prestación de los servicios la gestiona una red de organizaciones públicas y privadas, hay que pensar en el potencial impacto de las NTI no en clave intra-organizativa sino interorganizativa.

En este sentido, las NTI deberían ser el instrumento tecnológico básico que permita el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios, sobre los resultados, etc. Además las NTI deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las NTI vinculadas a la gestión en red pueden implementarse con diferentes mecanismos. Por ejemplo: puede permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las intranets de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

Se puede pensar en mecanismos de doble sentido en los que los órganos externalizados introduzcan información en la intranet de la Administración matriz, pero especialmente hay que enfatizar que ésta pueda en cualquier momento, en términos de gestión y de auditoría, introducirse en las intranets de cada una de las organizaciones de la red.

2. *Utilizar las NTI como mecanismo interno de control que sea silencioso, poco burocratizador y efectivo. La flexibilización puede generar clientelismo y corruptelas que se pueden evitar/controlar mediante las NTI.* El modelo de Administración relacional implica flexibilidad institucional y complejas relaciones entre el sector público y el mercado. Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido, debería pensarse en la utilidad de las NTI como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas corruptas y todo ello sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las NTI deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que, cruzadas y sistematizadas, permitan detectar los comportamientos espúreos. Además, el hecho de que exista esta intencionalidad con relación a las NTI generaría un clima de temor que evitaría de entrada una parte importante de comportamientos delictivos.

Para que esta función de control sea posible, el diseño y la gestión de las NTI debería ser una responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de personal que no esté expuesto a las tensiones e incentivos de las actividades corruptas.

3. *No externalizar nuestros centros gestores de nuevas tecnologías.* Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas, que hasta ahora es la tendencia más generalizada, sus centros gestores de las NTI, el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos, pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las NTI deberían formar parte de la Administración pública, ya que las NTI representan su sistema nervioso interno y su radar externo.

Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas. Las NTI deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos. Si los valores tecnológicos se alían con los valores empresariales vinculados a la nueva gestión pública estamos perdidos...

Se argumenta, por parte de los que están a favor de externalizar las NTI, que las administraciones públicas no tienen suficiente capacidad para poseer unidades tecnológicas que puedan afrontar económicamente su imprescindible renovación tecnológica motorizada. Eso es cierto en el caso de los pequeños y medianos, pero ¿cómo se puede argumentar que una administración pública regional o central en la que prestan sus servicios centenares de miles de empleados públicos no tenga capacidad para gestionar directamente su centro de NTI? O bien, si pensamos más en global, ¿cómo es posible que las administraciones públicas de un determinado país con millones de empleados públicos no puedan poseer al menos un centro estratégico consorciado sobre NTI?

Además, hay que combatir, gestionando internamente y regulando externamente, la lógica de concentración vinculada a las NTI. Por ejemplo: el 95 % de los microprocesadores pertenecen a una sola empresa (Intel) y el 90 % del software a otra empresa (Microsoft). Evidentemente puede existir una tendencia similar (aunque no tan elevada) a la concentración de empresas de tecnología y consultoría en sistemas de información que deje en manos de una única empresa los sistemas nerviosos de la mayoría de administraciones de un país o incluso de varios países de una región.

4. *Hay que pensar en nuevos perfiles profesionales. Al menos hacen falta dos nuevos perfiles, que deberían estar vinculados a un sistema de funición pública, ya que forman parte del núcleo de las administraciones públicas.* Los nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar con éxito la gestión de una administración relacional que incorpore las NTI son:

- a) *Gestores de redes tecnológicas:* tecnólogos, ingenieros, etc. Los profesionales especializados en diseñar y gestionar directamente las NTI.
- b) *Gestores de redes* (planificación, coordinación, control y evaluación) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.), pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.), sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de NTI ya que éstas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

Ambos perfiles profesionales son básicos para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas, y deben formar parte del sistema civil de carrera central de su Administración que confiera seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización.

5. *Reflexiones y propuestas de diseño organizativo de las unidades de NTI en el contexto organizativo de las administraciones públicas.* El diseño organizativo propuesto debería hacerse en el marco del modelo de Administración relacional que parece que se está imponiendo de cara al futuro y que las NTI facilitan. Tal y como comentan López y Leal (2002) las TIC son útiles para configurar un modelo de Administración alrededor de cuatro ejes:

1. Un centro relativamente pequeño donde se toman las decisiones políticas y se establecen las políticas públicas. A este nivel las NTI ayudan a recabar y a gestionar la información para realizar la toma de decisiones.
2. Un conjunto de unidades fuertemente descentralizadas (a nivel territorial y a nivel funcional) encargadas de traducir las políticas en iniciativas para la ciudadanía. A este nivel las NTI deberían emplearse para mejorar la actividad interna de las administraciones.
3. Un conjunto de organizaciones públicas y de organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro que se encargan de la gestión e implementación

de los programas públicos. A este nivel las NTI deberían emplearse para mejorar la actividad interna de estas organizaciones.

4. Creación de interfaces de relación ciudadanos/Administración capaces de hacer fáciles y amigables estas relaciones.

Pero la cuestión fundamental es ¿dónde ubicar la unidad central de NTI?

Hay que tener presente el *monstruo mutante* conceptual que representan actualmente las administraciones públicas como organizaciones: utilizando términos de Mintzber, son estructuras divisionales complejas pero que funcionan como burocracias maquinales donde la tecnoestructura (servicios comunes) desactiva en gran medida el ámbito teóricamente más potente que debería ser la línea intermedia. Con este modelo híbrido es imposible una correcta gestión de los principios de la Administración relacional y las necesidades de gestión de las NTI.

Todo parece indicar que la unidad central que diseñe y gestione las NTI y la unidad central de control de las externalizaciones deberían ubicarse en los servicios comunes o tecnoestructura. Esta posibilidad parece muy peligrosa por el poder que aglutinan los servicios comunes y por la tendencia a una cierta visión introspectiva (los actuales servicios informáticos). Por ejemplo, ¿sería acertado reconvertir los servicios informáticos centrales en unidades de tecnologías de la información y el conocimiento?

La vinculación entre NTI y control de las externalizaciones con los servicios comunes parece peligroso pero difícil de evitar. Quizás fuera conveniente crear estas unidades centrales pero reforzando los niveles departamentales intermedios de línea en este perfil antes comentado de gestores de redes con conocimientos amplios en NTI.

6. *Preocupación de las administraciones pequeñas y medianas (fundamentalmente administraciones locales) por absorber los retos de las NTI y de las nuevas formas de gestión.*

- a) ¿Cómo se controla por parte de las administraciones autonómicas la gestión descentralizada, manejando el principio de subsidiariedad, a favor de las administraciones municipales?

La respuesta podría ser que el control debería ser parecido al planteado con las externalizaciones pero con mayor *deferencia* institucional.

- b) ¿Cómo pueden afrontar las pequeñas administraciones municipales los retos de la externalización y la incorporación de las NTI?

Las pequeñas administraciones municipales no tienen capacidad institucional suficiente para poder controlar sus redes de gestores privados ni capacidad tecnológica suficiente. En este sentido, las administraciones centrales deberían proporcionar plataformas tecnológicas y con capacidades de control de gestión de redes al servicio de las pequeñas administraciones subestatales (igual que se está haciendo en algunos países con las plataformas de interacción con los ciudadanos). Pero esta estrategia debería hacerse con generosidad institucional en el sentido que no debe ser aprovechado por las administraciones autonómicas como un mecanismo para limitar la autonomía de las administraciones municipales.

7. *Hay que ser realistas y tener unas ambiciones más limitadas en el momento de diseñar programas concretos de e-Administración.* Es difícil hacer en estos momentos una evaluación sobre el grado de eficacia, eficiencia y la capacidad de transformación real de los proyectos de e-Administración impulsados por las administraciones públicas. De todos modos, se manejan datos que son muy preocupantes: por ejemplo, una publicación de la OCDE (2001) explica que sólo el 28 % de todos los proyectos de gobierno y sector privado vinculados a las TIC lograron desarrollarse de acuerdo con el presupuesto previsto, el plan trazado y en el tiempo predeterminado. De todos ellos, un 23 % fracasaron totalmente. Además, la mayoría de las propuestas que consiguieron implementarse lo hicieron por encima del tiempo y los costes estimados y con un grado de calidad muy inferior al esperado.

Es evidente que impulsar en las administraciones públicas proyectos de e-Administración es enormemente complejo y las posibilidades de fracasar son altísimas. Los elementos que parecen contribuir a hacer fracasar o a limitar los impactos de los proyectos de e-Administración son (López, Leal, 2002):

1. Las administraciones públicas no tienen mucha experiencia en gestionar proyectos tecnológicos amplios y complejos.
2. Existe una cultura muy extendida en los ámbitos gubernamentales partidaria de obtener resultados espectaculares estimulando el diseño de grandes proyectos que suelen resultar en la práctica técnicamente inviables.
3. Se parte del principio que las NTI van a resolver todos los problemas de las administraciones públicas.
4. Los proyectos tecnológicos impulsados por los gobiernos no suelen estar liderados por los máximos responsables políticos y son liderados por expertos tecnológicos.

5. Las administraciones públicas no tienen el suficiente personal formado para atender los cambios vinculados a la sociedad del conocimiento.
6. No se desarrollan suficientemente estrategias basadas en la participación activa de quienes deben utilizar los servicios del gobierno electrónico.

En definitiva, hay que ser realistas y diseñar proyectos que sean viables; la OCDE (2001) propone promocionar *proyectos pequeños*, cuyo éxito permita un desarrollo incremental, ininterrumpido y sostenible de la aplicación de las NTI en la gestión interna y en los espacios de relación entre la Administración y los ciudadanos.

8. *A nivel económico no se visualiza que con las NTI las administraciones economícen recursos económicos, más bien al contrario, los gastos incrementarán, pero, a cambio, se podrán generar más servicios, con más profundidad y calidad.* No parece muy probable la extendida opinión que mediante las NTI se va a conseguir una importante reducción de los costes económicos de diseño y producción de los servicios públicos. Al menos durante la primera década de experimentación e implementación de las NTI en las administraciones públicas los costes económicos van a incrementar de forma considerable, por varias razones:

- a) La implantación de las NTI es muy costosa en recursos económicos y humanos.
- b) Hay que mantener en la mayor parte de las interacciones con los ciudadanos los mecanismos de relación tradicionales además de los electrónicos.
- c) La fase experimental en la que se encuentran las NTI implican que su introducción sólo se puede conseguir mediante el *ensayo-error*, metodología muy costosa económicamente.

A cambio de estos costes las NTI pueden lograr a medio plazo mayor calidad de los servicios públicos y mayor amplitud (prestar más servicios al mismo coste).

En definitiva, es importante que los responsables de las administraciones públicas sean conscientes del esfuerzo económico que implica la introducción de las NTI.

9. *Atribuir valor y ética pública a la e-Administración.* Las NTI pueden multiplicar, desde una vertiente tecnocrática, los valores y la ética empresarial en el sector público, reforzando de esta forma el impacto a favor de una cultura em-

presarial impulsada desde hace años por la nueva gestión pública. En este sentido se puede percibir una estrategia sutil de aprender y copiar del sector privado sus eficaces estrategias de aumento de la competitividad (*e-business* y *e-commerce*). Podemos estar de acuerdo en aprender de técnicas y estrategias del sector privado, tal y como dice López y Leal (2002) «muchos de los logros alcanzados por las empresas privadas son respuestas a problemas semejantes a los planteados actualmente a las Administraciones públicas. Esta coincidencia estimula a analizar en qué medida las soluciones adaptadas en el sector privado pueden servir al proceso de modernización de las Administraciones públicas». Pero tenemos que ser muy cuidadosos en no transferir también los valores empresariales. En este sentido, es necesario incorporar la ética pública dentro de las nuevas preocupaciones que hay que tener para garantizar que el desarrollo de las estrategias de e-Administración no sean fuente de exclusión social, de pérdida de privacidad de los ciudadanos, y se parta del principio de respeto y fomento a la libertad de información y prevención ante cualquier mal uso de estas tecnologías.

10. *Finalmente habría que politizar la sociedad de la información.* La agenda de la Sociedad de la Información no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública. Las relaciones con los ciudadanos, las relaciones con los agentes privados, una nueva conceptualización de interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos, etc. Todos estos elementos no son técnicos sino políticos y lo deben decidir los políticos.

El problema reside en que los políticos, como muchos otros perfiles profesionales, están acomplejados y fascinados por los avances tecnológicos sobre los que desconocen sus contenidos y potencialidades (en EE.UU. sólo el 7 % de los legisladores tienen conocimientos sobre NTI) y que, por esta razón, ceden la agenda de las NTI a los tecnólogos, muchos de ellos externos a los aparatos públicos.

Es imprescindible que la dirección política establezca objetivos claros con relación a la prestación de servicios electrónicos. Es decir, debe existir una dirección fuerte, con autoridad, con capacidad para establecer responsabilidades claras, estimular la generación de consenso y con la habilidad y capacidad para ir adaptando el proyecto a los problemas surgidos. Quizás, a nivel más concreto, debería haber en los gabinetes presidenciales, de las alcaldías, de los consejeros, etc., asesores tecnológicos pero con una vocación y una intencionalidad política que prestaran apoyo a los responsables políticos.

Bibliografía

- Castells, M., 2001, *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Barcelona: Plaza&Janés Editores.
- Gobierno holandés, 2000, «Contract with the Future. A vision on Electronic Relationship between Government and Citizen», *Memorandum by Minister for Urban Policy and the Integration of Ethnic Minorities*, Dutch Parliament.
- Gobierno de Nueva Zelanda, 2001, *E-Government. A vision for New Zealanders*.
- Harvard Group on Network-Enabled Services and Governmentnet, 2000, «*Eight Imperatives for Leaders in a Networked World. Guide for the 2000 election and beyond*», HPGNSG, John F. Kennedy School of Governmentnet.
- López, J., Gadea, A., 2001, *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- López, J., Leal, I., 2002, *E-Gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- OCDE, 2001, «The Hidden Threat to e-Government. Avoiding Large Government IT Failures», *Policy Brief*, núm. 8, PUMA/OCDE.
- Ramió, C., 2001, «Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21.

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO. UNA REVISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Diego Cardona¹

RESUMEN

Esta ponencia forma parte del marco teórico realizado en el proceso de investigación denominado «Las tecnologías de la información y comunicación² en la relación administración pública-ciudadano», que el autor está desarrollando para la obtención del título doctoral in Management Sciences.³

En el documento se hace referencia a una serie de definiciones de gobierno electrónico que se encuentran en la literatura actual, haciendo la salvedad de que no es factible que sea una revisión exhaustiva y excluyente, dadas las características innovativas del concepto. Después de revisarlas, se concluye que el concepto engloba por lo menos los siguientes elementos:

- Está relacionado con la aplicación de las TIC
- Implica innovación en las relaciones internas y externas del gobierno con:
 - Otras agencias gubernamentales
 - Sus propios empleados
 - Las empresas
 - El ciudadano⁴
- Afecta a la organización y función de gobierno en lo relativo a:
 - Acceso a la información
 - Prestación de servicios
 - Realización de trámites
 - Participación ciudadana
- Busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales
- Su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos
- Es un medio, no un fin en sí mismo.

Posteriormente se hace una aproximación al tema desde la perspectiva de la Administración pública como ente prestador de servicios y, finalmente, se listan los diferentes modelos que se han encontrado de evaluación del proceso de implementación de proyectos de gobierno electrónico.

1. El concepto

Teniendo en cuenta la novedad del gobierno electrónico, así como su continuo desarrollo y expansión diaria, se ha encontrado que existe una amplia variedad de definiciones que no generan consenso sobre su definición (Ronaghan, 2002). En el anexo respectivo se encontrará una lista, que no es necesariamente exhaustiva ni excluyente, de las diferentes definiciones encontradas hasta el momento.

Se puede concluir de la revisión de la mencionada lista que el concepto de gobierno electrónico engloba por lo menos los siguientes elementos:

- Está relacionado con la aplicación de las TIC
- Implica innovación en las relaciones internas y externas del gobierno con:
 - Otras agencias gubernamentales
 - Sus propios empleados
 - Las empresas
 - El ciudadano

1. Colombiano, ingeniero civil y MBA especializado en sistemas gerenciales en ingeniería con énfasis en gerencia de proyectos. Ha completado su formación con cursos en el Centro Latinoamericano de Demografía – CELADE de la ONU, en el Centro de Investigación y Enseñanza Estadística – CIENES de la OEA, en el centro de capacitación del Environmental Service Research Institute – ESRI y en el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática - INEGI. Su desarrollo profesional ha estado enmarcado en las tecnologías de la información como ingeniero en empresas privadas en Colombia, alto directivo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE del gobierno colombiano, durante el período de realización del XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda, responsable de la implementación del sistema automatizado de información geoestadística – SAIG, y consultor en el Área de Sistemas de Información de la ONU para el Gobierno de Colombia y del BID para el Gobierno del Salvador y el de la República Dominicana. En la actualidad se encuentra dedicado a la investigación doctoral en el área de las TIC en la relación Administración pública-ciudadano como becario de la Cátedra UNESCO de ESADE en Barcelona. Email: d.cardona.m@esade.edu.

2. Tecnologías de la información y las comunicaciones o ITC por sus siglas en inglés. Conjunto de actividades que facilitan por medios electrónicos el archivo, procesamiento, transmisión y despliegue interactivo de información (OCDED, 2000).

3. El mencionado trabajo doctoral se realiza bajo la dirección de Lluís Olivella, PhD lolivella@mail.bcn.es, la codirección de Mila Gascó, PhD mila.gasco@iigov.org, y la tutoría de Alfred Vernis, PhD vernis@esade.edu.

4. El término *ciudadano* se utilizará a lo largo del texto indiferentemente del género, incorporando su acepción masculina y femenina.

- Afecta a la organización y función de gobierno en lo relativo a:
 - Acceso a la información
 - Prestación de servicios
 - Realización de trámites
 - Participación ciudadana
- Busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales
- Su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos
- Es un medio, no un fin en sí mismo.

Con el objeto de tener un punto inicial de discusión, se asume la definición del Gartner Group que, tal como se muestra en el capítulo de modelos existentes de evaluación de la implementación del gobierno electrónico, se puede considerar ecléctica. Esta definición especifica que el gobierno electrónico es la continua optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC (Baum y Di Mario, 2001).

Lo anterior implica la existencia de relaciones internas y externas. En el último tipo de relaciones, se identifican al menos dos componentes:

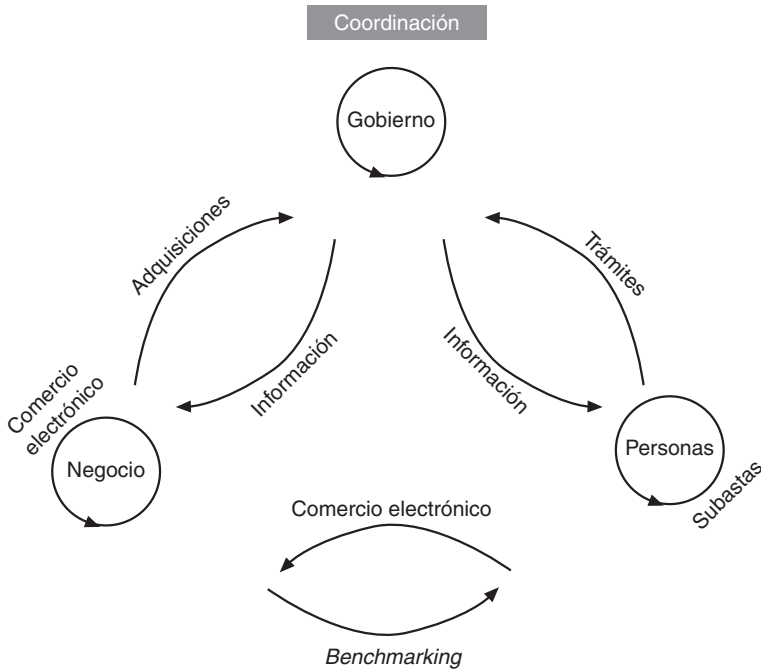
1. Participación ciudadana: que hace énfasis en la interacción entre ciudadanos y representantes elegidos para participar en la toma de decisiones que afectan a las comunidades
2. Prestación de servicios públicos y acceso a la información pública: que garantiza la atención de los requerimientos efectuados por el ciudadano. En lo que tiene que ver con las relaciones internas, se involucra un tercer componente (Seifert y Petersen, 2001):
3. Integración horizontal: que permite la creación de los servicios externos a partir de la interacción entre distintas entidades de la Administración pública.

Con los anteriores componentes, se cubren los diferentes sectores del gobierno electrónico (Seifert y Petersen, 2001) planteados en la ilustración 1:

1. G2G: Relaciones entre entidades gubernamentales de coordinación interagencial.
2. G2B: Relaciones entre las entidades gubernamentales y las empresas, para proveer bienes y servicios e intercambiar información.

3. G2C: Relaciones entre las entidades gubernamentales y el ciudadano para prestación de servicios públicos e intercambio de información.

Ilustración 1. Relaciones de las interacciones en Internet⁵



Aunque existe la definición de G2E; las relaciones entre las entidades gubernamentales y sus empleados, siguiendo varios autores⁶, se consideran un subgrupo de las relaciones G2G.

Dentro de este espectro del gobierno electrónico y, en particular, en el sector G2C, se han de tener en cuenta los diferentes roles que el ciudadano desempeña (Duivenboden, 2002):⁷

5. Versión libre sobre la base de Alejandr  y Amoros, 2000.

6. Holmes, 2001; Marcet, 2002; Seifert y Petersen, 2001.

7. Duivenboden en su texto los denomina «customer, subject of the state, citizen and voter».

- Solicitante de servicios e información: con un comportamiento diferente al del comprador tradicional del sector privado, que siempre actúa voluntariamente⁸
- Sujeto del Estado: es sujeto de normas, regulaciones y decisiones definidas por la Administración pública
- Participante: está en capacidad de participar activamente en los procesos de definición de políticas
- Elector: está en capacidad de elegir a sus representantes.

Dado que la perspectiva de la investigación que da pie a esta ponencia y es el de las TIC en la relación administración pública-ciudadano, el foco de interés es la prestación de servicios y acceso a la información en el denominado sector G2C, para el ciudadano en su rol de solicitante de servicios e información.

Después de la cuidadosa revisión de un grupo de estudios,⁹ que demuestran que la implementación del gobierno electrónico se ha estudiado de manera activa en los últimos meses, se puede concluir que el gobierno electrónico se está implementando a través de proyectos que tienen una serie de fases, no necesariamente consecutivas y que, en términos generales, corresponden a las siguientes:

- Presencia
- Interacción
- Participación democrática
- Transacción
- Transformación

Una aproximación gráfica de estas fases contrastando, sobre el eje vertical, el nivel de compromiso ciudadano, sobre el eje horizontal, el nivel de cambio organizacional y, en la apotema del hexágono, el costo de implementación, se puede observar en la ilustración 2, fases del gobierno electrónico.¹⁰

8. En este apartado no existe consenso sobre el uso de algún término en particular. Una buena aproximación la tiene Fiorentini en su texto «Administración pública y ciudadano: la relación de intercambio» (CHIAS, 1995), al hablar de tres tipos de ciudadano:

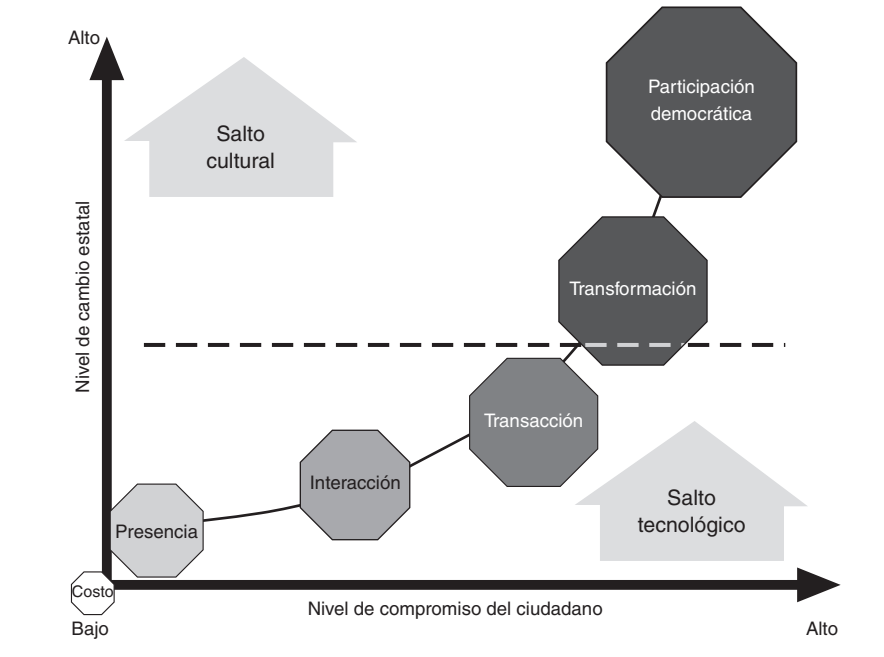
- Ciudadano administrado: cuando hay bajo poder y grado de sustitución (permisos, certificados)
- Ciudadano usuario: cuando hay equilibrio en el intercambio (educación, salud)
- Ciudadano cliente: cuando hay alto grado de poder y sustitución (transporte).

Aún sin entrar a revisar diferencias entre cliente (quien paga) y consumidor (quien se beneficia), lo que sí es claro es que no es recomendable usar la palabra *cliente* en sustitución de la palabra *ciudadano* (Barzelay, 1992).

9. Baum y Di Mario, 2001; Fountain, 2001; Hunter y Jupp, 2001; Ronaghan, 2002; Unión Europea, 2001; EOCED, 2001b; Bourn, 2002; Breen, 2000; Wescott, Pizarro, y Schiavo-Campo, 2001; Atallah, 2001; Layne y Lee, 2001; Camilleri, 2001.

10. Versión libre a partir de los estudios analizados. En particular la propuesta de la Unión Europea (Unión Europea, 2001), la Asociación Nacional de Administración Pública de los Estados Unidos (Ronaghan, 2002) y la perspectiva del Gartner Group Baum y Di Mario, 2001.

Ilustración 2. Fases del gobierno electrónico



En la primera fase de presencia, las agencias de la Administración pública utilizan las TIC para entregar información básica al público. Muchas entidades se encuentran en esta etapa con una simple presentación desde la perspectiva de la organización y ahora están cambiando hacia una perspectiva del ciudadano,¹¹ o lo que es lo mismo, desde una posición de oferta hacia una de demanda (Echebarría, 2000).

En la segunda fase de interacción, las agencias amplían la capacidad de los servicios proveídos a través de la TIC de tal manera que el ciudadano puede acceder a información crítica, así como a formatos que puede *bajar* y además pue-

11. Entre otros muchos ejemplos, se puede consultar la página del Gobierno de Cuba <<http://www.cubagob.cu/>> (12 de abril, 2002), la página no oficial del Gobierno de Afganistán <<http://www.gksoft.com/govt/en/af.htm>> (12 de abril, 2002), la página del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno de Colombia <<http://www.mintrabajo.gov.co>> (5 de junio, 2002).

de contactar con la institución vía correo electrónico. Hasta este nivel ya han llegado una gran cantidad de instituciones.¹²

Una tercera fase más adelantada, y en la que se encuentran las instituciones más avanzadas, es la de transacción, en la que las agencias adicionan aplicaciones de autoservicio para que el ciudadano pueda realizar trámites completos en línea.¹³

Hasta esta fase, el avance se genera fundamentalmente por un salto tecnológico. Es decir, no se generan implicaciones en las estructuras organizacionales o funcionales de las agencias de la administración pública. Los proyectos de gobierno electrónico se pueden adelantar hasta esta etapa sin la generación de sinergias entre instituciones, ya que corresponde a la automatización de las actividades que se desarrollan de manera independiente y *usan* al ciudadano como enlace entre las organizaciones.

En la cuarta, que corresponde a la transformación, el salto es cultural, lo cual genera un reto mayor para su implementación, porque implica una redefinición de los servicios y de la operación de la Administración pública, creando una integración total entre agencias y entre niveles regionales, así como con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el ciudadano, permitiendo servicios cada vez más personalizados. En esta fase se encuentran muy pocas entidades a nivel mundial,¹⁴ pero aquellas que han logrado llegar son paradigmas de cambio organizacional que han de seguirse. La funcionalidad de las TIC las convierte en complemento de otros canales de atención, permitiendo el concepto de ventanilla única y el sistema de agencias cruzadas con servicios compartidos.

12. Nuevamente, entre muchos ejemplos se pueden consultar la página del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno Español <<http://www.mec.es>> (2 de marzo, 2002), la página de la Universidad Autónoma de Méjico <<http://www.unam.mx>> (20 de noviembre, 2001), la ventanilla única del gobierno colombiano <<http://www.gobiernoenlinea.gov.co>> (9 de abril, 2002) o la ventanilla única del gobierno de Brasil <<http://www.redegoverno.gov.br>> (6 de agosto, 2002).

13. Como ya se ha dicho, entre otros muchos ejemplos, se pueden consultar la página del Gobierno británico <<http://www.ukonline.gov.uk>> (27 de julio, 2002), la página del Gobierno de Australia <<http://www.dewrsb.gov.au>> (27 de julio, 2002), la página del Gobierno de Nueva Zelanda <<http://www.e-government.govt.nz>> (25 de julio, 2002) o la página del Gobierno de Noruega <<http://www.skatteetaten.un>> (25 de julio, 2002).

14. En este nivel se encuentran muy pocos proyectos, así que se plantean casos muy particulares, como la página de la ciudad de Indianápolis en EE.UU. <<http://www.indygov.org>> (10 de julio, 2002), el portal único del gobierno de Estados Unidos de Norteamérica <<http://www.firstgov.gov>> (4 de julio, 2002), el portal único del gobierno de Singapur <<http://gov.sg>> (20 de enero, 2002), el portal único del Gobierno de Canadá <<http://www.canada.gc.ca>> (20 de enero, 2002) y el caso de la ciudad de Barcelona <<http://www.bcn.es>> (6 de agosto, 2002).

Finalmente, la Administración pública debe implementar el paso a la participación democrática, que permite al ciudadano intervenir activamente en la definición de las políticas públicas a través del ejercicio del voto y de la revisión del quehacer político de los dirigentes elegidos.¹⁵

A continuación se hace referencia a los modelos que se han encontrado para la evaluación de la capacidad de ingreso de las comunidades en la sociedad del conocimiento y del proceso de implementación del gobierno electrónico. Como siempre, dada la continua evolución de este tipo de actividad, el listado que se adjunta no es factible que sea exhaustivo y en muchos casos los diferentes modelos encontrados no son necesariamente excluyentes.

2. Investigaciones existentes

2.1. Capacidad de ingreso en la sociedad del conocimiento

Aunque la investigación que se está desarrollando no aspira a generar un nuevo modelo de evaluación en este aspecto, se están aprovechando los apartados específicos de evaluación sobre iniciativas de gobierno electrónico para identificar las metodologías y políticas utilizadas por la Administración pública para la incorporación de la comunidad en la sociedad del conocimiento.

Un trabajo cuidadoso de comparación de las diferentes herramientas de evaluación de la capacidad de ingreso a la sociedad del conocimiento (Peters, 2001) concluye con dos lecciones principales:

- La primera es que, teniendo en cuenta que cada modelo o herramienta tiene diversas definiciones de capacidad de ingreso y además persiguen diferentes objetivos, el usuario debe definir con cuidado la herramienta de evaluación que utilizará.
- La segunda lección es que hay una amplia gama de los modelos de evaluación de la capacidad de ingreso a la sociedad del conocimiento, pero cada

15. Existen varios ejemplos sobre aplicaciones de participación democrática, entre los que se pueden contar la experiencia del Gobierno catalán con la Fundación Jaume Bofill <<http://www.democraciaweb.org>> (5 de enero, 2002), los esfuerzos hechos por el Gobierno canadiense <<http://www.elections.ca>> (7 de agosto, 2002), los excelentes resultados obtenidos por el Gobierno de Nueva Zelanda <<http://www.elections.org.nz>> (7 de agosto, 2002), el pionero del tema Steven Cliff <<http://www.e-democracy.org>> (4 de mayo, 2002) o una fuente de direcciones interesantes para el tema en <http://www.publicwork.org/0_links.html> (4 de mayo, 2002).

uno de ellos tiene limitaciones específicas. Por lo tanto, cualquier herramienta o modelo que se seleccione deberá sufrir un ajuste a las necesidades del usuario.

Además, desde una perspectiva tecnológica, una herramienta o modelo de evaluación de la capacidad de ingreso a la sociedad del conocimiento debería:

- Proporcionar los parámetros que afectan a la capacidad de ingreso en la sociedad del conocimiento. Por ejemplo, infraestructura tecnológica existente, políticas en tecnología de la información, cobertura tecnológica en escuelas, empresas, Administración pública y en general en toda la sociedad.
- Identificar los habilitadores básicos en la sociedad, factores sociales y culturales que influyen en la difusión y uso de las tecnologías y finalmente las condiciones de mercado.
- Describir cómo estos parámetros pueden ser usados para el crecimiento económico, el amplio uso de la tecnología y sus implicaciones sociales.
- Describir claramente cómo utilizar la herramienta o el modelo cuando un análisis de política es necesario, definir cómo recolectar la información y qué estándares utilizar. Además, definir qué se requiere para realizar el análisis, cuánto tiempo debe durar, qué resultados se esperan, cómo manejar las discrepancias y qué factores están bajo control de la administración pública y cuáles no.
- Indicar cómo utilizar los resultados, incluyendo la identificación de dificultades potenciales en la puesta en práctica.

En el estudio comparativo que se comenta,¹⁶ la estructura de evaluación utilizada cubre cinco aspectos principales:

- Tecnología
- Economía
- Gobierno
- Educación
- Social.

En el apartado de gobierno se tiene en cuenta la definición de políticas y regulaciones, así como el avance en la implementación de proyectos en gobierno

16. Realizado por bridges.org, bajo la dirección de Teresa Peters, el cual se puede consultar en línea en <<http://www.bridges.org/ereadiness/comparison.html>> (18 de junio, 2002). En el anexo respectivo se podrá consultar la estructura de evaluación utilizada.

electrónico y su aplicación en el campo de la democracia y apertura política. Como se dijo al principio del capítulo, éste es el motivo de tener en cuenta la existencia de estos modelos de evaluación.

El estudio hace el análisis de las ocho herramientas siguientes:

TABLA 1. Modelos evaluados por Bridges

| | Responsable | Título | URL | Año |
|----|---|--|---|------------|
| 1. | CSPP, Computer Systems Policy Project | Readiness Guide for Living in the Networked World | http://www.connectedcommunities.net/assessment_guide.htm | 1998 |
| 2. | CID, Center for International Development at Harvard University | Readiness for the Networked World: A Guide for Developing Countries | www.readinessguide.org | 2000 |
| 3. | APEC, Asian Pacific Economic Cooperation Electronic Commerce Steering Group | E-Commerce Readiness Assessment | http://www.ecommerce.gov/apec/ | 2000 |
| 4. | McConnell International | Risk E-Business: Seizing the Opportunity of Global E-Readiness ¹⁷ | http://www.mcconnellinternational.com/ereadiness/default.cfm . | 2000 |
| 5. | Mosaic | Global Diffusion of the Internet Project | http://mosaic.unomaha.edu/gdi.html | 2000 |
| 6. | WITSA, World Information Technology and Services Alliance | International Survey of E-Commerce | http://www.witsa.org/papers/EComSurv.pdf . | 2000 |
| 7. | Crenshaw & Robinson, Ohio State University Department of Sociology | Cyber-Space and Post-Industrial Transformations: A Cross-National Analysis of Internet Development | http://www.sociology.ohio-state.edu/people/kkr/RobisonCrenshawCyber1b.html | 1999 |
| 8. | CIDCM, Center for International Development and Conflict Management at the University of Maryland | Negotiating the Net Model | www.bsos.umd.edu/cidcm/projects/neo.html | 2001 |

Adicionalmente, en estos últimos meses,¹⁸ han sido publicados en Internet por lo menos siete modelos adicionales que se listan en la tabla siguiente:

17. McConnell International ha publicado una ampliación de la muestra de su estudio en el informe «Ready?net.go! Partnerships leading the global economy», el cual se puede consultar en línea en <<http://www.mcconnellinternational.com/ereadiness/reports/2001>> (17 de agosto, 2002)

18. La búsqueda se detuvo con fecha 15 de julio de 2002.

| TABLA 2. Modelos adicionales | | | | |
|------------------------------|--|--|--|------|
| | Responsable | Título | URL | Año |
| 1. | Infodev | The Networking Revolution: Opportunities and Challenges for Developing Countries | http://www.infodev.org/ereadines/methodology.htm | 2001 |
| 2. | Global Digital Opportunity Initiative (GDOI) | Accenture, the Markle Foundation and the United Nations Development Program (UNDP) | http://www.gdoi.org/ http://www.markle.org/news/_news_pressrelease_072200.stm | 2002 |
| 3. | Metricnet | The Global Technology Index Third Edition | http://www.metricnet.com/specials/GNEImain.html | 2002 |
| 4. | SISCO | Net Readiness Score Card | http://www.cisco.com/warp/public/779/ibs/netreadiness/scorecard.html | 2001 |
| 5. | Information Society Promotion Office of the European Comisión (ISPO) | European Survey of Information Society (ESIS) | http://europa.eu.int/ISPO/esis/default.htm | 2002 |
| 6. | Bridging the Digital Divide: Internet Access in Central and Eastern Europe | Center for Democracy and Technology (CDT) | http://www.cdt.org/international/ceeaccess/index.shtml | 2002 |
| 7. | PricewaterhouseCoopers | emm TM Lite | http://www.ereadiness.pwcglobal.com/ | 2002 |

Todos estos modelos, y los que se identifiquen adicionales, se han de tener en cuenta por parte de la Administración pública en el momento de elegir la metodología de evaluación de su capacidad de ingreso a la sociedad del conocimiento y, además, dan la alerta sobre el continuo y rápido desarrollo de esta temática.

2.2. Implementación de gobierno electrónico

Después de la revisión efectuada sobre el tema, se encuentra que existe información conceptual sobre proyectos de gobierno electrónico desde mediados de la década de los 90 (Baum y Di Mario, 2001), pero las publicaciones sobre evaluación de la implementación de proyectos de gobierno electrónico se remontan sólo a principios del 2001 (Hunter y Jupp, 2001).

Aunque no existen resultados específicos sobre proyectos de gobierno electrónico y el ciudadano, sí existe una nutrida bibliografía sobre el análisis del im-

pacto de otras políticas públicas,¹⁹ los cuales se utilizarán como guía metodológica para el trabajo que se realizará.

En lo que tiene que ver con la evaluación del proceso de implementación del gobierno electrónico, se han encontrado doce modelos,²⁰ en los que en términos generales no existe énfasis en la relación Administración pública-ciudadano, a excepción del proyecto adelantado por la ODEC²¹ que generará resultados para los países miembros para finales del año 2003. En la tabla siguiente se podrán observar los autores, fechas y ubicación de los mencionados estudios (ver tabla 3).

Ya no desde la perspectiva del proceso de implementación, sino desde una óptica de servicios prestados por la Administración pública, existe un interesante estudio adelantado por la Universidad de Brown en EE.UU. con fondos del World Markets Center of London en Inglaterra (West, 2001). El mencionado estudio²² analiza 2.288 páginas web gubernamentales de 196 países, generando un ranking de proyectos de gobierno electrónico y encontrando que:

- El inglés es el lenguaje del gobierno electrónico (72 % de páginas web de los gobiernos nacionales tienen versión en inglés)
- El 45 % de las páginas web ofrecen más de un lenguaje
- El 6 % de las páginas web son «ventanillas únicas»
- El 8 % ofrecen servicios completamente ejecutables en línea
- Los servicios más frecuentes son la compra de publicaciones, de sellos y la revisión de archivos
- El 71 % ofrecen acceso a publicaciones y 41 % ofrecen encadenamientos a bases de datos
- El 6 % tiene políticas de privacidad y 3 % de seguridad
- Sólo el 2 % tiene alguna forma de acceso a discapacitados
- La variabilidad entre países es muy alta
- Hay mucha diferencia en el comportamiento del gobierno electrónico dependiendo de la región del mundo.

19. Oroval, 1995; Gómez, Méndez y Pérez, 1994; Cabrera, 1998; Cabrera, 1998; Ballart, 1992; Dente, 1991; Subirats, 1995, 1994, 1993, 1990; Tamayo, 1997; Peters, 1998; Rubio, 2000; Gascó, 2000.

20. En el anexo respectivo se podrán observar las representaciones gráficas de las aproximaciones usadas por cada modelo al concepto de *gobierno electrónico*. La búsqueda se detuvo con fecha 15 de julio de 2002.

21. El proyecto «El impacto del gobierno electrónico» disponible en línea en <[http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/PUMA\(2001\)10-REV2](http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/PUMA(2001)10-REV2)> (24 de julio, 2002).

22. El estudio completo está disponible en línea <<http://www.insidepolitics.org/egovt/01int.html>> (28 de agosto, 2002).

TABLA 3. Modelos de gobierno electrónico

| | Responsable | Título | URL | Año |
|-----|---|---|---|------------|
| 1. | John F. Kennedy School of Government at Harvard University | Enacting Technology | http://www.brook.edu/dybdocroot/press/books/virtual_state.htm | 2001 |
| 2. | American Society for Public Administration (ASPA) realizó un estudio para la UNPAN –United Nations Online Network in Public Administration and Finance— | Benchmarking e-Government: A Global Perspective – Assessing the UN Member | http://www.unpan.org/e-government/Benchmarking%20E-gov%202001.pdf | 2001 |
| 3. | Gartner Group | Gartner's four phases of e-Government model | http://gartner11.gartnerweb.com/public/static/hotc/00094235.html | 2001 |
| 4. | Deloitte Consulting and Deloitte & Touche | e-Government the citizen as customer. A global public sector study | http://www.deloitte.com/vc/0/1029,r=1&cid=3446,00.html | 2001 |
| 5. | Universidad de Nevada para el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica | Developing fully functional e-government: A four-stage model. | http://www.albany.edu/~bmsi603/scholl/Layne_et_al_2001.pdf | 2001 |
| 6. | OCDE | e-Government: analysis framework and methodology | http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/LinkTo/PUMA(2001)16-ANN-REV1 | 2001 |
| 7. | Gobierno del Reino Unido | Government on the web II | http://www.governmentontheweb.org/downloads/report_2000/9711vf_Government_on_the_web_II.pdf | 2000 |
| 8. | Gobierno de Malta | Attaining e-Government | http://www.mca.org.mt/images/library/VictorCamilleri.pdf | 2001 |
| 9. | Unión Europea | e-Government indicators for benchmarking eEurope | http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/pdf/e-govindicators.pdf | 2001 |
| 10. | Asian Development Bank | e-Government in the Asia Pacific Region | http://www.adb.org/Documents/Papers/E_Government/default.asp | 2001 |
| 11. | Sub-Regional Resource Facility for Arab States (SURF-AS) del United Nations Development Program (UNDP) | Work in progress –e-Government: considerations for Arab states | http://www.surf-as.org/Papers/e-gov-english.pdf | 2001 |
| 12. | Accenture | E-Government: Leadership Rhetoric vs. Reality -Closing the Gap | http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enWeb&xd=Industries%5CGovernment%5Cgove_study.xml | 2001 |

En el ámbito latinoamericano²³ existe una propuesta que aborda por primera vez la problemática que observa cómo la relación Administración pública-ciudadano se ha vuelto cada vez más compleja. Los directivos públicos se percatan de que no serán capaces de conducir e implementar políticas de manera efectiva si el ciudadano no las entiende y apoya. En términos generales, plantea que es posible recopilar la información que permita hacer un análisis de la percepción ciudadana a través de diversos instrumentos de captación (Rios, 2002). Sin embargo, no define de manera clara el diseño de la investigación a realizar.

En el caso colombiano, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, adelanta un proyecto de evaluación de infraestructura tecnológica²⁴ dentro del marco del proyecto de agenda de conectividad,²⁵ pero no hace ninguna referencia al papel del ciudadano en el proceso.

Referencias

1. Alejandr , J., Amorós, J. E. (2000). «Curso de comercio electrónico, MBA 2000 - 2001». Barcelona: ESADE.
2. Atallah, S. (2001). «E-Government - Considerations for arab states». Sub-Regional Resource Facility for Arab States (SURF-AS), p. 14.
3. Ballard, R. (2001). *E-Government: An overview of what it is, benefits and issues*. Wellington: Land Information New Zealand, p. 55.
4. Ballart, X. (1992). * C mo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistem tica y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 284.
5. Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press.
6. Baum, C., Di Mario, A. (2001). «Gartner's four phases of e-government model»[Web Page]. <<http://gartner11.gartnerweb.com/public/static/hotc/00094235.html>> [2002].

23. La Conferencia de Autoridades Iberoamericanas de Inform tica (CAIBI), antigua CALAI, en su reunión del año 2001 ha planteado una serie de buenas intenciones que aún no ha generado ningún tipo de respuesta efectiva a la problem tica en la región. <http://www.caibi.org/sesiones/xix/d19_001.htm#9> (5 de mayo, 2002).

24. <http://www.dane.gov.co/Tecnologia_de_Informacion_y_Co/tecnologia_de_informacion_y_co.html> (15 de abril, 2002).

25. <<http://www.agenda.gov.co/>> (15 de abril, 2002).

7. Blair, T. (Primer Minister) (1999). *Modernising government*. Londres: Modernising Government Secretariat Cabinet Office - UK, p. 66.
8. Bonham, M., Seifert, J., Thorson, S. (2001). «The Transformational Potential of e-Government: The Role of Political Leadership». The 4th Pan European International Relations Conference of the European Consortium for Political Research, University of Kent at Canterbury, p. 21.
9. Breen, J. (2000). «At the Dawn of E-Government: The Citizen as Customer». Government Finance Review - Deloitte, p. 36.
10. Cabrera, T. (Doctorando) (1998). «Un modelo para la evaluación de las políticas deportivas municipales: Conceptualización y aplicación empírica». Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Economía y Dirección de Empresas. Universidad de las Palmas de Gran Canaria.
11. Camilleri, V. (2001). *Attaining e-Government*. Malta: Central Information Management Unit, p. 11.
12. Canales, M. (Deputy chief information officer at the Treasury Department) (2001). «What's E-Government?» T. Temin (GCN editorial director), *What's E-Government? How Do We Do It?* Government Computer News, p. 8.
13. Chenok, D. (Chief of the information policy branch at the office of management and budget's office of regulatory affairs) (2001). «What's E-Government? T. Temin (GCN editorial director), *What's E-Government? How Do We Do It?*». Government Computer News, p. 8.
14. Chias, J. (1995). *Marketing público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*. Madrid: Mc Graw Hill, p. 187.
15. Dawes, S., Bloniarz, P., Kelly, K. (1999). *Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century*. Baltimore: Center for Technology in Government, University at Albany, p. 39.
16. Dente, B. (1991). «Análisis de las políticas públicas en la práctica: El control de gestión en las Administraciones regionales». *Documentación Administrativa*, nº 224-225, p. 213-229.
17. Duivenboden, H. V. (2002). «Citizen Participation in Public Administration. The Impact of Citizen Oriented Public Services on Government and Citizen». Paris: Seminar-Vision, Responsiveness and measurement oecd, p. 50.
18. Echebarría, K. (2000). «La administración pública en la era del management-Pensar lo Público». F. Longo, M. Zafra (editores), *Pensar lo público*. Barcelona: Unión Iberoamericana de Municipalistas, ESADE, p. 736.

19. EzGov FlexFoundation. (2000). *Realizing E-Government*. Atlanta: EzGov FlexFoundation, p. 8.
20. Ferguson, M., Raine, J. (2000). *Developments in electronic governance*. Birmingham: The Institute of Local Government Studies (Inlogov). The University of Birmingham, p. 9.
21. Forman, M. (2002). *e-Government Strategy - Simplified Delivery of Services to Citizens*. Washington: Executive office of the president - office of management and budget, p. 30.
22. Gant, J. P., Burley, D. (2002). «WEB portal functionality and State government E-service». Proceedings of the 35th Hawaii International Conference on System Sciences - 2002, p. 10.
23. Gascó, M. (2000). Evaluación de políticas públicas locales: estudio empírico en el Ayuntamiento de Tarragona. Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virgili. Facultat de Ciències Econòmiques. Departament de Gestió d'Empreses, p. 488.
24. Geiselhart, K. (2001). «Distributed Governance - a catalyst for accelerated responsiveness». New Hampshire: First World Conference on Information Technology and Economic Development, sponsored by interced.org, Manchester, p. 7.
25. Gisler, M., Günter, M., Spahni, D. (2001). «Minitrack eGovernment». Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences-2001, p. 1.
26. Gómez, M., Méndez, J., Pérez, P. (1994). «Calidad percibida en los servicios: una revisión de los aspectos conceptuales y metodológicos». *Esic-Market*, n° 85, p. 171-181.
27. Hachigian, N. (Pacific Council on International Policy Researcher) (2002). *Roadmap for E-government in the Developing World. 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves*. Los Angeles: The Working Group on E-Government in the Developing World - Pacific Council, p. 36.
28. Heeks, R. (2001). «Understanding e-Governance for Development». *Working Paper*; n.º 11, p. 27. Manchester: Manchester: IDPM-University of Manchester.
29. Hinnat, C. C., Moon, J. (2001). «The Pursuit of E-government: What Determines Perceptions of E-Government Effectiveness?». Bloomington: 6th National Public Management Research Conference, Indiana University, Bloomington, IN, p. 28.
30. Hobbs, I. (Cio of the Agricultural Department) (2001). «What's E-Government?». T. Temin (GCN editorial director), *What's E-Government? How Do We Do It?*. Government Computer News, p. 8.

31. Hunter, D. R., Jupp, V. (2001). *Governments Closing Gap Between Political Rhetoric and eGovernment Reality*. 64. Accenture - Global eGovernment Services.
32. Landy, K. (Senate Governmental Affairs Committee) (2001). «What's E-Government?». T. Temin (GCN editorial director), *What's E-Government? How Do We Do It?* Government Computer News, p. 8.
33. Layne, K., Lee, J. (2001). *Developing fully functional E-government: A four-stage model*. *Government Information Quarterly*, vol. 18, Issue 2, p. 15.
34. Lowery, L. M. (2001). *Developing a Successful E-Government Strategy*. San Francisco: Department of Telecommunications & Information Services - City/County of San Francisco, CA, p. 7.
35. Matthew, T. (2001). *Running head: Framework for Electronic Government*. Wilmington: Wilmington College, p. 7.
36. McClure, D. (Director for information and technology management at the general accounting office) (2001). «What's E-Government?». T. Temin (GCN editorial director), *What's E-Government? How Do We Do It?* Government Computer News, p. 8.
37. Myers, M. (CIO of the defence department) (2001). «What's E-Government?». T. Temin (GCN editorial director), *What's E-Government? How Do We Do It?* Government Computer News, p. 8.
38. OCDE. (2000). *Understanding the Digital Divide*. [Web Page]. <http://www.oecd.org/dsti/sti/prod/Digital_divide.pdf> [2002].
39. OCDE. (2001). *OCDE project on e-government: analysis framework and methodology*. París: OCDE, p. 10.
40. Oroval, E. (1995). *Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos*. 1 ed., Madrid: Editorial Civitas, p. 489.
41. Peck, S. (Chief Technology Officer for the District of Columbia) (2001). «What's E-Government?». T. Temin (GCN editorial director), *What's E-Government? How Do We Do It?* Government Computer News, p. 8.
42. Peters, G. B. (1998). «El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano». *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 11-12, p. 23-37.
43. Peters, T. (Executive Director, Bridges.org), (2001). *Comparison of E-Readiness Assessment Models*. Washington DC: Bridges.org, p. 24.
44. Rios M. E. (2002). *Gobierno Electrónico: evaluación de la percepción ciudadana*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) - Dirección General de Política Informática.

45. Ronaghan, S. A. (Project Coordinator and author of the final report) (2002). *Benchmarking e-Government: A Global Perspective*. Assessing the UN Member States. Nueva York: United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN) - American Society for Public Administration (ASPA), p. 81.
46. Rubio, L. (2000). «La percepción del ciudadano en la mejora de la calidad de los servicios públicos - Pensar lo público». F. Longo, M. Zafra (editores), *Pensar lo público* (p. 353-379). Barcelona: Unión Iberoamericana de Municipalistas, ESADE.
47. Seifert, J. W., Petersen, E. (2001). «The Promise of all Things E? Expectations and Implications of Electronic Government». Information Science and Technology Policy Congressional Research Service Library of Congress.
48. Shutter, J., Graffenreid, E. D. (2000). *Benchmarking the eGovernment Revolution: Year 2000 Report on Citizen and Business Demand*. North Carolina at Chapel Hill: Momentum Research Group of Cunningham Communication Commissioned by NIC, p. 36.
49. Subirats, J. (1990). «La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta». *Documentación Administrativa*, n.º 224-225, p. 15-17.
50. Subirats, J. (1993). «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común». *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía* n.º 26, p. 144-149.
51. Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
52. Subirats, J. (1995). «Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación». *Gestión y Política Pública*, vol. IV, n.º 1, p. 5-23.
53. Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Madrid: Alianza Universidad.
54. Tambouris, E., Gorilas, S., Boukis, G. (2001). *Investigation of Electronic Government*. Atenas: Archetypon S.A, p. 15.
55. Unión Europea (2000). «eEurope, Una sociedad de la información para todos». Comunicación sobre una iniciativa de la Comisión para el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, p. 17.
56. Unión Europea (2001). *eGovernment indicators for benchmarking eEurope*. Unión Europea, p. 4.
57. Wassenaar, A. (2000). *e-Governmental Value Chain Model*. London, Greenwich: DEXA 2000, IEEE Press, p. 289-293.

58. Wescott, C., Pizarro, M., Schiavo-Campo, S. (2001). *The Role Of Information And Communication Technology In Improving Public Administration*. Manila: ADB, p. 31.
59. West, D. M. (2001). «WMRC Global e-government survey 2001» [Web Page]. «<http://www.insidepolitics.org/egovt01int.html>» [2002].
60. Witsa (2001). *En sus marcas listos YA! Socios líderes en la economía i edad global*. (p. 28). McConnell International - WITSA.
61. Wohlleben, P. (Partner in the global government group of Grant Thornton LLP of Chicago) (2001). «What's E-Government?». T. Temin (GCN editorial director), *What's e-Government? How Do We Do It?* Government Computer News, p. 8.

Anexo. Tabla de definiciones

| | Definición | Autor |
|----|--|------------------------------------|
| 1. | <p>Es el uso de las TIC por el Gobierno. Su adopción altera las relaciones fundamentales entre el Gobierno y el ciudadano o empresas de dos formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reinventando la función del Gobierno mediante nuevas formas de integración de información y haciéndola más accesible a través de la web apoyando la proveeduría y la distribución de servicios • También está transformando la naturaleza de la gobernanza, afectando las relaciones y las responsabilidades entre el Estado y el ciudadano. | (Atallah, 2001) (Atallah, 2001) |
| 2. | <p>Desde una perspectiva semi-técnica es el uso de las TIC para distribuir servicios gubernamentales y construir relaciones más cercanas con el ciudadano.</p> <p>Para el común de la gente, es mejor definirlo como la distribución de los servicios y la información gubernamentales vía Internet.</p> <p>Ambas definiciones enfatizan que el gobierno electrónico es un medio para proveer servicios y comunicación, no un fin en sí mismo.</p> | (Ballard, 2001) |
| 3. | <p>Es la continua optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC.</p> | (Baum & Di Mario, 2001) |
| 4. | <p>Es el uso de las TIC para suplir las necesidades del ciudadano y las empresas sin quedarse atrás en los desarrollos tecnológicos, mediante el establecimiento de coordinaciones interagenciales, permitiendo el acceso a los servicios 24 horas al día, 7 días a la semana y haciendo la vida más fácil.</p> | (Blair, 1999) |
| 5. | <p>Significa diferentes cosas para diferentes personas. Algunos observadores lo definen en términos de acciones específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Usar kioscos para recibir información laboral • Aplicar beneficios a través de la web o • Crear bases de datos compartidas entre agencias. <p>Otros observadores lo definen mas genéricamente como la automatización de la prestación de servicios gubernamentales. Aunque existe una amplia variedad de percepciones, se pueden identificar algunos temas en común para describir su naturaleza a evolucionar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incluye el uso de las TIC, especialmente Internet, para la distribución de información y la prestación de servicios al ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales • Permite al ciudadano interactuar y recibir servicios del gobierno 24 horas al día, 7 días a la semana • Algunos observadores de estas iniciativas sugieren que la prestación de servicios será más conveniente y efectiva • En sí mismo es un proceso, o un medio para obtener un fin, más que un fin en sí mismo • Se encuentra en sus estados iniciales de desarrollo y promete evolucionar con las TIC e incrementar su aceptación y confianza. <p>Las iniciativas básicas se han centrado en proveer un acceso ilimitado a información y servicios básicos. Sin embargo, su capacidad transformadora permanece sin desarrollar, aunque el rápido incremento del interés y los recursos asignados al desarrollo de estas iniciativas contribuirán a la obtención de este cambio.</p> | (Bonham, Seifert, & Thorson, 2001) |
| 6. | <p>Desde una perspectiva más tecnológica, es el uso de la tecnología para ampliar el acceso y la distribución de los servicios gubernamentales para el beneficio del ciudadano, las empresas y los empleados.</p> | (Breen, 2000) |

| | | |
|-----|--|----------------------------------|
| 7. | Es el uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, las cuales tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales. | (Camilleri, 2001) |
| 8. | Es hacer accesible el gobierno al ciudadano cuando lo deseen. | (Canales, 2001) |
| 9. | Son tres estados no necesariamente consecutivos: <ul style="list-style-type: none"> • Colocar información y servicios en línea, haciéndolos fácilmente accesibles y usables. Este es el «front-end» básico • Lo complicado es el «back-end», la interoperabilidad entre agencias para proveer una estructura única al ciudadano, las empresas, otros gobiernos y los mismos empleados • La última componente es la gobernanza y la participación ciudadana, que va más allá de la información y los servicios. Tiene que ver con el uso del gobierno electrónico para incorporar al ciudadano en el proceso de toma de decisiones. | (Chenok, 2001) |
| 10. | Son aplicaciones avanzadas de las TIC en el gobierno gracias a combinaciones bien integradas de políticas, objetivos, procesos organizacionales, contenidos en información y tecnología para alcanzar los objetivos públicos. Aunque existan muchas definiciones de gobierno electrónico, los objetivos actuales del gobierno son indiscutibles: <ul style="list-style-type: none"> • Mantener la seguridad colectiva • Administrar justicia • Proveer la infraestructura institucional para la economía • Asegurar el capital social vital mediante mejoras en la salud y la educación, reforzando las familias y las comunidades | (Dawes, Bloniarz, & Kelly, 1999) |
| 11. | Desde una perspectiva estrecha, son los servicios al ciudadano, a los que se les aplica reingeniería con tecnología o simplemente proveeduría a través de Internet. Otros lo perciben como una transformación fundamental del gobierno y la gobernanza a un nivel equivalente al vivido en la revolución industrial. | (EzGov FlexFoundation, 2000) |
| 12. | Es más que los servicios al ciudadano, a los que se les aplica reingeniería con tecnología o simplemente proveeduría a través de Internet. El camino del gobierno electrónico está hasta ahora iniciando a la par que los gobiernos y el ciudadano alrededor del mundo experimentan y aprenden a explotar las TIC. Incluye nuevos estilos de liderazgo, nuevas formas de debatir y decidir políticas e inversiones, nuevas formas de acceder a la educación, nuevas formas de oír al ciudadano y nuevas formas de organizar y proveer información y servicios. | (Ferguson & Raine, 2000) |
| 13. | La visión del presidente para la reforma del gobierno enfatiza que el gobierno necesita reformar sus operaciones, la forma como realiza sus funciones y la forma como se relaciona con las personas a las que sirve. Esta visión se guía por tres principios: <ul style="list-style-type: none"> • Centrado en el ciudadano, no centrado en la burocracia • Centrado en resultados y • Basado en el mercado, o promocionando activamente la innovación. <p>El gobierno electrónico es una de las cinco claves definidas para alcanzar esta visión en la agenda de gestión del presidente y su plan de acción (agosto 2001). El gobierno electrónico es crítico para alcanzar las expectativas actuales del ciudadano y las empresas en la interacción con el gobierno. Permite a las agencias alinear esfuerzos para mejorar significativamente los servicios y disminuir los costos de operación.</p> <p>Cuando las iniciativas en esta área se despliegan efectivamente, relacionarse con el gobierno será más fácil, se respetará la privacidad y se proveerá seguridad. El ciudadano y las empresas podrán visitar una ventanilla única en línea o telefónicamente que refleje al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.</p> | (Forman, 2002) |

| | | |
|-----|--|----------------------------------|
| 14. | Es la distribución de servicios gubernamentales en línea, que incrementa la oportunidad del ciudadano para acceder al gobierno, reduce la burocracia, incrementa la participación del ciudadano en la democracia y amplía la responsabilidad de las agencias con las necesidades ciudadanas. Los sitios web se presentan como una prioridad para las agencias gubernamentales en el desarrollo de las iniciativas de gobierno electrónico, porque crean relaciones electrónicas entre el gobierno, el ciudadano, las empresas, los empleados y otras agencias. | (Gant & Burley, 2002) |
| 15. | Iniciativas de diferentes niveles, desde los consejos locales hasta el activismo global, demuestran que las TIC tienen un papel que jugar en las nuevas formas de gobierno. Las TIC proveen formas baratas de transparencia y facilitan la discusión de los problemas y sus soluciones. Pero la tecnología por sí misma no es una respuesta a las preguntas fundamentales sobre participación. Al lado de los problemas tradicionales de la <i>brecha digital</i> que limita quién puede unirse a estas discusiones, se observa que la tecnología es moldeada por los usuarios, apuntando a que se seguirá un patrón de exclusión. Sin embargo, asumiendo que los sistemas computarizados tendrán cada vez más importancia, es necesario identificar sus beneficios. El más simple y claro de los objetivos de los gobiernos es mejorar la efectividad en costos. Mejor documentación y servicios personalizados con mejor administración de recursos y cuentas. | (Geiselhart, 2001) |
| 16. | Es el <i>e-business</i> en el gobierno. Esto se justifica porque ambos usan la misma infraestructura de hardware y en algunos casos de software. Sin embargo, existen claras diferencias entre los modelos de mercado del sector privado y del público para asumirlo de manera diferenciada. | (Gisler, Günter, & Spahni, 2001) |
| 17. | Es el uso de las TIC para promocionar un gobierno más eficiente y efectivo, facilitando servicios más accesibles, permitiendo mayor acceso a la información pública y haciendo al gobierno más responsable con el ciudadano. El gobierno electrónico incluye la distribución de servicios vía Internet, teléfono, centros comunitarios (por autoservicio o soportados por otros), dispositivos sin cables y otros sistemas de comunicaciones. Pero el gobierno electrónico no es un atajo hacia el desarrollo económico, los ahorros de presupuesto o un gobierno eficiente. El gobierno electrónico no es el <i>BIG-BANG</i> un evento independiente que inmediatamente y por siempre alterará el universo del gobierno. El gobierno electrónico es un proceso –llamémoslo <i>e-volución</i> – y una herramienta que tiene unos costos y riesgos financieros y políticos. | (Hachigian, 2002) |
| 18. | El gobierno electrónico es el uso de las TIC para alcanzar el buen gobierno, integrando el ciudadano, los procesos, la información y la tecnología para el logro de los objetivos de gobierno. El gobierno electrónico ofrece una nueva forma de soportar el mejoramiento del gobierno, conectando al ciudadano, construyendo interacciones con y entre la sociedad civil. | (Heeks, 2001) |
| 19. | Son las actividades de gobierno usando tecnologías computacionales para proveer información y servicios al ciudadano. | (Hinnat & Moon, 2001) |
| 20. | El gobierno electrónico tiene que ver con compartir información. Pero compartir de una manera diferente, utilizando tecnología para asegurar que el ciudadano tenga acceso y pueda usarla. Además centrada como un servicio para el ciudadano. No es algo nuevo, es una manera diferente de permitir al ciudadano que indique cuáles son sus preocupaciones. | Hobbs, 2001) |

| | | |
|-----|--|-----------------------|
| 21. | La distribución de servicios en línea nunca ha tenido tanta importancia en la agenda política como ahora. Desde el Reino Unido hasta los Estados Unidos de Norteamérica, de Bélgica a Brasil y de Malasia a Méjico, los gobiernos están hablando de los beneficios que pueden obtenerse al migrar los servicios basados en papel y de interacción cara a cara hacia Internet. Los gobiernos también entienden que estos servicios deben centrarse en el ciudadano, deben ser efectivos en costo, fáciles de usar y de valor agregado para el ciudadano, las empresas y el mismo gobierno. Las agencias como silos aún dominan el ámbito gubernamental y como resultado, aún los países líderes, se encuentran a medio camino de alcanzar el potencial completo de servicio en línea. | (Hunter & Jupp, 2001) |
| 22. | El gobierno electrónico tiene que ver con la transformación del gobierno. Una gran cantidad de personas lo identifican con proveer información, ya que es lo más fácil de hacer. De hecho es una de las cosas más importantes y no necesariamente la más fácil, porque no sólo es disponer la información en la WEB, es ponerla de manera que sea fácil de encontrar y de usar. De otro lado, proveer servicios electrónicamente también es importante. Finalmente, y tal vez lo más importante, es un estándar para hacer más accesible y responsable al gobierno frente al ciudadano. | (Landy, 2001) |
| 23. | Se refiere al uso de la tecnología por parte del gobierno, particularmente el uso de Internet para ampliar el acceso y distribución de los servicios e información al ciudadano, las empresas, los empleados y otras agencias gubernamentales. Tiene la capacidad de construir mejores relaciones entre el gobierno y el público, haciendo más suave, más fácil y más eficiente su interacción. | (Layne & Lee, 2001) |
| 24. | La definición puede variar levemente entre organizaciones, debido a sus valores, objetivos y cultura, pero es importante entender que el gobierno electrónico es más que un sitio web, correo electrónico o procesamiento de transacciones vía Internet. Muchos proveedores de tecnología focalizan sus ofrecimientos en estas áreas, pero las organizaciones que no revisen todas las implicaciones del gobierno electrónico no obtendrán sus verdaderos beneficios y no estarán preparadas para servir al ciudadano digital que está naciendo. Existen tres áreas que deben tenerse en cuenta por parte del gobierno electrónico: <ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios • Democracia digital • Desarrollo económico. | (Lowery, 2001) |
| 25. | Es una forma de distribuir los servicios del gobierno al público en general usando Internet sin que el público tenga que ir a una oficina o tenga contacto directo con una persona o contacto telefónico con un empleado gubernamental. | (Matthew, 2001) |
| 26. | El gobierno electrónico es el uso de la tecnología, principalmente Internet, para permitir al ciudadano, empresas, empleados y otros gobiernos, el acceso a la información y los servicios. Inicialmente con focalización en el acceso y distribución y posteriormente aplicada en actividades transaccionales. | (McClure, 2001) |
| 27. | Es la información correcta en el momento correcto para la persona correcta en el formato correcto. La tecnología es la herramienta y no el fin. | (Myers, 2001) |
| 28. | El término gobierno electrónico se centra en el uso de las TIC por parte de los gobierno en todas las funciones gubernamentales. En particular, el potencial de comunicación en red que provee Internet y las tecnologías relacionadas, ofrecen la capacidad de transformar la estructura y operación del gobierno. El gobierno electrónico tiene la característica de ser el mayor elemento potenciador para permitir asumir buenas practicas de gobierno. | (Oecd, 2001) |

| | | |
|-----|---|---|
| 29. | El gobierno electrónico es disponer todos los servicios posibles, incluida la democracia, al ciudadano, las empresas y a la comunidad en el momento y lugar de su conveniencia. Es decir, disponer de una ventanilla única para entregar transacciones e información de alto valor. | (Peck, 2001) |
| 30. | Muy ampliamente definido, es el uso de las TIC en el sector público. Más específicamente, es el uso de Internet y de la web para proveer servicios e información gubernamentales al ciudadano. | (Ronaghan, 2002) |
| 31. | El gobierno electrónico atraviesa muchas áreas de política, incluidas la privacidad, la <i>brecha digital</i> , el acceso a la información gubernamental, la Administración pública, la prestación de servicios y la seguridad de la información. Tiene el potencial de conectar de manera más directa los gobiernos con el ciudadano de tal forma que abre nuevas oportunidades y plantea nuevos retos. | (Seifert & Petersen, 2001) |
| 32. | Son los servicios gubernamentales en línea, lo que significa que cualquier interacción con alguna agencia del gobierno se realiza a través de Internet o la WWW. | (Shutter & Graf-fenreid, 2000) |
| 33. | Es la aplicación de las TIC para transformar la eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad de los intercambios de transacciones e información entre agencias gubernamentales y entre el gobierno y el ciudadano o empresas, además del empoderamiento del ciudadano a través del acceso y uso de la información. | (Tambouris, Gorilas, & Boukis, 2001) |
| 34. | El ciudadano y las empresas europeas tienen interés en poder disponer de un acceso mejor y más fácil a la información del sector público. Una forma de realizar este objetivo es hacer un mejor uso de Internet. Si se mejorase la disponibilidad de la información pública en línea, Internet ganaría en aceptación en la vida cotidiana, lo que impulsaría el número de usuarios, con el consiguiente beneficio colateral de incrementar la participación en la sociedad de la información. Las posibilidades que ofrece Internet podrían explotarse para realizar el objetivo enunciado en el Tratado de Ámsterdam de garantizar la transparencia de la actuación y de la toma de decisiones de las instituciones comunitarias, además de asegurar que estas decisiones son adoptadas de la forma más abierta posible. | (Unión Europea, 2000) |
| 35. | Desde una perspectiva de empresa, es la aplicación de las TIC para mejorar, transformar o redefinir cualquier forma de intercambio de recursos e información entre compañías, agencias gubernamentales, ciudadanos, proveedores y otros participantes, desarrollando y manteniendo sistemas interorganizacionales, organizaciones virtuales y acuerdos interinstitucionales. | (Wassenaar, 2000) |
| 36. | Es el uso de las TIC para promover un gobierno más eficiente y efectivo en costos, facilitando servicios gubernamentales más convenientes, permitiendo un mayor acceso a la información y haciendo al gobierno más responsable con el ciudadano. | (Wescott, Pizarro, & Schiavo-Campo, 2001) |
| 37. | La información moderna y las tecnologías de la comunicación ofrecen la perspectiva de grandes mejoras en la velocidad y eficacia con que el gobierno se comunica con el ciudadano. Haciendo a los gobiernos más accesibles y responsables, el gobierno electrónico puede ayudar a incrementar la confianza del ciudadano en aquellos que lo gobiernan. | (Witsa, 2001) |
| 38. | El gobierno electrónico no es simplemente asumir la tecnología. Es un estado mental que implica comunicar al ciudadano con el gobierno para obtener ciertos objetivos. La transformación es lo más importante, aún por encima de los servicios. El impacto real es la transformación en un gobierno diferente, difícil de alcanzar, que provea servicios modernos y diferentes de los que actualmente se están proviendo. | (Wohlleben, 2001) |

39. El gobierno electrónico se refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales. Estas tecnologías pueden servir para una amplia gama de objetivos:

- Mejorar la distribución de servicios gubernamentales al ciudadano
- Mejorar la interacción con las empresas y la industria
- Empoderar al ciudadano mediante el acceso a la información
- Crear una gestión pública más eficiente.

Los beneficios resultantes pueden ser:

- Menos corrupción
- Incremento de la transparencia
- Mayor conveniencia
- Crecimiento de las utilidades y
- Reducción de costos.

Tradicionalmente la interacción entre el ciudadano o empresas y el gobierno se realizaba en una oficina gubernamental. Con las TIC es posible localizar los centros de servicio más cerca del ciudadano. Estos centros pueden ser kioscos de autoservicio en una agencia gubernamental o más cercana al ciudadano, mediante el uso de los ordenadores en casa o en la oficina.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>
(4 de julio, 2002)

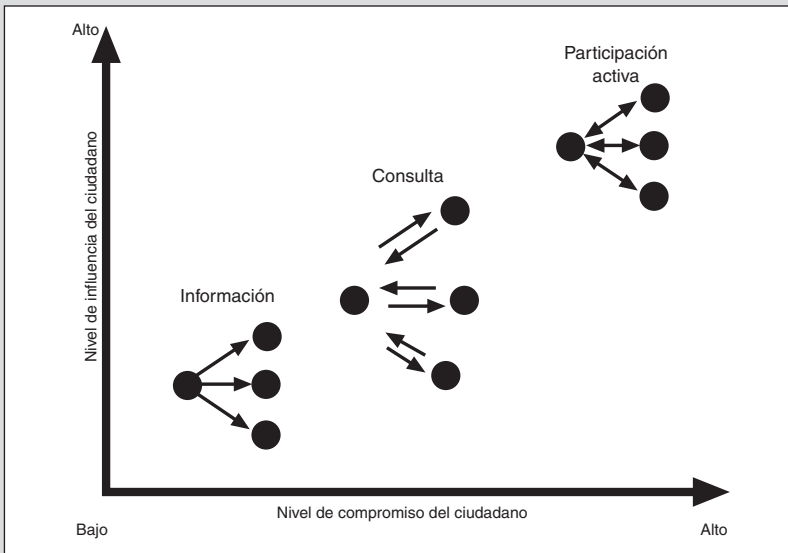
TABLA 5. Características evaluadas por Bridges

| | | CSP | CID | APEC | WITSA | Crenshaw & Robinson | McConnell | CIDCM | Mosaic |
|------------|---|-----|-----|------|-------|---------------------|-----------|-------|--------|
| Tecnología | Infraestructura | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| | Costos | 0 | 2 | 3 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| | Velocidad y calidad | 2 | 2 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 |
| | Otras características tecnológicas | 0 | 3 | 3 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 |
| Economía | Uso en los negocios | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | Comercio electrónico | 1 | 2 | 3 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| | Mercado / Privatización | 2 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 2 | 3 |
| | Comercio exterior e inversión extranjera | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | Otros factores económicos | 0 | 0 | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 |
| Gobierno | Políticas y regulaciones | 1 | 2 | 3 | 2 | 3 | 0 | 3 | 2 |
| | Gobierno electrónico | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| | Democracia y apertura política | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 0 |
| Educación | Uso en las escuelas | 1 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| | Entrenamiento tecnológico en escuelas | 1 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| | Disponibilidad de mano de obra entrenada | 1 | 0 | 2 | 3 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Social | Uso de las TIC en la vida diaria | 1 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| | Uso de la tecnología en la sociedad | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| | Analfabetismo, pobreza y otros indicadores sociales | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| | Contenido local relevante | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | |
| | Confianza de los consumidores | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | Historia política, social y empresarial | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 3 | 3 |

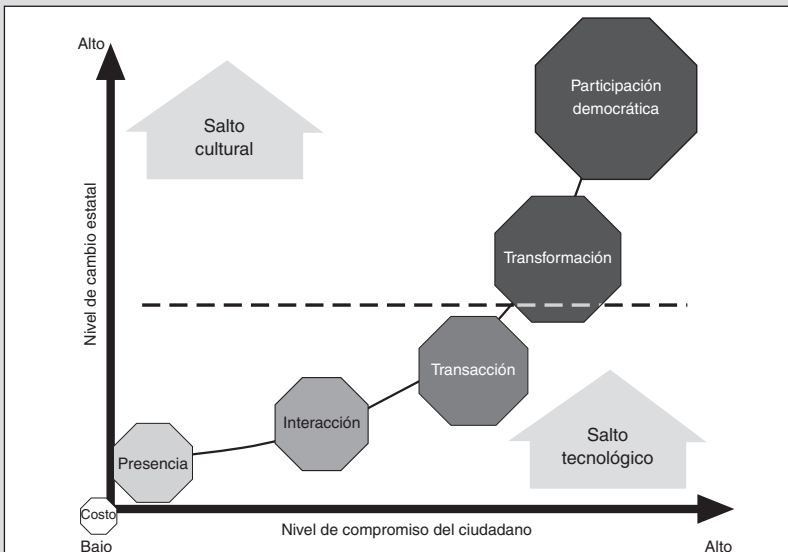
- La calificación va de «0» no cubierto hasta «3» cubierto con detalle.
- Mosaic tiene varios marcos de análisis, los resultados mostrados son agregados.

Representación gráfica de los modelos de gobierno electrónico

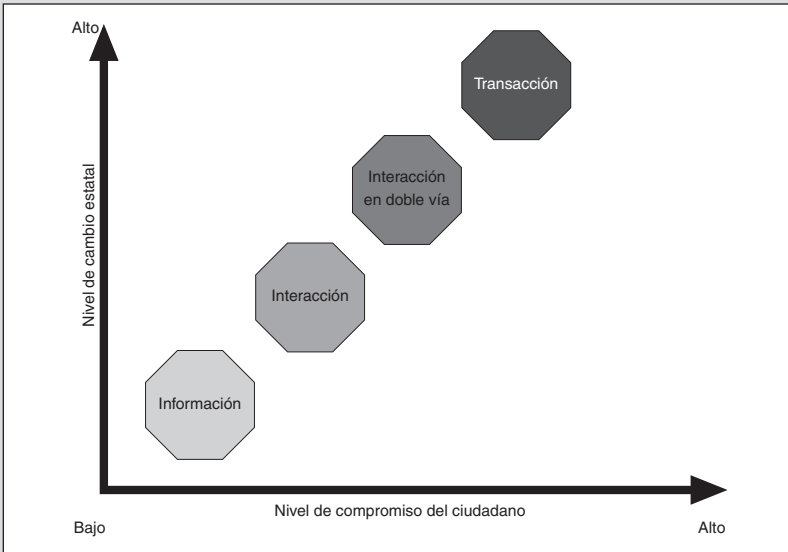
e-Government: analysis framework and methodology - OECD/PUMA



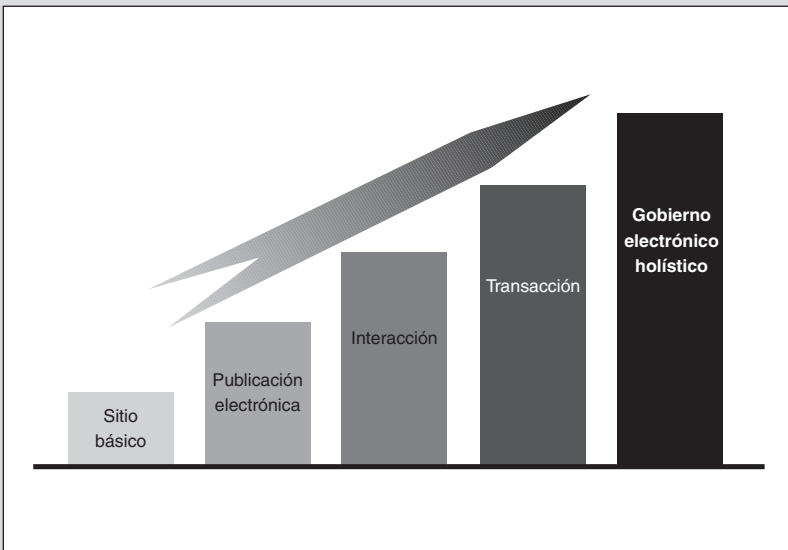
Modelo europeo – Unión Europea



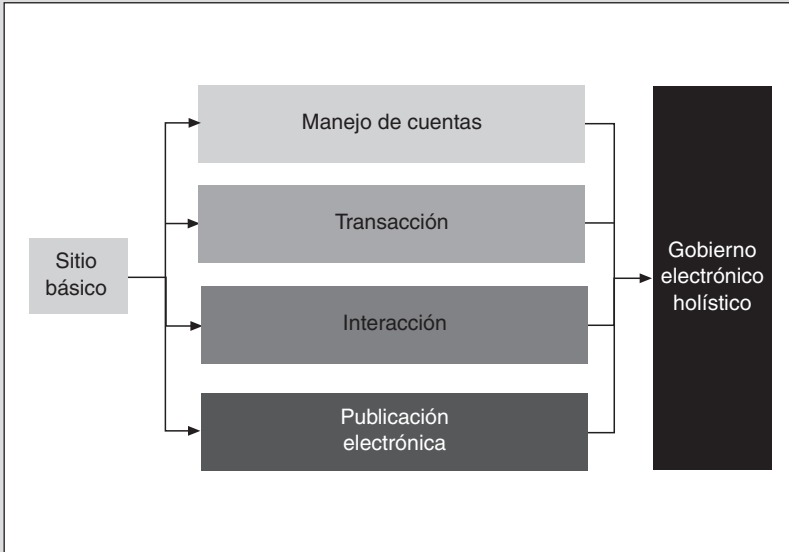
Modelo europeo – Malta



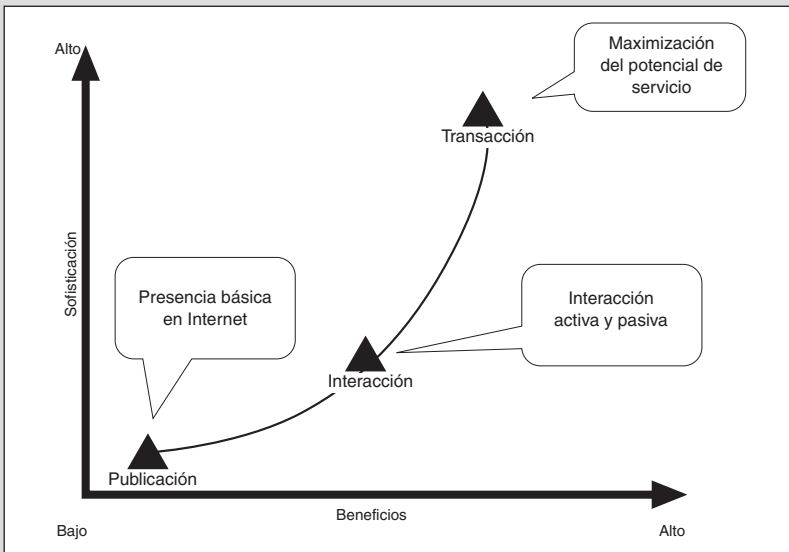
Modelo europeo – Reino Unido-básico



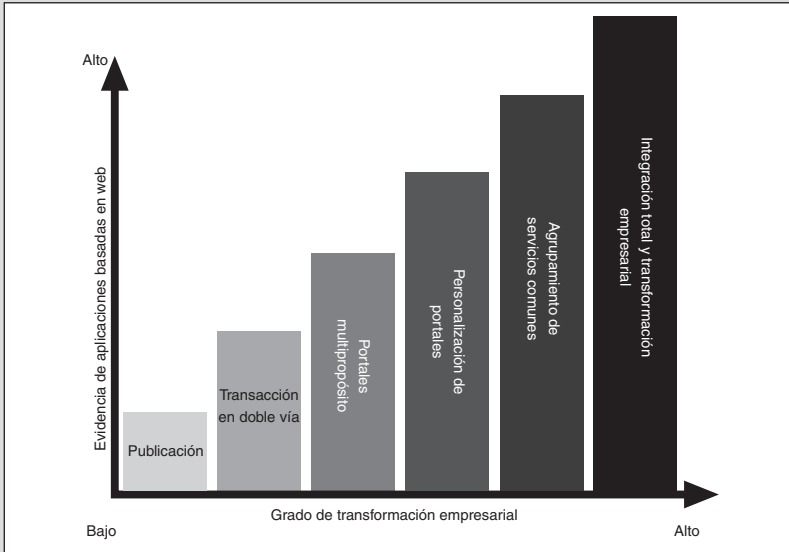
Modelo europeo – Reino Unido-revisado



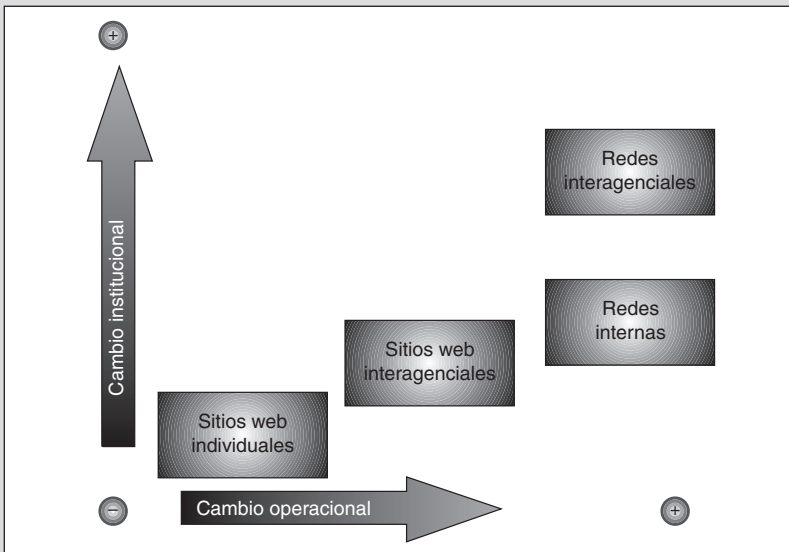
e-Government Leadership – Accenture



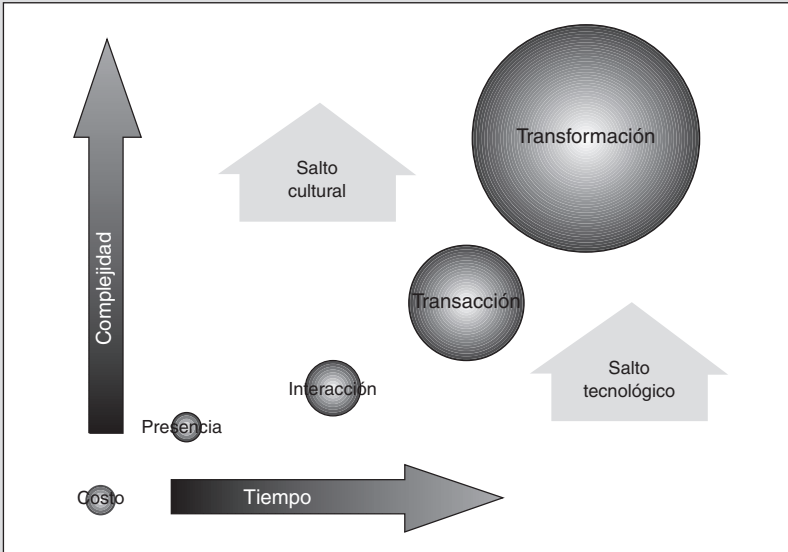
The Citizen as Customer – Deloitte Consulting and Deloitte & Touche



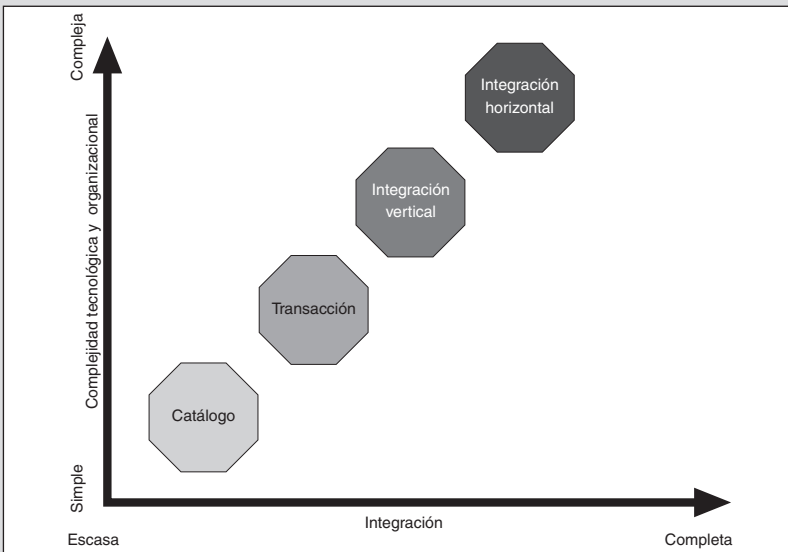
Enacting Technology – John F. Kennedy School of Government at Harvard University

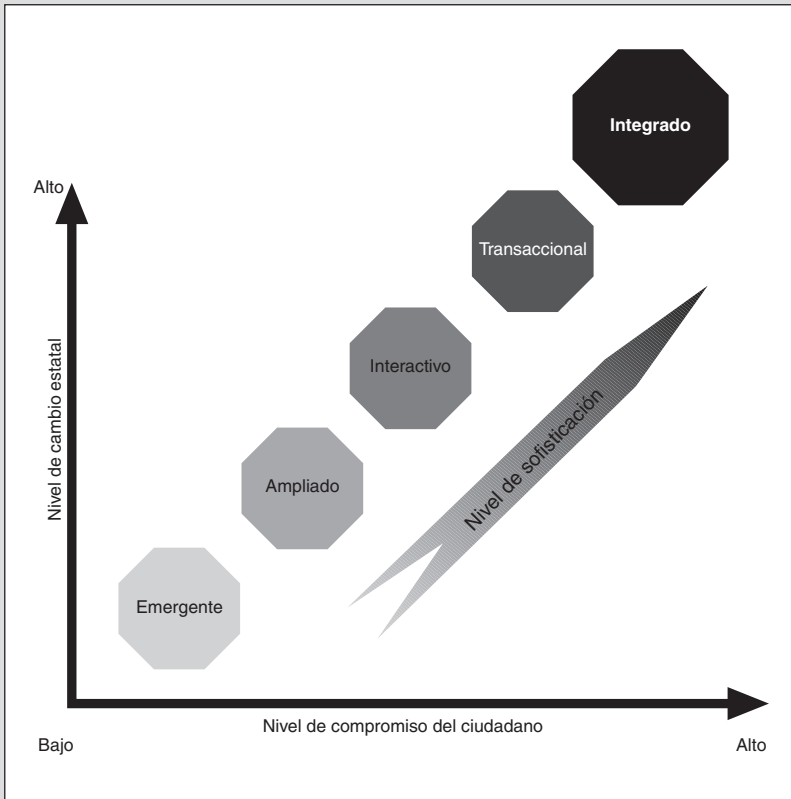


Gartner's Four Phases of e-Government Model – Gartner Group

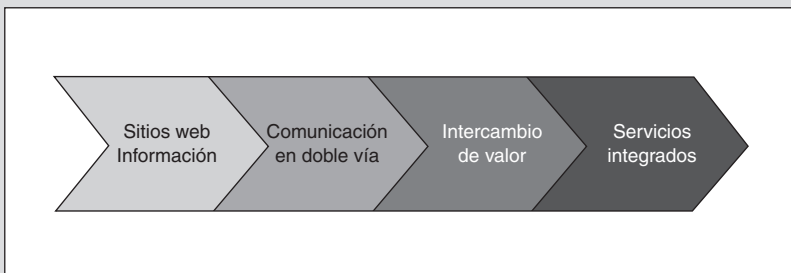


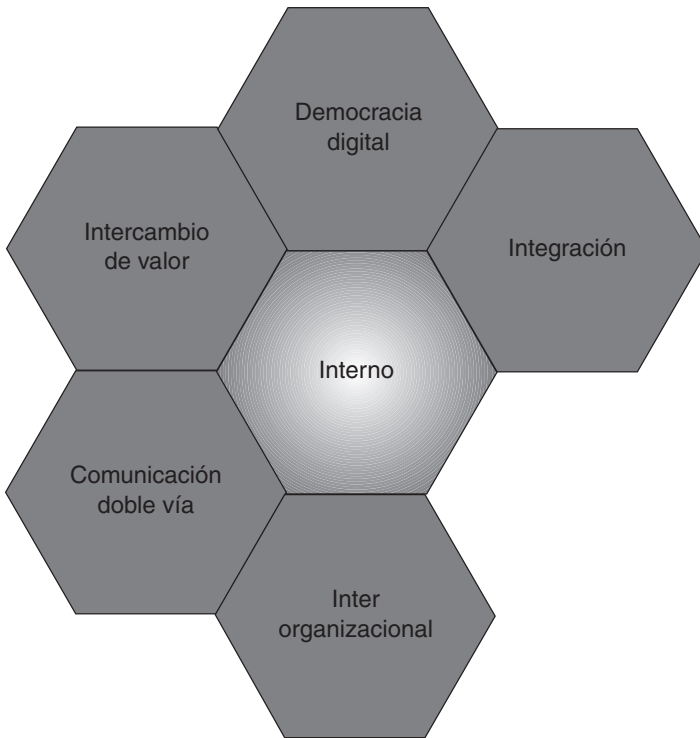
Modelo norteamericano – Universidad de Albany





Modelo árabe – SURF-AS7PNUD





LES NOVES TECNOLOGIES EN EL MÓN DE LA GESTIÓ

Antoni Rodríguez i Sivera

Institut Municipal d'Hisenda de l'Ajuntament de Barcelona

Durant els darrers anys, el món de la gestió pública ha millorat considerablement la qualitat dels seus serveis, amb la implantació i ús de les noves tecnologies. A la vegada, aquesta constant i progressiva *nova forma de fer* també ens ha fet redissenyar els nostres procediments interns de treball, per adequar-los als nous temps. Tot això ens ha permès poder oferir serveis les 24 hores i els 365 dies de l'any, la possibilitat d'iniciar i finalitzar en una mateixa administració qualsevol tràmit concret i així evitar desplaçaments dels ciutadans a les oficines d'atenció. En definitiva, hem començat la forma de transformar els àtoms del suport paper en bytes i acabar amb aquesta figura tan ferragosa, encara que necessària, de l'expedient.

Però, lògicament, aquestes millores també han incrementat el nivell d'exigència per part dels ciutadans envers el bon funcionament dels serveis, i ho fan perquè els senten més propers, més accessibles i hi volen més celeritat i més eficàcia. Aquesta ràpida introducció ens porta al que vol ser el nucli central d'aquesta reflexió:

«Fins ara l'ús de les noves tecnologies sempre s'ha fet de portes endins, doncs bé, ja ha arribat l'hora d'obrir aquestes portes i que ens comencem a visitar entre nosaltres, però per la via tecnològica.»

Aquesta comunicació permanent entre les diferents administracions tindria l'objectiu de millorar encara més els serveis als ciutadans, i, a la vegada, compartir la millor informació en els diferents àmbits d'actuació, per ser no només més eficaços sinó també per disminuir la despesa pública.

La excel·lència en el servei al ciutadà arribarà tan bon punt qualsevol dels molts tràmits necessaris, i que tenen influència en administracions de nivell diferent, els iniciï el ciutadà a l'Administració corresponent i, a partir d'aquí, que

sigui aquesta última qui continuï la tramitació cap a l'altra o altres administracions, és a dir: «Es mou l'Administració, no el ciutadà»

L'altre objectiu seria:

«Per què no una base de dades única de contribuents a nivell català?»

Un cop tinguéssim definit el contingut d'aquesta base de dades (bàsicament seria identificació i adreça de notificació per a relacions amb l'Administració, en general), el manteniment posterior sempre el faria la primera Administració que tingués coneixement del fet, ja fos per alta del primer objecte fiscal o simplement amb els moviments de padró d'habitants.

Aquesta mesura facilitaria la distribució correcta de qualsevol document en qüestió, disminuiria els costos de gestió de les notificacions, i el més important, la mesura no afectaria la immensa majoria de ciutadans que compleixen amb les seves obligacions.

EPOCA: EL PORTAL DE L'EMPLEAT A LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Josep Purgimon i Cardona

Responsable de Projectes de la Secretaria d'Administració i Funció Pública

Introducció

L'objectiu d'aquesta comunicació és donar a conèixer el portal dels treballadors de la Generalitat, anomenat EPOCA, i l'impacte que la seva implantació està generant en les unitats i les persones implicades i/o afectades.

Per tal d'explicar què és i que esperem que sigui properament EPOCA, en primer lloc, situaré el projecte dins un conjunt d'actuacions del govern de la Generalitat endegades darrerament; a continuació, i amb una ullada ràpida, detallaré els seus apartats principals, fent una mica més d'esment en els serveis, tant en els que hi ha actualment en funcionament com en els que es posaran en marxa. Per acabar aquesta primera part, enunciaré un conjunt de dades per situar l'abast del projecte, tant pel que fa al seu públic potencial actual (nombre de treballadors que hi poden accedir) com a la seva previsible evolució.

El segon bloc d'aquesta comunicació se centra en l'anàlisi d'alguns punts que crec que es poden destacar, pel que fa a *l'impacte de la posada en marxa d'aquest portal*, tant en l'organització com en les persones implicades. En primer lloc, s'explica com encaixa aquest portal en l'organització actual de la gestió dels recursos humans a la Generalitat; a continuació, s'analitzen els diferents col·lectius de personal *afectats* per la posada en marxa d'aquest projecte i algunes de les dificultats que han sorgit en aquest procés i, per acabar, quines són les actuacions que s'estan duent a terme per solucionar les dificultats esmentades.

Per acabar aquesta introducció, voldria afegir-hi el comentari següent: aquesta comunicació està treballada i pensada tant des del punt de vista del gestor públic que participa en la seva posada en marxa, com des del punt de vista del treballador públic destinatari d'aquesta nova eina. Aquest esforç del doble punt de vista és més transcendent en el segon bloc de l'exposició, on es fan valoracions, les

quals, raonablement, caldria poder contrastar amb dades empíriques de l'impacte *sentit* pels treballadors, a causa de la posada en marxa del portal. Aquesta és una de les actuacions associades al desenvolupament del projecte que estan previstes, però que, avui dia, estan en procés de treball.

Què és EPOCA?

1. Diferents actuacions amb l'objectiu de contribuir a construir una nova administració

En els darrers anys, el Govern de la Generalitat ha iniciat un seguit d'actuacions en la línia d'anar bastint elements amb l'objectiu de construir una nova administració. En aquest sentit, hi ha tot un seguit d'actuacions sota la denominació de *millora de l'Administració*, que tenen en comú els objectius genèrics de la integració dels serveis presencials, el repte de la coordinació horitzontal o la gestió eficaç de la informació.

Una altra d'aquestes grans actuacions és el *Pla Governamental CAT 21*, organitzat en sis grans eixos-valor, el sisè dels quals és el de la «Societat dels emprenedors». Un dels objectius estratègics d'aquest eix és, precisament, modernitzar l'administració, fer una administració més accessible, propera al ciutadà, de qualitat, eficient i oberta al món.

La tercera actuació significativa que crec que cal tenir en compte és el projecte d'*Administració Oberta de Catalunya (AOC)*. El principal objectiu d'aquest projecte de gran abast és millorar les relacions entre les administracions, els ciutadans i les empreses i professionals de Catalunya, amb la utilització de les noves tecnologies de la informació i les comunicacions (TIC). Potser la part més significativa se centra en les relacions entre els ciutadans de Catalunya i les seves administracions, però sota aquest paraigua s'està desenvolupant també l'extensió portes endins, que se centra en les relacions entre els treballadors de la Generalitat i la Generalitat mateix, i això és EPOCA.

2. EPOCA: els seus elements principals

EPOCA ha de ser el portal dels treballadors de la Generalitat (Empleat Públic On-line de la Generalitat de Catalunya), amb l'aspiració d'esdevenir l'element nuclear de la intranet corporativa d'aquesta Administració.

L'objectiu, en una primera fase, és convertir-se en el centre de relacions entre l'Administració de la Generalitat i els seus treballadors, bàsicament en l'àmbit de la gestió de personal, unificant tota la informació disponible i permetent que es puguin fer transaccions via telemàtica.

L'objectiu últim és esdevenir el centre on es trobaran tots els serveis, és a dir l'entorn virtual únic de treball.

L'anàlisi dels seus continguts se centrarà en les característiques del portal en aquesta primera fase.

També cal destacar com a element essencial, que fa possible l'objectiu de la primera fase, el fet que a la Generalitat hi ha un sistema d'informació de personal (SIP) implantat a tots els departaments i col·lectius de personal (95.000 aprox.), llevat del personal sanitari (33.000 aprox.), que està en procés d'implantació.

2.1. Estructura bàsica del portal

2.1.1. Accés

Per començar, cal puntualitzar que és una aplicació de la intranet, és a dir, només és accessible des de PC de la xarxa de la Generalitat.

També cal tenir en compte que hi ha una part pública i una part privada, a la primera s'hi accedeix sense necessitar d'identificar-se i, en canvi, per entrar a la part privada, cal l'identificador d'usuari (el NIF) i un número d'identificació personal.

2.1.2. L'estructura del portal s'organitza en tres grans àrees:

a) La zona de les eines d'usuari

Inclou una ajuda general, el mapa del web, l'accés a l'eina de consultes al gestor (part privada) i gestió del número d'identificació personal

b) Eines de suport a l'activitat i serveis per a l'empleat

Forma part de la part pública, al marge que per accedir a alguna d'aquestes eines calgui identificar-se.

Inclou un conjunt d'eines d'abast corporatiu i d'utilitat per a la feina, o fins i tot d'interès personal, com ara: correu, Qui és qui de la Generalitat (lligat a l'organigrama), eines de suport lingüístic (diferents diccionaris, enciclopèdies, bases de dades de terminologia, traductor automàtic, assessorament), accés a bases de dades de jurisprudència i legislació, accés als diaris oficials,

manuals d'EPOCA, accés a la intranet de Funció Pública, base de dades de normativa de personal, informació sindical (mantinguda per cada sindicat), dades del temps i eurocalculadora.

c) Zona de continguts i serveis

Inclou un parell de pàgines d'accés públic i la resta és part privada.

2.2. La part pública i la part privada

2.2.1. La part pública inclou:

a) *La pàgina d'inici*, amb un clar component d'eina de difusió d'informació, relacionada bàsicament amb continguts de gestió de recursos humans i funció pública. A més d'un missatge de benvinguda de la consellera competent en matèria de funció pública i d'un accés a una *visita guiada* al portal, en aquesta pàgina d'inici hi ha tres grans apartats d'informació: novetats, notícies i agenda.

b) Una part que hem anomenat «Generalitat» i que ara inclou un conjunt d'enllaços: a les diferents intranets dels departaments de la Generalitat, a enllaços d'Internet (gencat.net, el nostre Parlament i CAT 365) i a altres enllaços d'interès.

2.2.2. La part privada inclou:

a) Els diferents serveis utilitzables pels treballadors de la Generalitat, els quals, en les primeres onades d'implantació, són de l'àmbit de la gestió de personal. Aquests serveis estan agrupats en cinc grans àrees:

- Expedient personal
- Mobilitat
- Retribucions
- Formació
- Gestió del temps.

b) També hi ha un apartat, anomenat «El meu departament» a disposició de cada departament de la Generalitat, per tal que l'utilitzi com a canal de difusió de les notícies o novetats d'interès per al seu personal o per accedir a les particularitats de gestió del seu àmbit (impresos, normativa o eines).

c) Un altre dels apartats és «El meu Epoca», on, a part d'un calendari, es recull l'informació relacionada amb els diferents tràmits o gestions iniciats a Epoca (estat de tramitació, qui ho té, consultes fetes, les respostes, avisos dels gestors...).

d) Un altre apartat és «Les meves gestions», que no és accessible per tothom, només per als treballadors de la Generalitat que tenen assignats certs rols a Epoca: els gestors (empleats de les unitats receptors de tràmits a Epoca) i els validadors (empleats de la Generalitat amb responsabilitats de comandament sobre un equip de treballadors). En aquest apartat es dona resposta als tràmits que corresponen als gestors i als validadors.

2.3. Els serveis d'EPOCA

La implantació de serveis es fa de manera progressiva. A hores d'ara hi ha disponibles determinats serveis, el mes de novembre vinent es posarà a disposició dels treballadors una segona fase de serveis i l'any que ve hi ha planificades tres fases noves.

2.3.1. Serveis disponibles actualment

a) El meu expedient (forma part del grup «Expedient personal»).

Permet consultar les dades personals, administratives i acadèmiques que consten al Registre de personal de la Generalitat (SIP).

També permet tramitar l'actualització o canvi de les dades personals i fer consultes al gestor de personal del seu departament.

b) Concursos de trasllat (forma part del grup «Mobilitat»).

Fa referència als concursos de trasllat de personal funcionari gestionats per Funció Pública.

Ofereix informació d'aquest sistema de provisió del llocs: com funcionen els concursos, calendari previst dels diferents cossos.

Permet participar telemàticament (sense papers) en els diferents concursos que es convoquin, informant de les seves diferents fases decisives (si ha estat admès o exclòs, els resultats provisionals, definitius, puntuacions obtingudes...).

c) Nòmina electrònica (forma part del grup «Retribucions»).

Permet consultar la darrera nòmina i totes les anteriors (d'ençà el gener de 2000), dades dels imports acumulats de l'any vigent i les dades bancàries de la domiciliació de la nòmina.

També es poden tramitar canvis en les dades de domiciliació de les dades bancàries.

A més, es poden consultar les taules retributives vigents.

d) Dietes i assistències (forma part del grup «Retribucions»).

Permet la tramitació (en aquesta primera fase, simultàniament a la tramitació electrònica cal també la tramitació en paper) de les indemnitzacions per raó del servei: dietes, quilometratges, pernoctacions, indemnitzacions per assistència a òrgans col·legiats...

Facilita informació de l'estat de tramitació de cada full de dietes i avisa de la previsió de pagament.

e) E-learning (forma part del grup «Formació»).

Actualment és una connexió a *l'aula virtual* de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), on s'ofereix, a més d'informació sobre les activitats formatives, la possibilitat de participar en activitats formatives a distància, des d'un ordinador.

f) Informació sindical (forma part de les «Eines de suport a l'activitat i serveis per a l'empleat»).

Apartat on cada organització sindical amb representació a la Generalitat fa pública la informació i les dades que consideri d'interès per als treballadors d'aquesta Administració.

2.3.2. Serveis disponibles el novembre de 2002

a) Permisos i llicències (forma part del grup «Gestió del temps»).

Permet fer tota la tramitació dels permisos i llicències a què tenen dret els treballadors públics (en bona part dels casos «sense paper»), i informa del seu estat de tramitació...

També ofereix informació en relació a cada permís i llicència: normativa aplicable, requisits, condicions de tramitació...

b) Vacances (forma part del grup «Gestió del temps»).

Gestionarà les sol·licituds de vacances del personal.

c) Qui és qui (forma part de les «Eines de suport a l'activitat i serveis per a l'empleat»).

Eina de recerca que facilita dades de qualsevol persona que treballi a la Generalitat (i estigui gestionada pel SIP): departament on treballa, lloc de treball, telèfon i adreça de correu electrònic de la feina i situació en l'organigrama del departament.

d) Oferta de béns i serveis (forma part de les «Eines de suport a l'activitat i serveis per a l'empleat»).

Informació de les ofertes preferents de béns i serveis que realitzen les empreses als empleats de la Generalitat.

2.3.3. Serveis planificats per a l'any 2003

- a) Gestió del Fons d'Acció Social (forma part del grup «Retribucions»).
Ha de permetre gestionar les sol·licituds d'ajudes a càrrec del Fons d'Acció Social, a les quals tenen dret els treballadors de la Generalitat, a partir de les convocatòries que cada any es publiquen (diverses convocatòries segons diferents col·lectius de personal: funcionaris, laborals, docents, mossos, etc.).
- b) Gestions addicionals a la nòmina (forma part del grup «Retribucions»).
Determinades tramitacions al voltant de les retencions de l'IRPF: certificats de retencions, comunicació de canvi de dades personals que afecten el càlcul de la retenció...
- c) Tiquets menjador (forma part del grup «Retribucions»).
Gestió dels tiquets menjador que corresponen als treballadors de la Generalitat que fan jornada partida.
- d) Control horari (forma part del grup «Gestió del temps»).
Integrar a EPOCA l'accés a diferents sistemes departamentals (rellotges locals de control horari i entrades i sortides) i interdepartamentals (SIP: control dels permisos i llicències, vacances i baixes) de gestió del temps.
- e) Gestió de la formació interna (forma part del grup «Formació»).
Integrar a EPOCA els diferents tràmits d'accés a la formació de la Generalitat (informació de l'oferta formativa departamental o horitzontal, sol·licituds de participació, control horari, recepció de certificats, anotació al registre de personal –el meu expedient–, etc.).
- f) Gestió dels canvis de situació administrativa (forma part del grup «Expedient personal»).
Tramitació dels canvis de situació, tant si estan basats en la sol·licitud de l'interessat com si són conseqüència d'algun altre acte.
- g) Consulta de l'expedient físic (forma part del grup «Expedient personal»).
Accés a la documentació que forma part de l'expedient administratiu personal (documentació escanejada).
- h) Conjunt de noves utilitats en l'apartat d'eines de suport a l'activitat i serveis per a l'empleat: missatgeria instantània, enquestes internes, gestió de l'agenda (per a determinats col·lectius de personal), taulell d'anuncis, gestió de la reserva de sales o vehicles, petició de material, etc.

3. L'abast d'EPOCA

El públic potencial final d'aquest portal és el conjunt de persones que treballen a l'Administració de la Generalitat (aprox. 128.000), si bé l'abast real està condicionat per tres elements: l'abast del SIP (sistema d'informació de personal corporatiu), el parc tecnològic existent i les fases d'implantació d'EPOCA per a col·lectius de personal.

Els dos primers elements determinen el col·lectiu de treballadors que, a efectes d'EPOCA, no tenen cobertura tecnològica, ja sigui perquè la seva gestió de personal encara no està integrada al SIP corporatiu (l'àmbit sanitari, amb aprox. 33.000 treballadors) ja sigui perquè no disposen d'un PC propi amb accés a la xarxa corporativa (estimat en 10.000 treballadors aprox.). En conjunt, suposen al voltant del 33 % dels treballadors.

L'evolució prevista és la següent: pel que fa a l'àmbit sanitari s'està treballant en l'adaptació del SIP a les necessitats d'aquest sector, de manera que en un termini de 18 a 24 mesos s'incorporaran al sistema comú, la qual cosa suposarà que també tindran accés a EPOCA; pel que fa als col·lectius de personal que actualment no tenen PC amb accés a la xarxa, s'està treballant en la implantació de solucions tipus *quiosc* per als col·lectius que no necessiten l'ordinador com a eina de treball o per als col·lectius que es desplacen pel territori, a més de completar la instal·lació dels ordinadors personals quan són necessaris.

El tercer element que explica l'abast real actual d'EPOCA és que la seva implantació es fa en fases successives:

1. La primera fase suposa aproximadament 22.000 possibles usuaris.
2. La segona fase d'implantació, prevista per aquest mes de novembre, afectarà el personal docent (48.000 aprox.).
3. Durant l'any 2003, s'aniran incorporant els altres tres grans col·lectius que necessiten adaptacions: personal dels jutjats, mossos i bombers (en conjunt, 15.000 treballadors aprox.).

En resum, al final de l'any 2002, EPOCA arribarà al 54 % del personal, a finals de l'any següent el públic potencial és previst que sigui el 66 %, i a finals de l'any 2004, superarà el 90 %.

3.1. *Impacte de la posada en marxa d'EPOCA i la gestió del canvi*

El contingut d'aquest apartat és especialment provisional. Cal tenir en compte que, prenent com a indicador el nombre de treballadors als quals arriba

el portal, en relació amb els que està previst que el tinguin, la implantació, a hores d'ara, és quantitativament molt limitada.

Nogensmenys, el desenvolupament del projecte s'ha fet amb la col·laboració intensa i continuada d'especialistes de les diferents àrees de gestió departamentals i dels òrgans horitzontals relacionats amb els serveis del portal: personal, gestió econòmica, formació, organització i informàtica i, especialment, amb la participació fonamental de personal divers de les unitats de tots els departaments: comandaments, tècnics i administratius.

Aquest nivell de participació, unit a la mecànica concreta de treball que se segueix, serveixen per apuntar-ne uns primers elements significatius.

La idea bàsica d'aquest punt és que, atès el contingut i característiques d'EPOCA, la seva construcció, implantació i desenvolupament posterior tenen i tindran un impacte considerable en les persones que treballen a la Generalitat, la qual cosa genera una sèrie de dificultats que cal preveure, si és possible, i en qualsevol cas, s'hagin previst o no, cal solucionar.

Aquest impacte es tracta des de dos vessants: d'una banda, el dibuix del que ha de ser EPOCA (plantejament, serveis que cal incorporar, utilitats addicionals, etc.) es fa, des de l'inici, amb la participació activa de treballadors de la Generalitat (participació en la confecció i priorització dels serveis, focus grup d'anàlisi de funcionals) i, de l'altra, es dóna una importància significativa la gestió del procés d'implantació.

En concret, i pel que fa a la implantació, una de les actuacions en què es treballa és la definició i execució d'un projecte de gestió del canvi, el qual inclou un conjunt d'accions que faciliten la comprensió de la necessitat del canvi i la ràpida assimilació de les noves eines de treball.

Entre aquestes accions destaquen el pla de formació i el pla de comunicació i un dels seus elements bàsics, i comú a tots dos, és identificar els diferents col·lectius de personal implicats, els seus rols i la incidència que poden tenir a l'hora d'aconseguir l'èxit en la posada en marxa del portal i la seva futura evolució.

3.2. Col·lectius de personal implicats

Atès que un dels objectius del portal és ser un canal d'interrelació entre els treballadors de la Generalitat i la pròpia Administració, tant des del vessant de tramitació d'afers com des del de ser un canal de comunicació, és evident que té vocació d'arribar a tots els treballadors de la Generalitat, per tant, el primer gran

col·lectiu que cal tenir en compte és el del conjunt d'aquests treballadors, bàsicament els que tindran accés a EPOCA en les primeres fases, però sense oblidar aquells que no hi podran entrar fins a fases posteriors.

Nogensmenys, dins aquest gran col·lectiu, cal diferenciar diferents rols o posicions davant EPOCA, conseqüència de la seva posició i rols en l'organització de la Generalitat. Això implica diferenciar altres *col·lectius* de personal amb interessos i condicionants particulars.

En primer lloc, hi ha el conjunt de persones que treballen en les unitats de gestió (majoritàriament de personal, però no únicament) i que fins ara interactuaven amb el conjunt dels treballadors amb els mitjans fins ara tradicionals: consultes telefòniques; interrelació personal; correu electrònic; tramitació en paper, sense saber, en molts casos, tots els passos que ha de seguir el seu afer fins arribar a la resolució final. A aquest col·lectiu, l'anomenem *els gestors*, ja que en el nou model basat en l'ús del portal continuen tenint la responsabilitat de gestionar la informació i els tràmits de personal, però amb un suport diferent.

Un altre conjunt de persones que cal tenir en compte d'una manera especial és el dels comandaments intermedis. El seu paper és clau per a l'ús del portal, ja que han d'actuar necessàriament en la tramitació de determinats serveis que iniciï un treballador de la seva unitat (per exemple, autorització de permisos), de manera que si no exerceixen el seu paper en bloquegen la tramitació. També cal tenir en compte que, en les primeres fases d'implantació, la posada en marxa d'un servei a EPOCA no elimina la possibilitat d'escollir el sistema de tramitació fora d'EPOCA i, per tant, el paper dels comandaments que reben sol·licituds del seu personal és clau, no únicament perquè no bloquegin la iniciativa dels seus treballadors, si no també perquè se'ls demana que estimulin l'ús del portal.

Un tercer col·lectiu al qual se li dona un tractament especial dins el projecte de gestió del canvi és el dels directius dels departaments. El seu paper, pel que fa a l'implantació i ús del portal, inclou les peculiaritats que hem identificat per al conjunt de comandaments (han d'usar EPOCA per no bloquejar tràmits iniciats pel seu personal) i, a més, són elements clau per la seva funció directiva a cada departament, com a impulsors i líders del canvi.

Un quart col·lectiu és el de les organitzacions sindicals amb presència a la Generalitat. Les seves característiques peculiars són fruit del seu rol de representants dels treballadors i, per tant, es considera que han de tenir un nivell d'informació especial sobre el desenvolupament del projecte, els objectius, les diferents fases, etc. També tenen un paper actiu al portal, perquè també està al seu servei com a eina de difusió d'informació que considerin d'interès per als treballadors de la Generalitat.

3.2. *Paper de cada col·lectiu en l'èxit del portal*

Comencem pels usuaris finals, que és el col·lectiu més important, no únicament quantitativament si no perquè és el col·lectiu prioritari del portal.

Quant als usuaris finals, les dificultats que cal vèncer per tal d'assolir l'èxit són:

- «Saber»: cal aconseguir que el conjunt de treballadors sàpiguen que a partir d'un moment determinat existeix el portal i què significa
- «Poder»: també cal possibilitar-hi l'accés, en el sentit que cal disposar d'un punt d'accés a la xarxa, de l'usuari i el número d'identificació personal, dels coneixements bàsics per accedir-hi i poder-lo usar
- «Voler»: a més, el treballador ha de decidir usar el portal, hi ha d'haver un estímul positiu a part de la curiositat inicial.
- «Tornar-hi»: per acabar, cal que aquest voler es mantingui en el temps.

Pel que fa als col·lectius de directius, gestors i comandaments intermedis tenen en comú una dificultat que cal vèncer i altres de peculiars de cada grup. L'element comú és la necessitat d'una actitud proactiva, en altres paraules, *han de ser facilitadors del canvi* en cadascun dels seus àmbits de responsabilitat. Els directius han d'impulsar l'ús del portal, agafant el lideratge del projecte en l'àmbit departamental i facilitant els recursos necessaris per solucionar les necessitats locals no cobertes pel projecte i assumint el seu rol d'usuaris del portal en els tràmits en què intervenen.

Els comandaments intermedis no únicament també han d'assumir el seu rol d'usuaris, sinó que també han d'impulsar i animar el seu personal a usar aquesta tecnologia. I per acabar, aquesta mateixa actitud de facilitador cal en els gestors, ja que són els destinataris de bona part de tràmits a EPOCA.

Un altre dels impactes que poden generar dificultats, i que és comú als tres col·lectius, és de *l'augment de transparència en les actuacions gestionades pel portal*. L'usuari final té molta més informació de tots els passos que segueix el seu afer, qui el té sobre la taula i durant quant de temps o quines dades hi ha al seu expedient personal.

Com a dificultat peculiar, bàsicament en el grup dels gestors, remarcaria l'impacte *del probable augment de feina*, encara que possiblement sigui un impacte temporal. En augmentar la transparència i en facilitar l'accés als gestors, és molt probable que també augmentin les peticions d'aclariments o de rectificacions de dades, per exemple.

Les actuacions posades en marxa per donar resposta a les dificultats i reque-

riments identificats s'han centrat, tal i com ja he avançat a l'inici d'aquest apartat, a dissenyar i dur a terme un pla de formació i un pla de comunicació.

El pla de formació, que té com a objectiu capacitar els treballadors de la Generalitat en l'ús del portal, es basa en l'ús de dues modalitats formatives:

1. Formació presencial: s'organitza formació presencial a càrrec de personal de l'equip del projecte destinada a tots els *gestors* i a persones dels departaments, que actuaran com a formadors interns.
Aquests formadors interns han de formar els comandaments intermedis i directius.
2. Formació no presencial: destinada a la resta d'usuaris finals, amb manuals, guies ràpides i les pròpies ajudes del portal i completat amb la difusió de les fitxes de les guies ràpides, aprofitant una publicació periòdica de que arriba al domicili dels treballadors de la Generalitat.

El pla de comunicació, que té com a objectiu donar a conèixer l'existència del portal i reduir els riscos associats a la posada en marxa d'EPOCA, amb accions que facilitin la comprensió, l'adaptació i la involucració dels col·lectius afectats, es basa en la identificació dels diferents grups d'audiència, i fa actuacions concretes per a cadascun.

CONCLUSIONS DEL GRUP 3

[Vegeu les conclusions finals del Congrés a la pàg. 731]

Posicionament

- *L'e-government* implica promoure la modernització real de les administracions sota l'ètica pública i adaptades a la nova societat. Aquest marc permetrà als gestors públics capitalitzar i impulsar l'ús de les tecnologies de la informació i comunicació (TIC) als seus diferents sectors d'actuació.
- Aquest repte s'ha d'incloure a les agendes polítiques (legisladors i governs).
- Per gestionar els processos de canvi i per adequar la legislació a les necessitats de la nova societat cal un lideratge polític.
- Aquests canvis han de ser assumits per l'Administració, que ha de mantenir la gestió directa dels processos i els recursos estratègics per al canvi.

Conclusions

En general

- Com que les TIC són un instrument, cal un referent clar per a la seva aplicació, tant pel que fa a la definició dels objectius als quals han de servir com pel que fa als models de gestió i d'organització.
- Per a la bona aplicació de les TIC, cal un projecte continu de canvi integral que, més enllà de les modificacions puntuals que afecten una petita part de l'organització o només la seva vessant externa, transformi la manera de treballar i de relacionar-se.
- Cal reduir el recel i la por que generen les TIC i crear una cultura de confiança, tant amb les persones responsables de liderar-les i implantar-les com amb les eines tecnològiques.

- Generarem confiança quan sapiguem complementar l'equilibri entre els valors públics amb el risc i la innovació, sense oblidar la seguretat, la responsabilitat i la difusió que requereixen els afers públics.
- Ens trobem davant una oportunitat única per fer efectiu el treball en xarxa entre totes les administracions, que millori la coordinació interadministrativa i els serveis al ciutadà i asseguri la comunicació entre tots els agents participants.

Relacions amb els ciutadans

- L'aplicació de les TIC a les administracions públiques ha de partir de la vocació de servei a la societat que les justifica i legitima. Cal avançar en la superació dels desequilibris, expressats més clarament en els coneguts *gaps* o fractures digitals, per raó d'estudis, territori o social.
- Avançar en aquesta línia significa també conèixer quines són les necessitats i què és allò que busquen els ciutadans i com les administracions poden satisfer-ho. Per respondre efectivament, també cal repensar les dinàmiques d'actuació i de prestació de serveis de les organitzacions públiques, modificar el llenguatge per fer-lo més entenedor i assequible i estructurar els continguts i la informació de tal manera que els ciutadans puguin utilitzar-la fàcilment.
- També en aquesta dimensió, cal no obviar que estem parlant d'organitzacions amb un clar caràcter polític i no simplement d'empreses de prestació de serveis públics. És per això que cal vetllar perquè, amb la introducció de les TIC a les organitzacions públiques, es tinguin en compte elements com ara la participació dels interessats a través de dinàmiques vinculades a la governança, la transparència i el retiment de comptes en la gestió dels afers públics. Per això, és necessari que els governs tinguin un paper de lideratge en la transformació de la societat.

Aplicació de les TIC a les organitzacions públiques

- La *cultura administrativa*, els *valors*, els *incentius* i els *processos de treball*, en definitiva, les *regles del joc* del món públic, tenen prou entitat per exigir una reflexió profunda de l'aplicació de les TIC.
- Les *implicacions* que hi ha darrere de *principis* com els d'*igualtat*, *transparència*, *legalitat*, *seguretat* i *jerarquia* són prou significatives a l'hora d'aplicar les TIC, que han de facilitar un canvi en la manera d'abordar-los.

- Una implantació correcta de les TIC a l'Administració requereix una re-enginyeria dels processos i una cultura de treball transversal que afecta tots els gestors públics de les diferents administracions.
- Millorar la *comunicació interna* per explicar el que es vol aconseguir i com es vol aconseguir permet reduir la incertesa i *implicar els professionals* en el projecte de canvi. Però també és important comptar amb els condicionaments propis de la gestió dels recursos humans, tant pel que fa als *incentius* i la *carrera administrativa*, com amb el que té a veure amb la *formació* i la *capacitació*.
- El desenvolupament de programes d'impuls de les TIC a les nostres administracions necessita el compromís dels *diferents agents vinculats al desenvolupament de polítiques públiques*, i una *dotació econòmica suficient*.
- Cal millorar la gestió i l'adquisició dels recursos tecnològics entre administracions, per tal d'optimitzar l'impacte econòmic que representen les TIC.

Propostes

Des del debat i la reflexió realitzada en el grup de treball, s'ha considerat que, per assolir aquests reptes, cal que el desenvolupament de les TIC a les organitzacions públiques:

- S'integri realment a les agendes polítiques* com a instrument al servei d'uns programes d'actuació clarament definits (al Parlament i al Govern);
- Es prenguin en consideració els *principis i valors propis del sector públic* a l'hora de plantejar-ne aplicació, pensant en el servei als *ciutadans* i també en el paper de les *persones que treballen a l'Administració*;
- S'aprofundeixi el debat i la reflexió* entre professionals i estudiosos del món de la gestió pública, tal com s'ha aconseguit en aquest Congrés, per tal de generar dinàmiques d'aprenentatge conjunt que redundin en la millora de les organitzacions públiques i del seu paper al si de la nostra societat;
- S'introdueixin estudis i indicadors* que donin compte dels avenços aconseguits en la millora dels serveis i permetin *generar experiències i bones pràctiques* per compartir.
- Invertir més en formació i reciclatge dels gestors públics de tots els sectors amb la finalitat d'implantar les eines tecnològiques imprescindibles per assolir els objectius de servei públic.

Grup de treball 4

EL PRESENT I EL FUTUR DE LA DIRECCIÓ PÚBLICA

Director:

Francisco Longo

Relator:

Manuel Férrez

- El programa d'entrenament de directius de l'Administració local: un espai per a la millora contínua en la direcció pública local, 473
Mònica Pagès
- El directiu públic, 481
Angel Miret
- La funció directiva a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, 498
Josep Ramón Morera
- La direcció pública. Nous actors i nous reptes en les organitzacions públiques?, 515
Joan Pere López Pulido
- El cambio de escenario político y sus consecuencias sobre la dirección pública, 533
Pedro Vázquez
- Las relaciones entre la responsabilidad política y la responsabilidad directiva/gerencial, 547
Constantino Méndez
- Una aproximació als senyals de l'existència i la identitat del directiu públic, 551
Albert Martín
- L'heterogeneïtat dels gestors públics. Gestor i hàbitat públics, 558
Antóni Juanmartí
- Dirigir la divisió de serveis personals en un context de canvi, 566
Carmen Turégano
- El directiu públic a la Generalitat de Catalunya: una aproximació al seu perfil, 571
Josep-Manuel Silva
- Una alta direcció pública per a les administracions de Catalunya, 578
Xavier Sisternas
- Les polítiques de recursos humans al sector públic de Catalunya, 585
Miquel Salazar
- Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público en el marco de las administraciones convencionales, 589
Alberto Palomar
- El model de gestió de l'Administració municipal a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès, 611
Emili Ferrer
- Una revisió (auto)crítica de la direcció pública, 673
Joaquim Ruiz

INSTITUCIONALITZAR LA GERÈNCIA PÚBLICA: REPTES I DIFICULTATS

Francisco Longo

Institut de Direcció i Gestió Pública. ESADE

Introducció

Aquest treball pretén desenvolupar una reflexió sobre la direcció pública professional i l'evolució que ha tingut durant les darreres dècades en les administracions públiques del món desenvolupat. L'eix conductor en serà el de la institucionalització de la direcció pública en els sistemes politicoadministratius contemporanis.

L'estructura del treball és la següent. Es començarà emmarcant l'expansió i el desenvolupament de la gerència en els sistemes públics, i descrivint-ne breument de manera comparada l'evolució més recent en un conjunt de països de l'àmbit de l'OCDE. A continuació, s'assenyalaran els trets bàsics d'un model d'exercici de la direcció pública. A partir d'aquí, s'abordarà el tema central esmentat. Per a això, s'intentarà en primer lloc definir els elements configuradors d'un marc institucional de direcció pública. En segon lloc, s'abordarà el contingut, l'abast i l'àmbit de les reformes necessàries per construir aquest marc. Finalment, s'analitzaran les variables que poden influir sobre la producció de les reformes, i es plantejaran els principals desafiaments i dificultats que plantegen aquests afanys reformadors.

L'objectiu principal del treball és servir com a referent per al debat en el grup de treball «Present i futur de la direcció pública», del I Congrés Català de Gestió Pública. Per tant, si bé el fenomen de la direcció pública serà descrit i analitzat en un marc més ampli, s'intentarà que la reflexió tingui validesa especialment en els contextos català i espanyol, en els quals s'inscriuen preferentment els treballs del Congrés.

L'eclosió de la gerència pública

En els sistemes públics en els quals trobem els elements bàsics constitutius d'una administració professional –tal com passa en les democràcies avançades–, l'acció pública ha estat repartida durant dècades, d'acord amb al conegut model weberian, entre dos grans protagonistes: una classe política, investida d'autoritat per mitjà dels mecanismes de la democràcia representativa, i una funció pública professional regida pel sistema de mèrit.

L'aparició dels directius comporta la ruptura d'aquest dualisme, profundament interioritzat durant molt de temps, no solament en el funcionament de les administracions, sinó en la mateixa consciència social. Quines causes produeixen la crisi del model? A què és deguda l'eclosió gerencialista?

Segons el nostre parer, les bases profundes de la crisi del paradigma weberian van quedar establertes fa moltes dècades, així que va començar la imparable evolució dels estats moderns cap al que avui anomenem *estat prestador, social o del benestar*. Pensada en el context de l'Estat liberal, com a garantia d'una aplicació de la norma imparcial i impersonal, la burocràcia weberiana manifesta precoçment –si més no en el pla de l'anàlisi– la seva manca d'adaptació a aquesta evolució. La creixent assumpció pels governs de la provisió de serveis públics, la major part sota modalitats de prestació directa, va incrementant gradualment la dimensió *empresarial* d'una bona part de la seva actuació. La legitimitat governamental que dimana de la subjecció al dret ha de ser complementada de manera creixent amb la legitimitat per l'eficàcia.

La gran expansió de l'activitat prestadora dels poders públics dóna lloc a una creixent complexitat i diversificació dels processos de producció dels serveis (Echebarria, 1993, 93 i s.). La necessitat d'actors capaços de posar-se al capdavant d'aquests processos, i de garantir-ne l'eficàcia, no resulta satisfeta adequadament per cap dels dos actors bàsics del sistema. L'escenari adequat per a la ruptura del dualisme sembla que està servit, i, tanmateix, no serà fins a èpoques molt més recents que el fenomen de la gerencialització s'imposarà a la pràctica, en molts casos, o si més no s'assumirà com a tendència desitjable, en molts d'altres (Cabrero, 1991).

L'explicació més consistent i estesa entre els qui han analitzat el procés resulta paradoxal. Si bé el naixement i el desenvolupament de l'Estat del benestar incorporaven les necessitats apuntades, en serà precisament la crisi la que farà aflorar i generalitzar-ne les respostes. La crisi fiscal, la creixent restricció de recursos a disposició dels governs, actuarà com l'espoleta capaç de qüestionar l'*statu quo* i implantar un model alternatiu.

Per a Sue Richards (1994, 5-9), que analitza el fenomen des de l'experiència britànica, però en clau aplicable a entorns que ens són més pròxims, la fase expansiva de l'Estat del benestar la van protagonitzar dos actors principals: els polítics i els professionals (tècnics i especialistes incorporats a l'Administració per a prestar un volum creixent de serveis). Ambdós protagonistes operaven com a forces expansives de les respostes públiques. Els primers, pressionats per una demanda social creixent, la satisfacció de la qual era la clau per competir amb èxit en el mercat electoral. Els segons, impulsats per aquestes mateixes necessitats, viscudes en la seva relació amb els usuaris reals o potencials dels serveis, així com també per l'interès a consolidar el seu pes i protagonisme en el sistema. Al mig, una burocràcia dèbil, i donant forma a les intervencions i transaccions dels dos actors principals i administrant-les.

El model pot subsistir, creu l'autora britànica, mentre és possible nodrir-ne les tendències expansives intrínseques mitjançant l'incrementalisme dels pressupostos públics. Quan la magnitud assolida per la despesa pública, i la necessitat de polítiques pressupostàries restrictives, qüestionen la viabilitat econòmica del pressupost públic, els polítics necessiten introduir disciplina en el sistema. La incorporació dels directius, portadors dels valors i els sabers propis de la racionalitat econòmica, els permetrà orientar l'Administració cap a la producció de millores d'eficiència.

D'aquesta anàlisi, cal retenir-ne dues notes significatives. La primera, que la *gerencialització* apareix vinculada a una reacció de les classes polítiques dirigents destinada a prendre el control sobre el sistema i a imposar el seu poder sobre la que Clarke i Newman (1997, 13) anomenen *coalició buroprofesional*, utilitzant per a això un nou actor, els directius, que assumiran un protagonisme destacat. La segona, que la funció directiva, per bé que necessària molt abans, segons la nostra anàlisi, com a conseqüència de la lògica evolutiva de l'Estat modern, no acaba de generalitzar-se sinó sota l'impuls de la crisi de recursos i la restricció de la despesa pública. Aquesta segona nota explicarà el contundent biaix eficientista –fortament orientat a la reducció de la despesa– que la irrupció dels directius ha adoptat en molts casos, i que ha donat lloc a algunes de les conseqüències més discutibles d'aquests processos.

En l'entorn públic nostre, el fenomen de la *gerencialització* és, sens dubte, molt més incipient que al Regne Unit o en altres països que, com ara Austràlia, Nova Zelanda, Suècia o Dinamarca (Schwartz, 1994; Boston *et al.*, 1997) han viscut processos d'àmplia transformació dels sistemes públics, i fins i tot més que en molts d'altres (Estats Units, Canadà, Holanda) en les tradicions administratives, la funció directiva dels quals ha assolit un grau notable de desenvolupa-

ment. Països més pròxims a la nostra cultura administrativa, com és ara Itàlia, han impulsat reformes destinades a consolidar la *dirigenza pubblica* com un estrat dotat de lògica i característiques pròpies i diferenciades de la funció pública ordinària.

Tanmateix, si mantenim –i creiem que ho hem de fer– que l'anàlisi anterior resulta aplicable, bàsicament, a les nostres administracions públiques, i que també entre nosaltres el format dual (polítics/funcionaris) és un model insuficient i periclitat, ens trobem, en la major part dels casos, un espai per omplir: el que correspondria a l'exercici d'una funció directiva pública.

Des del punt de vista de l'anàlisi organitzativa, l'existència d'un espai buit o semibuit és una situació més teòrica que real. Talment com si fossin afligides per un *horror vacui*, les organitzacions acostumen a produir tendències internes a ocupar qualsevol esclatxa que aparegui en les seves estructures, sota el doble impuls d'atendre les necessitats que s'han creat i de satisfer expectatives de poder dels actors que hi operen. L'espai de la direcció pública se'l disputen, amb resultats variables, que difereixen segons les diferents institucions, els dos actors tradicionals dels sistemes públics: les classes polítiques i la funció pública professional. En un altre lloc hem argumentat per què, segons el nostre parer, no n'hi ha cap que pugui respondre vàlidament als desafiaments que hem assenyalat (Longo, 1999b).

El desenvolupament de la funció directiva

No hi ha *management* sense directius. Les reformes que, sota diferents lemes i denominacions, amb clares diferències d'ambició i profunditat però amb una consistent coincidència de continguts (Barzelay, 1998 i 2001; Clarke i Newman, 1997; Dunleavy i Hood, 1994; Metcalfe, 1993; Pollitt, 1993; Pollitt i Bouckaert, 2000; OCDE, 2000), s'han anat desenvolupant en els sistemes politicoadministratius d'una bona part del món exigeixen directius. La més contundent de les orientacions a l'eficiència i la racionalitat econòmica, els millors instruments i tècniques de gestió, fracassarien sense directius (Dalziel, 1996, 31).

El problema és que els sistemes tradicionals de funció pública o servei civil no tenen, en general, la capacitat per produir perfils directius en la proporció que requereixen les reformes. Tampoc no disposen de mecanismes aptes per estimular degudament la pràctica gerencial. Per això, la professionalització dels directius s'ha convertit en una prioritat per als reformadors (Murray, 2000, 180), i ha exigít concentrar polítiques específiques de gestió de recursos humans en la franja superior dels sistemes de servei civil (Losada, 1999).

Amb certa freqüència, tal com veurem tot seguit, aquest objectiu ha exigit diferenciar aquesta franja directiva de la resta de la funció pública, i dotar-la d'un estatut específic, més flexible que el que s'aplica als altres servidors públics. Certament, hi ha països, com ara França, Alemanya, Bèlgica o Espanya, que no s'han afegit a aquesta tendència, la qual cosa no hi ha impedit un ús creixent de la formació directiva. Tanmateix, en tots aquests països el desenvolupament de la gerència pública presenta encara dèficits significatius d'institucionalització (Jiménez Asensio, 1995).

La diferenciació a la qual hem fet referència no s'ha de confondre amb l'absoluta discrecionalitat en el nomenament dels directius per raons polítiques (Longo, 1999*b*). Els governs necessiten un certa quantitat de nomenaments polítics, que acostumen a fixar mitjançant determinades tècniques. Així, a França les limitacions al personal de nomenament directe pels ministres són bàsicament pressupostàries. Actualment, hi ha uns 450 càrrecs que es cobreixen així (Burnham, 2000, 101). Als Estats Units, un deu per cent del servei superior, més alguns càrrecs específics de l'*executive schedule*, sumen uns 1.350 càrrecs de la branca executiva federal. A Suècia, el nombre d'aquests càrrecs es fixa per acord entre els partits. A Alemanya i Bèlgica, regeixen sistemes híbrids de nomenament per a aquests càrrecs, i s'utilitza el sistema de *pool*, per formar part del qual es consideren determinats requisits, com ara un grau universitari i de vegades un examen, i els integrants del qual poden ser objecte de nomenament polític discrecional (World Bank, 2000).

L'orientació diferenciadora a la qual feiem referència es fonamenta, per contra, en models de separació entre política i gestió (Jiménez Asensio, 1998), que parteixen del reconeixement d'una esfera gerencial, que ha de ser coberta per directius públics professionals, subjectes al mandat polític, però a qui es reconeix una esfera pròpia de decisió que s'exerceix en marcs contractualitzats (Laegreid, 2000) basats en el principi de responsabilitat per resultats. Algunes de les reformes que han afectat els llocs superiors dels sistemes de servei civil han tingut aquesta orientació.

Així, al Regne Unit (OCDE, 1999, 8) es creava el 1996 el Senior Civil Service (SCS), que englobava i ampliava l'anterior Open Structure del servei civil, i que incorpora els tres mil càrrecs superiors de l'Administració britànica. L'SCS inclou tots els directors executius de les agències, alguns dels quals són incorporats de l'exterior del servei civil mitjançant contractes de durada limitada i renovable. No obstant això, la major part tenen contractes de durada indefinida. Els càrrecs de l'SCS són avaluats mitjançant un nou sistema de valoració de llocs (JESP, Job Evaluation for Senior Posts), i a tots s'apliquen retribucions

variables per rendiment. La política salarial depèn d'una oficina que respon directament davant el primer ministre. El Cabinet Office ha implantat a l'SCS sistemes avançats de gestió del rendiment, incloent-hi avaluacions de 360 graus i altres tècniques.

Als Estats Units, la Llei de reforma del servei civil va crear el 1978 (OCDE, 1999, 21) el Senior Executive Service (SES). Integra uns set mil càrrecs (massa, per a alguns experts, per poder ser qualificats com a elit), entre els quals hi ha el 10 % que, tal com hem dit abans, es pot destinar a nomenaments polítics, si bé no han arribat a superar el nou per cent (Ingraham *et al.*, 1995). Les anàlisis de les diferències en el comportament dels directius de l'una i de l'altra procedència no presenten diferències gaire significatives (Dolan, 2000). Els efectes combinats de les reduccions pressupostàries, la descentralització i les reformes dels darrers anys han afectat l'SES de diferents maneres. Les reformes més recents, amb la creació de les Performance Based Organisations (PBO), s'inspiren en les agències britàniques i introdueixen nous estàndards de rendiment per als directius.

A Austràlia, l'SES va ser creat per la Llei de reforma del sector públic de 1984, en un context de reforma que tenia com a prioritats reduir la permanència dels servidors públics, diversificar les fonts d'assessorament polític als ministres i incrementar tant la capacitat gerencial com la receptivitat dels empleats públics envers les prioritats polítiques del govern (Pollitt i Bouckaert, 2000, 202).

A Itàlia, la creació, per la reforma de 1993, de la *Dirigenza Pubblica* (Sánchez Morón, 1994; Martínez Bargeño, 1995, 34) va tenir com a fonament aconseguir una distinció nítida entre els plans de direcció política i administrativa, amb l'objectiu de reforçar l'autonomia dels directius públics professionals respecte del poder polític i de garantir-los un àmbit propi d'actuació, lliure d'interferències, bé que condicionat pels objectius polítics. Una de les característiques de la reforma italiana és la voluntat d'estendre el model al conjunt de les administracions públiques. Segons la posició jeràrquica i que el sistema de nomenament sigui més o menys flexible, el model italià distingeix entre els nivells de *dirigent general* (nomenament si es compleixen els requisits) i *dirigent* (nomenament si se supera un examen o un curs de capacitació).

A Holanda, una reforma de 1995 va crear, després de molts anys de debat (Van der Krogt *et al.*, 2000, 197), l'ABD (Alt Servei Civil), que integra els trescents càrrecs de nivell superior del Govern central, i n'hi ha prevista una ampliació. Els propòsits en crear l'ABD van ser: desenvolupar les habilitats directives, promoure la mobilitat i l'experiència internacional i desenvolupar un *esprit de corps*. Hi ha estímuls a la rotació i restriccions per romandre en un mateix lloc

més de set anys. Una oficina especial per a l'ABD al Ministeri de l'Interior recluta i selecciona el personal, i desenvolupa un elaborat programa de formació i avaluació.

En el cas canadenc (OCDE, 1999), l'alt servei civil ha estat tradicionalment un grup d'elit caracteritzat per ser reclutat en universitats prestigioses, així com també per un centralitzat sistema de personal i d'ocupacions vitalícies. La situació (*model Westminster*) és similar a la del Regne Unit a l'inici de les reformes dels vuitanta. Al Canadà, els indubtables canvis d'entorn no han donat lloc a una reforma en profunditat, ja que els governs sembla que han estat més interessats en polítiques d'estalvi i reducció de personal que en transformacions globals.

Una de les característiques generals dels nous models de funció directiva professional (Ridley, 2000, 35) és, en molts casos, l'obertura dels llocs a l'exterior de l'Administració, combinant l'accés d'executius procedents del sector privat amb el reclutament –majoritari– de persones procedents del servei civil.

Un model d'exercici de la funció directiva

La recerca d'un model comunament acceptat en el qual es pugui basar una noció de referència per a la pràctica de la direcció és, en tot cas, una tasca difícil, però aquesta dificultat augmenta, segons el nostre parer, quan parlem de direcció pública. Encara hi ha poc arrelament de la funció directiva en el repertori de models i conviccions interioritzats per les organitzacions i els sistemes públics, la qual cosa difumina els entorns de la noció mateixa de gerència pública i la fa susceptible d'aproximacions i formulacions diferents.

És aquest caràcter encara borrós de la figura el que justament està fent la funció directiva vulnerable a perills de deriva que l'allunyen de vegades de la seva raó de ser. En particular, són evidents els perills que els actors tradicionals abans esmentats s'apropiïn de la funció de dirigir (Longo, 1999*b*). Així passa quan la figura es polititza, i assumeix un biaix clientelar, colonitzador de l'espai directiu per les classes polítiques i els interessos partidaris. També és el cas quan la direcció es burocratitza, i es converteix en mera execució de normes o aplicació de procediments i pautes definits inercialment, i s'allunya de la responsabilitat pels resultats. És el que passa quan la funció pública ordinària la fagocita i la fa seva, i la desnaturalitza.

No defensem, per descomptat, que hi hagi un model únic i exloent de referència per a l'exercici de la direcció pública. Sense perjudici d'això, ens sembla

que el que merescudament té un ampli coneixement i una extensa acceptació és el que ha proposat la Kennedy School of Government de la Universitat de Harvard, que ha estat exposat, entre d'altres, per Mark Moore (1995), el qual considera el directiu com un «creador de valor públic». Per a l'autor nord-americà, aquesta creació de valor implica l'actuació en tres esferes interrelacionades.

La primera –la gestió estratègica– suposa que el directiu reflexiona estratègicament, produeix idees sobre com pot crear el màxim valor l'organització que s'ha posat a càrrec seu –sigui quina sigui l'escala d'aquesta–; es planteja, si és el cas, transformar els pressupostos sobre els quals actuava fins ara, reformular la missió, innovar quan les circumstàncies ho aconsellin.

Per desenvolupar aquesta estratègia, el directiu necessita operar en una segona esfera –Moore l'anomena «political management», que traduirem, no sense reserves, com a gestió de l'entorn polític– per tal d'obtenir la legitimitat, les autoritzacions, el suport, la col·laboració i els recursos necessaris, i per a això gestiona les relacions amb un grup d'actors, interns i externs, que constitueixen el seu entorn autoritzant. Aquest entorn inclou abans de tot els seus superiors polítics, però també tots els actors sobre els quals el directiu no té autoritat formal: altres directius, de la mateixa organització o d'altres, grups d'interès, ciutadans, mitjans de comunicació, etc.

Finalment, treballant en la tercera esfera –la gestió operativa– ha d'aconseguir que l'organització a càrrec seu, composta pel conjunt de mitjans i recursos situats sota la seva autoritat formal, actuï eficaçment i eficientment per assolir els objectius que persegueix, i ha d'assumir a més la responsabilitat pels resultats aconseguits.

Aquest darrer seria el terreny més conegut i convencionalment acceptat de l'exercici de la direcció; però la funció de dirigir quedaria empobrida, tal com subratlla Moore, si ens limitéssim a aquest terreny i ignoréssim les esferes del *management* estratègic i polític. Això significaria demanar a un directiu públic menys del que les nostres societats estan habituades a exigir a un directiu privat, a un executiu d'empresa. És més, probablement la complexitat dels problemes que afronta el sector públic i la complicació dels seus entorns autoritzants converteixen aquestes esferes de la gestió en més exigents en l'àmbit públic que en el privat. En aquest sentit, i de manera molt coincident amb el model descrit, es pronuncien Bourgault i Savoie (2000, 376) en un treball recent sobre el servei civil superior canadenc.

L'adopció del model de la KSG com a referent és compatible amb una consideració contingent del treball directiu. El seu èxit o fracàs implica requeriments que operen de manera diferent en contextos diferents, tal com posa de manifest

la tipologia de perfils directius de Strand (1987), útil com a marc analític per reconèixer diversos graus i formes de manifestació del lideratge en la gerència pública. Jugant amb dues dimensions, el grau d'estabilitat/canvi, d'una banda, i l'orientació preferent a regularitat/resultats, de l'altra, presenta una tipologia de directius públics formada per quatre arquetips: l'administrador, el productor, l'emprenedor i l'integrador, cada un dels quals podria ser considerat una concreció diferent del directiu genèric de Moore, en circumstàncies específiques i diferents.

Aquesta aproximació de base a la funció directiva pública, sens dubte exigent, resulta coherent amb la que es desprèn dels treballs més recents del Comitè de Gestió del Servei Civil del Regne Unit (Civil Service Management Board, CSMB), destinats a la producció d'un model de competències directives per al Servei Civil Superior. Els *valors* i *temes* que configuren el model bàsic de direcció pública per al CSMB inclouen elements com ara *innovació, creativitat, aprenentatge, mirada oberta a l'exterior, treball en aliances o xarxes*, junt amb altres de més propis de la gestió operativa.

Un marc institucional de funció directiva pública

Quins arranjaments institucionals possibiliten l'existència de la direcció pública, entesa amb l'abast que es desprèn de les reflexions anteriors? Quins són els principals elements que configuren un ecosistema institucional capaç de fer viable el ple desenvolupament i consolidació de la gerència professional en els governs i organitzacions del sector públic? Emprenem un intent de donar resposta a aquests interrogants, amb el propòsit d'avançar idees i subministrar elements per al debat i la reflexió congressional, més que amb la pretensió d'arribar a conclusions definitives sobre aquestes qüestions. Amb aquest abast, ens sembla que les regles de joc formals i informals que calen perquè la gerència professional fructifiqui en els sistemes públics han de garantir abans de tot l'existència d'un marc de responsabilitat directiva, integrat per quatre elements configuradors bàsics, que avancem a continuació.¹

1. Per redactar aquest apartat, l'autor s'ha basat en lliçons i converses de treball amb el seu col·lega de l'IDGP d'ESADE, avui al Banc Interamericà de Desenvolupament, el professor Koldo Echebarria, les idees del qual adapta i desenvolupa aquí, sense que això impliqui cap transferència d'autoria sobre el treball, la redacció del qual és responsabilitat exclusiva de l'autor.

Un àmbit de discrecionalitat

No hi ha exercici de la direcció sense la capacitat per optar i prendre decisions. No hi ha gerència on l'activitat és, fonamentalment, una mera aplicació de normes o execució d'instruccions provinents d'altres. Quan el que s'espera del servidor públic, tal com passa en el model burocràtic d'administració, si més no en la formulació més arquetípica, és l'aplicació impersonal de regles i l'observança fidel de procediments preestablerts, l'atribució d'autoritat jeràrquica no equival a l'habilitació real per a l'exercici d'una funció directiva, entesa com és comú, per exemple, en el món de l'empresa.

Por això, els reformadors britànics dels anys vuitanta van encunyar l'expressió *right to manage* per al·ludir al necessari eixamplament de la discrecionalitat directiva que exigeix el propòsit de *gerencialitzar* els serveis públics. La pretensió mateixa de fer els executius públics responsables davant el poder polític comportava la necessitat d'ampliar el grau d'autonomia per decidir. Només així es podien introduir mecanismes de retiment de comptes sobre els resultats de la gestió, i anar més enllà dels controls procedimentals típics de les burocràcies, incapaçs d'assegurar l'eficàcia i eficiència en els processos de producció dels serveis.

Per construir aquest àmbit de discrecionalitat directiva resulta imprescindible transformar, respecte de les que caracteritzen les burocràcies tradicionals, les relacions dels directius amb dues instàncies de poder diferents, dins de les organitzacions públiques. Aquestes instàncies són els polítics de govern, d'una banda, i les tecnoestructures, d'altra banda.

Pel que fa als primers, l'eixamplament de l'autonomia directiva es produeix a manera d'una delegació formalitzada, institucionalitzada i no episòdica o merament voluntària. Podem fer comprensible l'abast d'aquesta delegació com una renúncia estable a la interferència política en l'esfera de les decisions pròpies de la gestió. La decisió política es reserva preferentment a la formulació de prioritats i línies d'actuació estratègica, i a l'assignació dels recursos, mentre que la gerència assumeix la responsabilitat de dirigir els processos mitjançant els quals s'implanten les polítiques i es produeixen i proveeixen els serveis públics. No cal dir que la distinció entre ambdós camps és borrosa, i que la dificultat per delimitar-los oscil·la depenent de diferents variables, que concorren al seu torn de manera heterogènia en les diferents àrees d'acció pública. Els dissenys institucionals en els quals s'ha desenvolupat especialment la gerència pública han dotat aquest nou marc de relació entre polítics i directius d'una base contractual (el format principal-agent) que, més o menys formalitzada, ha intentat explicitar

tant com ha estat possible les noves regles de joc. Els contractes o acords de gestió, o *public service bargains* (Hood, 2000), han caracteritzat bona part de les reformes a diferents països.

La segona instància afectada per aquesta ampliació del marge d'actuació del directiu és la que constitueixen les tecnoestructures, això és (Mintzberg, 1984, 56), els òrgans que assumeixen les responsabilitats de normalitzar, estandarditzar, planificar i controlar l'actuació de les instàncies de línia o directament productives, dins de les organitzacions. S'hi inclouen interventors, directors de pressupostos, de personal, *controllers*, gestors o supervisors d'aprovisionaments, gabinets organització i mètodes, etcètera. La capacitat per dirigir és inseparable de la possibilitat de prendre certes decisions sobre àrees com ara els recursos financers o humans, cosa que entra en col·lisió amb les pràctiques, habitualment centralitzades, de les burocràcies públiques. La transformació del marc de relació s'hi produeix, per tant, en forma de transferència als gestors de facultats anteriorment retingudes per òrgans de la tecnoestructura. Alhora, el paper d'aquests en les organitzacions canvia substancialment a conseqüència dels canvis en els sistemes de control, als quals farem referència tot seguit.

L'obertura de l'espai que fa possible el marge de discrecionalitat propi de la gerència requereix un disseny institucional descentralitzat (Pollitt, Birchall i Putnam, 1998). On no trobem aquesta mena de disseny, on la descentralització sigui insuficient, ambigua, oscil·lant o merament retòrica, hi haurà en qüestió irremissiblement un element fonamental del marc de responsabilitat propi de la direcció pública.

Un sistema de control i retiment de comptes

Parlar d'un marc de responsabilitat gerencial implica l'existència d'uns mecanismes formals de control del rendiment del directiu. Aquests mecanismes poden ser considerats com el contrapunt necessari a l'existència d'un entorn descentralitzat, en el qual el directiu opera amb un marge significatiu de decisió, conforme ha estat assenyalat. Aquest contrapunt constitueix la base del contracte d'acord de gestió, més o menys formalitzat, a què ens hem referit abans.

Els controls propis de la direcció, els quals resulten coherents amb l'existència de l'àmbit de discrecionalitat a què hem fet referència, són, preferentment, els que operen sobre els resultats de l'actuació gerencial. Tal com descriu la teo-

ria de l'organització, els sistemes de planificació i control sobre resultats (a diferència dels que normalitzen i controlen accions o procediments) es fan presents bàsicament al principi i al final del cicle de gestió, això és, en els moments en els quals es defineixen metes i s'assignen recursos i en aquells en els quals s'avaluen els *outputs* (Longo, 1999a, 220). En els estadis intermedis del cicle, són controls *hands off*, que prenen la forma d'un seguiment amb voluntat de no intervenir, tret d'un cas excepcional, que queda reservat a supòsits de desviació molt significativa dels estàndards de resultat o de procediment establerts. Només així els controls són compatibles amb el retiment de comptes i l'exigència de responsabilitat pels resultats.

El control del rendiment forma part dels *must* de la gestió pública contemporània. Tanmateix, de vegades resulta més fàcil trobar-lo en els textos que a la pràctica organitzativa. Dificultats de signe diferent en conspiren contra la incorporació a les maneres estables de fer de les administracions. Els experts n'han destacat que la implantació, més enllà dels obstacles tècnics, enfronta les resistències pròpies d'un canvi cultural transcendent, que ha de ser gestionat adequadament (Mendoza, 1993, 44 i s.).

El que importa ara assenyalar és que l'absència o debilitat del control del rendiment perjudica seriosament l'escenari institucional que afavoreix l'existència i l'arrelament de la direcció pública, tal com ha de ser entesa i defensada, creiem. Quan aquest dèficit d'*accountability* es dona en entorns descentralitzats, condueix a la formació de feus tecnocràtics i evoluciona cap a la fragmentació patològica dels sistemes públics, que tendeixen a quedar privats dels elements de cohesió global imprescindibles. Una part no petita dels processos de creació d'organismes i empreses públiques en les nostres administracions han patit, probablement, d'aquestes deficiències. En aquests escenaris, les regles i els incentius que estimulen un exercici eficaç i responsable de la gerència tendeixen a brillar per la seva absència.

No cal dir que l'eficàcia d'un sistema de control de rendiment de la pràctica directiva basat en resultats té a veure no solament amb l'existència de regles formals que l'imposin, i de sistemes d'informació que el fonamentin, sinó també amb el desenvolupament, en les tecnoestructures organitzatives, de noves capacitats de control. El canvi en la tipologia predominant dels controls implica, en les organitzacions, la gestió de processos de transformació i aprenentatge que no solen resultar fàcils. L'existència de sòlides tecnoestructures d'un nou tipus, tècnicament qualificades i adaptades a la nova filosofia de controls, i exercint-los amb eficàcia plena, forma part del panorama institucional en el qual fructifica la gerència pública.

Un règim d'incentius

La concurrència dels dos elements que acabem d'esmentar i descriure configura per si mateixa un marc que incentiva l'exercici d'una funció directiva responsable. No obstant això, el repertori d'incentius seria incomplet si no s'hi afegissin mecanismes de reacció que, essent coherents amb el control dels resultats, anessin més enllà de la mera apreciació d'aquests. En concret, ens sembla imprescindible que hi hagi un règim de premis i sancions associats a l'avaluació del rendiment directiu. Sense un règim així, qualsevol sistema de control, previsiblement, quedaria privat d'eficàcia a llarg termini.

Si bé en matèria de control del rendiment les especificitats de la gestió pública introduirien notables modulacions i matisos respecte de la pràctica en el sector privat (la noció mateixa de resultats, i no diguem la de rendiment, podrien ser-ne susceptibles), en matèria de premis i sancions ens sembla que la proximitat entre ambdós mons pot ser més gran, si més no pel que fa al contingut dels uns i les altres. De fet, igual que passa en el món de l'empresa, els principals estímuls de signe positiu es relacionen amb les polítiques i les pràctiques de carrera i compensació, que no n'exclouen d'altres, per descomptat. Pel que fa als estímuls de signe contrari, la vinculació de la permanència en el càrrec a un rendiment positiu, o almenys acceptable, seria sens dubte el més important.

Les diferències més significatives entre els àmbits privat i públic, en aquest camp, caldria referir-les als mecanismes d'administració del sistema d'incentius. En aquest punt, la necessitat de preservar el caràcter professional de la direcció pública, en un univers organitzatiu dirigit per la política, obliga a introduir-hi alguns mecanismes de garantia més consistents que en el món empresarial destinats a evitar que l'exercici de la gerència pública derivi en pràctiques arbitràries o clientelars, o senzillament que les lleialtats polítiques o personals s'imposin sobre les consideracions de competència professional i rendiment (Longo, 1999*b*).

Això anterior no vol dir que les garanties hagin de donar lloc a un univers comú de normes que integri la direcció pública professional en la funció pública ordinària. Al contrari, creiem que la posada en pràctica d'un règim d'incentius capaç d'estimular adequadament l'aparició i la detecció de vocacions directives i l'exercici de la direcció pública exigeix pautes específiques de flexibilitat, similars a les que es donen a les empreses i superiors a les que caracteritzen normalment les regulacions generals de l'ocupació pública. La vinculació clara de la continuïtat en el càrrec, la carrera i la retribució als resultats formaria part de les regles de joc capaces de fer possible aquest marc de premis i sancions.

Aquesta convicció sembla que s'ha obert pas entre els reformadors que, tal com indicàvem abans, han impulsat canvis en aquest camp en l'àmbit de les democràcies avançades. La creació d'estatuts específics per al personal directiu, que destacàvem com a orientació freqüent, respon a aquesta necessitat de combinar els mecanismes de garantia de la professionalitat gerencial amb la possibilitat d'aplicar regles de gestió de recursos humans adaptades als llocs de direcció.

Un conjunt de valors de referència

El quart i últim element que configura el marc de responsabilitat directiva que intentem descriure apunta a la dimensió menys tangible, i s'identificaria amb un *ethos* o conjunt de valors rectors de l'exercici de la funció directiva pública capaç de dotar-la d'una identitat axiològica pròpia, diferent de la que caracteritzaria els altres actors presents en els sistemes politicoadministratius. D'aquesta identitat derivarien un seguit d'orientacions, pautes d'acció i límits o restriccions que constituïrien un patró de conducta dels directius públics, compost per un conjunt de «rutines institucionals» (March i Olsen, 1989, 21 i s.) basades en una lògica del que resulta adequat i del que no.

Segons el nostre parer, l'*ethos* específic de la direcció pública té com a eix els valors de racionalitat econòmica. Utilitzant el lèxic popularitzat per Moore (1995), esmentat abans, entenem aquesta racionalitat com a creació del màxim valor públic possible, mitjançant la utilització eficient dels recursos assignats. El directiu opera en el context d'un mandat implícit de signe optimitzador del conjunt de mitjans posats a la seva disposició. Parlar de racionalitat econòmica no s'ha de confondre, per tant, amb orientacions economicistes, centrades en la mera reducció de costos, o amb l'aplicació de criteris de rendibilitat que ignoren, en l'acció pública, les dimensions menys susceptibles de mesura quantitativa o les externalitats positives concurrents en cada cas. Significa, per contra, un propòsit maximitzador de l'impacte, permanentment conscient de manejar recursos escassos, que avalua i fa transparents de manera sostinguda els costos de cada intervenció i servei, incloent-hi els d'oportunitat, i es fa per això responsable pel funcionament racional del sistema, en la part que s'ha sotmès a la seva autoritat formal. El *value for money* popularitzat pels reformadors britànics expressava de manera eloqüent aquest *ethos* gerencial.

Si bé la racionalitat econòmica no és, per descomptat, patrimoni exclusiu de la gerència, i incorpora valors que poden ser compartits amb abast més general, cap dels dos altres grans actors institucionals, els polítics i els professionals al ser-

vei de l'Administració, la incorporen com a eix constitutiu del seu *ethos* específic. Sense ànim d'aprofundir-hi ara, diguem que els valors dominants, en el primer cas, se situarien al voltant la noció de representativitat i, en el segon cas, incorporarien els models deontològics propis de cada professió pública. Són els directius els actors que aporten als sistemes politicoadministratius aquesta orientació valorativa específica, i per això la incorporació de l'eficiència a les maneres de pensar i de fer les coses en les administracions és inseparable del desenvolupament de la direcció pública, de la qual és, alhora, efecte i causa.

Que això sigui així és el que justifica, precisament, l'atribució als directius del *dret a gestionar*. El fet de protagonitzar en exclusiva aquesta orientació dominant, entre els actors institucionals dels sistemes públics, és la base que fonamenta que el disseny institucional incorpori un espai gerencial raonablement protegit de la intromissió política i la interferència burocràtica. I, alhora, només el manteniment d'aquesta identitat valorativa –i la traducció en resultats de gestió coherents– legitima el manteniment del marge de discrecionalitat.

Aquestes consideracions sustentarien l'argumentació de Richards (1994), que abans esmentàvem, sobre la irrupció de la direcció pública, vinculant-la a la crisi fiscal de l'estat del benestar i a la necessitat d'impulsar millores d'eficiència. En tot cas, sembla indubtable que els escenaris de dificultat financera han afavorit en certs casos les reformes administratives de signe gerencialista, encara que això no signifiqui atribuir als uns i a les altres una relació de causalitat que quedaria desmentida per l'anàlisi d'altres experiències.

Àrees d'intervenció per a la institucionalització de la direcció pública

Quines reformes, o senzillament quines línies d'intervenció sobre la realitat, calen per assolir un grau de desenvolupament de la direcció pública que permeti parlar d'*institucionalització* d'aquesta, això és, d'una incorporació al sistema públic del marc de responsabilitat que acabem de descriure, així com d'un estadi de consolidació que el doti d'una estabilitat raonable? Intentem a continuació donar resposta a aquests interrogants, i per fer-ho passarem revista a les diferents àrees en les quals hauria d'intervenir el nostre judici.

L'estructura organitzativa

L'estructura, o conjunt de les formes que l'organització adopta per dividir i coordinar el treball (Mintzberg, 1984), és, sens dubte, una de les principals àrees

afectades. Les principals variables de disseny estructural en les quals un propòsit institucionalitzador de la direcció pública exigeix reformes significatives són dues:

- a) La primera es relaciona amb la ubicació del poder de decisió i el joc centralització/descentralització. L'hàbitat estructural que afavoreix l'arrelament i el desenvolupament de la gerència pública exigeix dissenys descentralitzats –tal com hem vist abans–, si els comparem amb els patrons estructurals propis de les burocràcies públiques tradicionals. Parlem d'una descentralització vertical limitada, en la qual una part del poder de decisió flueix i es desplaça des del vèrtex estratègic (direcció política) i la tecnoestructura, i enforteix la capacitat decisòria de la part superior de la línia mitjana (directius de línia). Tal com hem vist abans, la configuració d'un espai de discrecionalitat directiva exigeix tant la delegació estable de poder decisorí com la transferència de facultats de gestió sobre els recursos.
- b) La segona variable assenyalada a la construcció de sistemes de planificació i control basats en resultats, aptes per fonamentar un adequat control del rendiment directiu, cosa que implica igualment una mutació significativa de la tipologia de controls i de l'administració d'aquests, a la qual cosa s'ha fet ja referència.

La intervenció sobre l'estructura no és una condició suficient, però sí que és necessària per a la institucionalització de la direcció pública. El nou marc de responsabilitat s'estableix en un disseny estructural que les burocràcies públiques no incorporen, ni les de lògica maquinal (àrees tradicionals), ni les de lògica professional (serveis a les persones). Quan els directius públics es veuen obligats a portar a terme la seva tasca en aquests marcs estructurals, tal com és força freqüent, la cosa normal és que es produeixin tota mena de sorolls organitzatius, que consumeixen immenses energies, i que limiten tant els resultats de la gestió com la consolidació a llarg termini de la gerència pública.

Les regles formals de gestió dels recursos humans

El marc jurídic regulador de les polítiques i les pràctiques de gestió dels recursos humans és, sens dubte, una altra de les àrees d'intervenció. Tal com es desprèn de consideracions anteriors, aquesta intervenció té dues finalitats principals:

- a) Disposar d'un sistema formal de gestió del personal que exerceixi funcions directives que assumeixi com a principi rector la professionalitat d'aquest,

la qual cosa comporta l'existència de garanties jurídiques capaces de protegir de la politització i l'arbitrarietat l'exercici de la gerència pública.

b) Incorporar regulacions que aconseguixin la finalitat anterior mitjançant mecanismes adequats per a la gestió de personal directiu, la qual cosa implica regulacions específiques en matèria de reclutament, nomenament, carrera, retribució i cessament, més flexibles que les que són pròpies de la funció pública ordinària.

La intervenció en aquest camp haurà d'afrontar, d'una banda, la tendència freqüent a ocupar mitjançant nomenaments de signe polític una franja excessivament àmplia de les funcions de direcció –desviació a la qual en un altre moment hem anomenat «colonització» de l'espai directiu (Longo, 1999b, 34 i s.)– i, de l'altra, la pretensió de burocratitzar la direcció pública imposant-hi un patró homogeneïtzador de regulacions que l'aproximi a la funció pública tradicional, concebant-la a manera d'un graó superior de l'escalafó funcional.

Tal com hem vist, una de les maneres mitjançant les quals en diferents països s'ha pretès aconseguir aquestes finalitats ha estat l'elaboració i aprovació d'estatuts específics del personal que fa funcions directives, la qual cosa no implica que no puguin existir unes altres línies de reforma capaces de produir resultats similars. Serà important aconseguir que les regles formals que emmarquen la gestió de les persones que exerceixen funcions directives facilitin, amb la flexibilitat i l'adaptació que calguin, la detecció de competències directives i la ubicació en els llocs més adequats, l'estímul i la motivació permanents i la mobilitat i el relleu d'aquestes competències en cas necessari; en definitiva, el conjunt de polítiques i pràctiques de personal que exigeix una gestió moderna i eficaç dels recursos humans directius.

Les competències gerencials

A la pràctica no serviria de gaire tot això si no hi haguessin directius capacitats per exercir el paper que els hem reservat. La institucionalització de la direcció pública requereix directius dotats de les competències precises –diríem amb el lèxic actual de la gestió de recursos humans. Les competències, o «característiques subjacents a una persona, causalment relacionades amb una actuació d'èxit en un lloc de treball» (Boyatzis, 1982), són utilitzables com un patró o norma per a la selecció del personal, la planificació de les carreres i la successió, l'avaluació de l'exercici i el desenvolupament personal (Hooghiemstra,

1992). Això les converteix en un eix central dels sistemes de gestió de les persones, tal com avui s'entenen i practiquen en un nombre creixent d'empreses i organitzacions de tota mena.

En un altre lloc hem intentat aprofundir en la noció de competències i l'aplicabilitat d'aquestes al desenvolupament de directius públics (Longo, 2002). Ara ens limitarem a recordar que la noció de competències transcendeix la de coneixements tècnics. La qualificació directiva depèn d'un conjunt d'atributs entre els quals cal incloure els motius, els trets de caràcter, el concepte sobre un mateix, les actituds o els valors, les destreses i les capacitats cognoscitives o de conducta. La combinació d'aquestes qualitats en perfils de competències directives capaces de prefigurar un rendiment d'èxit obliga a processos de definició que tenen una forta càrrega situacional. Per això, l'anàlisi del context n'és una part molt important. La definició de perfils de competències adaptats a la realitat és un primer pas imprescindible per emprendre pràctiques de gestió destinades a enfortir la capacitat directiva de les organitzacions públiques.

A partir d'aquí, l'assoliment d'una massa crítica de directius competents exigirà la posada en marxa de programes de desenvolupament directiu vigorosos, combinant diferents tipus de polítiques de recursos humans: des del reclutament a la compensació, la carrera, l'avaluació o la formació. Sens dubte que tot això serà més o menys fàcil o més o menys difícil segons els èxits assolits en les reformes a què es refereixen els dos apartats anteriors. Alhora, tal com insistirem més endavant, l'expansió de les competències directives pot ser considerada com un factor dinamitzador dels canvis estructurals i normatius esmentats.

La cultura política i les cultures organitzatives

Val a dir que la institucionalització de la direcció pública en els sistemes públics té importants connotacions de canvi cultural. La cultura que encara hi domina, entenent per tal el conjunt de regles informals, models mentals, percepció del que és adequat en cada cas i pautes de conducta resultants, és lluny d'haver interioritzat el *management*, la gerència pública. Aquesta es configura més aviat com un nou ordre cultural, en gran manera una *contracultura*, en relació amb la tradició burocràtica, encara hegemònica en la major part de l'entramat organitzatiu públic.

Segons el nostre parer, el canvi cultural necessari perquè la direcció pública arrel i es desenvolupi s'ha de produir sobretot en dos fronts, d'escala diferent: el

de la cultura política global de la societat i el de la cultura interna de les diferents organitzacions públiques.

El primer d'aquests fronts implica una posada al dia de la nostra cultura política, en particular pel que fa a les relacions entre política i Administració. La superació del que en un altre lloc hem anomenat *metafísica de la confiança* (Longo, 1999b, 36), legitimadora de visions colonitzadores de la gerència pública per les classes polítiques, resulta imprescindible. En la base d'aquesta nova cultura d'autolimitació de la política hi ha, d'una banda, una nova manera de concebre la direcció de les institucions i, d'altra banda, una convicció que l'existència d'una administració professional —de la qual la direcció pública és una part inseparable— constitueix un senyal d'identitat de les democràcies avançades. Ja hi ha moltes evidències del fet que aquests models autolimitadors, respectuosos de l'espai propi de la gerència pública, no *despolititzen* les administracions, sinó que, per contra, ordinàriament produeixen un control superior de les organitzacions públiques per part de la política.

El segon front apunta al repertori d'assumpcions tàcites compartides que configurarien el substrat cultural profund de les organitzacions públiques (Schein, 1999). El que trobem aquí, en la major part dels casos, són entorns culturals que representen, simbolitzen i legitimen diferents modalitats de coexistència i d'interacció entre els dos actors de la tradició weberiana: polítics i funcionaris, o, el que és el mateix, diverses manifestacions concretes del paradigma burocràtic d'Administració pública, al qual són alienes, tal com hem vist, la figura i el paper del director públic. La direcció pública professional assolirà la consolidació, necessàriament, en una superació d'aquests elements culturals, la qual cosa significa parlar de processos per força llargs i graduals, que estimularan els avenços en la resta d'àrees d'intervenció que hem esmentat i alhora seran estimulats per aquests avenços.

Reptes i dificultats

Per on comencem? Quins són l'itinerari, el mapa, els companys de viatge i els vehicles que condueixen a un escenari d'institucionalització de la direcció pública? De quines variables depèn que els esforços reformadors de les administracions serveixin per implantar i consolidar models de gerència professional en els sistemes públics? Després de parlar fonamentalment de continguts, dediquem aquest últim apartat a reflexionar sobre aquestes qüestions en clau de procés de canvi.

Una primera qüestió pot sorgir en relació amb les àrees d'intervenció indicades en l'apartat anterior: en quin ordre i amb quines prioritats cal dissenyar una estratègia de canvi. S'ha de canviar d'entrada el marc legal per fer viables les altres reformes? Cal afrontar abans de tot una ofensiva cultural que vagi creant el caldo de cultiu necessari? Són prèvies les reformes estructurals? Cal crear primer capacitats directives?

Ens sembla que no hi ha una resposta genèrica a aquestes preguntes. No hi ha un únic camí possible. D'altra banda, les estratègies de canvi més encertades seran les que es basin en el coneixement més pròxim possible de la realitat. Les circumstàncies concurrents en cada context institucional poden imposar diferències d'enfocament significatives. Dit això, sembla evident que la intervenció decidida i paral·lela sobre les quatre àrees esmentades constituïria –si fos factible– l'opció més contundent, ja que, tal com hem insistit, cada una de les línies d'intervenció que hem esmentat retroalimenta les altres, i n'és estimulada al mateix temps. El problema és que aquests enfocaments sistèmics només són a l'abast d'afanys reformadors globals dotats a la vegada d'una clara visió i voluntat de canvi i d'un consistent poder polític. No sempre és el cas.

Sense pretendre generalitzar, es pot dir que el desenvolupament de directius, assumit com a prioritat d'intervenció en un nombre creixent de casos en el nostre entorn pròxim, està tenint un paper dinamitzador important. Les organitzacions públiques que, a falta de capacitat per impulsar altres reformes, inverteixen a crear i desenvolupar directius, utilitzant com a referents models de gerència pública del tipus que hem descrit, interioritzen estímuls per als canvis en altres camps, que a l'últim poden arribar a produir-los. Tornarem de seguida sobre aquesta idea.

Hi ha alguns factors que ens sembla que són particularment rellevants per a la producció de processos d'institucionalització de la direcció pública. Ens hi referim a continuació, tot intentant-ne argumentar la importància, d'una banda, i assenyalant-ne els obstacles més significatius, de l'altra.

Liderar amb tenacitat canvis complexos

No sembla que calgui insistir en la necessitat d'un lideratge dotat de la visió necessària, i capaç de transmetre-la i de guanyar-se adhesions. Com en tot canvi complex, la conducció d'un lideratge així necessita una direcció compromesa i coherent. Sense ànim d'entrar aquí a descriure el paper i les característiques d'aquest lideratge, sí que emfasitzarem la importància crucial que té en aquest cas

la capacitat per crear una sensació de necessitat i urgència (Kotter, 1996, 35 i s.), sense la qual resultaria impossible aconseguir que les organitzacions públiques arribessin a posar en qüestió, a desempallegar-se i a substituir paradigmes profundament arrelats i tradicions que tenen moltes dècades d'antiguitat. Per això, creiem que l'impuls a la gerència pública, tal com hem vist, se sutenta preferentment sobre escenaris crítics, com són, entre d'altres, els ajustos pressupostaris, afavoridors del qüestionament de les rutines i permeables a idees i pràctiques transformadores.

No està escrit on es pot trobar un lideratge així. Certament, en el nostre context institucional les agendes polítiques dels governs ordinàriament no inclouen entre les prioritats les qüestions que abordem. Tanmateix, n'hi ha pocs que s'atrevirien a negar el desenvolupament de la gerència pública entre nosaltres, tot i els dèficits d'institucionalització constatables. L'impuls a processos de gerencialització pot ser constatat en instàncies i circumstàncies molt diverses: hi ha exemples produïts a escala molt diferent, des de la global i sistèmica fins a la sectorial i reduïda; intervencions de caràcter episòdic i d'altres de sostingudes tenaçment en el temps; desenvolupaments centralitzats i contundents, de dalt cap a baix, o, per contra, perifèrics, graduals i participatius.

Una de les preguntes que ens podríem fer és per què a Catalunya la direcció pública ha tingut un grau relativament alt d'arrelament i expansió en el món local. Segons el nostre parer, hi han contribuït diversos factors, com ara: *a)* L'existència de tradicions burocràtiques menys sòlides; *b)* El xoc d'aquestes tradicions amb una demanda social molt pròxima; *c)* L'alt contingut de prestacions que és propi de l'acció pública local i les consegüents necessitats d'*empresarialitat*; *d)* La crisi financera produïda per una expansió molt forta de l'oferta de serveis; *e)* La mateixa fragmentació municipal i la ubicació a la perifèria del sistema politicoadministratiu, i *f)* Sens dubte, l'aparició de lideratges polítics que han interioritzat visions transformadores sobre com dirigir les organitzacions locals. Tot això no ha evitat que hi hagués contradiccions i dèficits notables, als quals hem al·ludit en altres llocs amb una certa extensió (Longo, 1998 i 1999*b*).

Una de les exigències que planteja la institucionalització de la gerència pública, i probablement una de les dificultats més grans, és mantenir visions de llarg termini, capaces de dotar de continuïtat processos de canvi que, per la seva naturalesa, són de llarg abast. És una qüestió recurrent de la gestió pública el fet de les restriccions que el cicle polític, per afavorir una lògica predominantment centrada en el curt termini, imposa a la consolidació de les innovacions. Només lideratges dotats de la persistència i tenacitat necessàries són capaços de vèncer aquesta mena d'obstacles.

Impulsar la formació de directius

La formació de directius públics és, sens dubte, un dels eixos bàsics d'aquests processos. La dimensió dual de la formació (transmissió de coneixements i habilitats i modificació d'actituds i valors) la relaciona directament amb dues de les àrees d'intervenció a les quals ens hem referit abans: d'una banda, incrementa les competències directives disponibles; de l'altra, contribueix de manera decisiva al canvi cultural.

La formació de directius públics ha tingut a tot el món una enorme expansió en les dues dècades darreres. Tal com assenyalàvem, la presència en les organitzacions públiques d'un nombre creixent de directius convençuts del seu paper i dotats de les competències per exercir com a tals és, per ella mateixa, un factor dinamitzador dels canvis als quals ens referim. La lògica propensió a exigir un espai propi, la incorporació a les organitzacions de valors i models mentals diferents, que contrasten amb la tradició burocràtica, són elements que tenen un potencial transformador indiscutible. La inversió en capacitació ha estat, en molts casos del nostre entorn, un començament de canvis importants en les estructures i maneres de fer de les organitzacions públiques. No és un mal començament, segons el nostre parer.

El que seria un error és pensar que la formació, pel fet de ser, si es vol, sovint més assequible i fàcil de gestionar que, per exemple, les reformes estructurals i legals, és per ella mateixa la solució per institucionalitzar la direcció pública. Quan la formació adquireix aquest caràcter totèmic, pot portar, d'una banda, a enfosquir el panorama i a subministrar una imatge enganyosa, per parcial, del panorama de reformes necessàries i, de l'altra, a la frustració de moltes persones: les quals, després de ser capacitades com a directius i d'intentar sense èxit trobar l'espai i el suport per desseixir-se com a tals, a l'últim comproven que darrere de la inversió en formació no hi havia un propòsit deliberat de reformar en profunditat l'Administració i consolidar la gerència pública. No cal dir que aquests desenllaços *cremen* les reformes i produeixen aprenentatges organitzatius de signe contrari als que proposem.

Desenvolupar una identitat col·lectiva

La figura del directiu professional és nova, en gran manera, en els sistemes públics, tal com hem assenyalat en el primer apartat d'aquest treball. La irrupció d'aquesta figura altera un *statu quo* protagonitzat, segons hem vist, pels dos ac-

tors clàssics del paradigma weberiana: polítics i funcionaris. Això fa –i també ho hem comentat– que la figura del director impliqui una certa càrrega contracultural que la converteix en quelcom emergent, poc consolidat, dotat de contorns ambigus i, amb certa freqüència, resistent per altres actors institucionals que viuen la seva aparició amb temor o preocupació. En definitiva, quan en l'entorn de les administracions es parla de direcció pública, encara és possible que es parli de coses considerablement diferents, que responen a percepcions, valors o interessos diferents.

Per tot això, la institucionalització de la gerència pública professional exigirà avançar en el desenvolupament d'una identitat col·lectiva reconegible. Per aconseguir-ho, ens sembla que caldrà que hi hagi una massa crítica suficient de persones que es percebin elles mateixes com a directius públics, construint aquesta percepció sobre un model genèric de funció directiva comuna i d'acord amb els trets bàsics que hem descrit, i sobre un conjunt de competències professionals distintives, coherents amb aquell model.

La creació i el desenvolupament de vincles de caire divers, la freqüència dels intercanvis, la coincidència en programes de capacitació gerencial, la participació en xarxes de gerents públics de naturalesa i àmbit diferents, la posada en marxa d'iniciatives associatives, de mecanismes específics de suport professional, de fòrums de debat, són iniciatives que contribuirien al desenvolupament i el reconeixement d'aquesta identitat col·lectiva. Creiem que tant les administracions públiques com les institucions acadèmiques més vinculades a la formació en gerència pública són les cridades a prestar-hi el seu suport i a col·laborar-hi. El Congrés en el qual es presenten aquestes reflexions en seria un exemple.

Canviar les normes

Ja hem dit abans que el marc jurídic és una àrea ineludible de reformes, si es vol institucionalitzar la direcció pública. Ni la legislació vigent sobre la funció pública ni les lleis vigents sobre organització ni la resta de normes que podrien resultar aplicables emparen amb eficàcia un model de gerència pública professional com aquell sobre el qual estem reflexionant, la qual cosa contribueix a un dèficit clar d'institucionalització. Veus diverses (Jiménez Asensio, 1995 i 1998; Losada, 1995; Férez, 1995) han parlat de la necessitat d'un marc estatutari específic, capaç de garantir, amb la flexibilitat necessària, l'accés de perfils directius professionals i les adequades condicions d'exercici de la funció, protegint-la tant de la deriva burocraticofuncionarial, com del biaix cap a la politització.

Compartim plenament aquestes opinions, però no creiem que el canvi legal sigui, la major part de les vegades, la millor manera d'iniciar les reformes. La història dels sistemes politicoadministratius, i en particular la nostra, és plena d'exemples de canvis normatius que no van induir transformacions reals de fons.

En tot cas, el desenvolupament de la funció directiva no pot esperar les reformes jurídiques ni, al nostre entendre, les ha d'esperar. En primer lloc, perquè les necessitats de les organitzacions públiques les precedeixen. D'altra banda, perquè les millors reformes legals són, segons el nostre parer, les que consoliden i institucionalitzen els canvis efectivament produïts, més que les que en defineixen *a priori* el contingut. Finalment, perquè el principal agent impulsor del desenvolupament de la funció directiva pública no ha de ser el legislador, sinó els governs. Només quan les noves normes acompanyen clares estratègies governamentals de canvi serveixen de veritat per canviar les coses.

Plantar cara amb les idees

Hem fet al·lusió reiteradament a les dimensions ideològica o cultural dels canvis necessaris per institucionalitzar la direcció pública. Fugint de repeticions, hi insistim en aquesta part final del nostre treball. Segons el nostre parer, l'expansió de la gerència pública respon a la necessitat d'adaptar les organitzacions i els sistemes públics als principals desafiaments que els plantegen les societats contemporànies. L'existència de bons directius, en nombre suficient, i la consolidació d'un model que els produeixi, que protegeixi i estimuli l'exercici de la seva funció i que n'equilibri adequadament el pes amb el dels altres actors del repartiment politicoadministratiu, són variables crucials de les reformes institucionals necessàries.

El debat de la gerència pública no està al marge dels grans debats contemporanis. De fet, es relaciona directament amb la qualitat de les respostes que els poders públics donen als grans temes del nostre temps. La direcció pública, tal como hem intentat acostar-nos-hi, no ofereix un repertori tecnocràtic de solucions als problemes socials. Contràriament, s'inscriu en l'escenari complex en el qual els governs i les organitzacions públiques intenten produir un lideratge social capaç d'enfrontar el canvi adaptatiu (Heifetz, 1997). En aquest escenari les incerteses predominen sobre les seguretats, els conflictes d'interessos i valors sobre els consensos, i la necessitat d'aprenentatge social sobre la legitimitat de les solucions tècniques, pretesament neutrals. L'aportació de la gerència pública no consisteix en un intent de simplificar aquesta complexitat mitjançant un seguit

de receptes instrumentals, sinó a millorar la capacitat institucional dels governs per enfrontar-la. En cap cas substitueix la política; al contrari, la facilita, la posa en valor i potencia, més enllà de la pura atribució formal, el seu paper rector de les intervencions públiques.

Portar aquestes idees al debat polític i social serà imprescindible per a l'arrelament i la consolidació de la direcció pública. Per molt que costi aconseguir que els problemes de l'Administració arribin a l'opinió pública, les qüestions de què parlem no afecten només els funcionaris públics directament interessats, o els acadèmics que n'han fet un camp d'especialitat. La institucionalització de la gerència pública és una qüestió central de la governabilitat de les societats democràtiques contemporànies, i incumbeix, per tant, la societat en conjunt.

Bibliografia

- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley - Los Angeles: University of California Press.
- Boston, J. [et al.] (1997). *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- Bourgault, J.; Savoie, D. J. (2000). «Managing at the Top». A: Peters i Savoie (ed.), *Governance in the Twenty First Century. Revitalizing the Public Service*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Boyatzis, R. E. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. Nova York: John Wiley and Sons.
- Burnham, J. (2000). «Human Resources Flexibilities in France». A: Farnham, D.; Horton, S. (ed.). *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Cabrero, E. (1991). *Evolución y cambio en la Administración Pública: Del administrador al gerente público*. Mèxic: INAP.
- Clarke, J.; Newman, J. (1997). *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Londres: Sage Publications.
- Dalziel, M. (1996). «Building competitive advantage through people». A: *People and Competencies*. Londres: Kogan Page.
- Dolan, J. (2000). «Influencing Policy at the Top of the Federal Bureaucracy: A Comparison of Career and Political Senior Executives». *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 6 (novembre/desembre), pàg. 573-581.

- Dunleavy, P.; Hood, C. (1994). «From old public administration to new public management». *Public Money and Management*, (juliol-setembre), pàg. 9-16.
- Echebarria, K. (1993). «La Administración pública en la era del Management». *Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral. Universitat de Deusto.
- Férez, M. (1995). «El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado». *Documentación Administrativa*, núm. 241-242. Madrid: INAP.
- Hood, C. (2000). «Relations between Ministers and Public Servants: Public Service Bargains Old and New». A: Peters i Savoie (ed.). *Governance in the Twenty First Century. Revitalizing the Public Service*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Hooghiemstra, T. (1992). «Gestión integrada de recursos humanos». A: Mitrani, A. [et al.] (ed.). *Las competencias, clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao: Deusto.
- Jiménez Asensio, Rafael (1995). «Regímenes jurídicos de función directiva en las administraciones públicas españolas». *Documentación Administrativa*, núm. 241-242. Madrid: INAP.
- Jiménez Asensio, Rafael (1998). *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. 2a edició, ampliada i adaptada. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.
- Laegreid, P. (2000). «Top civil servants under contract». *Public Administration*, vol. 78, núm. 4.
- Longo, F. (1998). «Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español». A: *Estudios sobre los Gobiernos Locales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- Longo, F. (1999a). «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. (1999b). «Política y gerencia pública en los gobiernos locales». A: *Gobierno Local y Modelo Gerencial*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Longo, F. (2002). «El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos, una prioridad del fortalecimiento institucional». Ponència per al VII Congrés del CLAD. [Pendent de publicació]
- Losada, C. (1999). «La función de dirigir en la Administración Pública». 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.
- Losada, C. (1995). «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública». *Documentación Administrativa*, núm. 241-242. Madrid: INAP.
- March, J. G.; Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nova York: Free Press.
- Martínez Bargueño, M. (1995). «La reforma de la relación de empleo público en Italia». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2. Madrid: INAP.
- Mendoza, X. (1993). «Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa». *Ekonomiaz*, núm. 26, pàg. 45. Vitòria: Govern Basc.
- Metcalf, L. (1993). «Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's managerial revolution». *International Political Science Review*, vol. 14.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Murray, R. (2000). «Human Resources Mangement in Swedish Central Government». A: Farnham, D.; Horton, S. (ed.). *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- OCDE (1999). *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. París: OECD.
- OCDE (2000). *Issues and Developments in Public Management: Country Reports*. París: OECD.
- Pollitt, C. (1993). *El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Pollitt, C.; Birchall, J.; Putman, K. (1998). *Decentralising public service management: the British experience*. Basingstoke: Macmillan.
- Richards, S. (1994). «El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1. Madrid: INAP.
- Ridley, F. F. (2000). «Public Service Flexibility in Comparative Perspective»; A: Farnham, D.; Horton, S. (ed.). *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Sánchez Morón, M. (1994). «Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público». *Revista de Administración Pública*, núm. 134 (maig-agost).

- Schein, E. (1999). *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- 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*, núm. 1 (maig). Sage Publications.
- Strand, T. (1987). «The Public Manager. Bureaucrats or contingent actors». A: Kooiman, Jan; Eliassen, Kjell. *Managing Public Organisations*. Sage Publications.
- Van der Krogt, T.; Beersen, E.; K6 A. (2000). «The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities». A: Farnham, D.; Horton, S. (ed.). *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- World Bank (2000). *Administrative and Civil Service Reform*. Washington DC: The World Bank Group.

EL PROGRAMA D'ENTRENAMENT DE DIRECTIUS DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL: UN ESPAI PER A LA MILLORA CONTÍNUA EN LA DIRECCIÓ PÚBLICA LOCAL

Mònica Pagès Correcher

Nous reptes per a les administracions públiques

L'evolució vertiginosa que ha experimentat la societat en els darrers anys, marcats bàsicament per l'impacte de les TIC, els canvis en la producció i l'economia, la internacionalització i l'obertura a l'exterior, l'enfortiment del teixit social i associatiu, la millora de serveis i de la qualitat de vida, etc., ha generat nous reptes a una administració sovint qüestionada per la seva rigidesa normativa i bàsicament orientada al control legalista.

Aquests aspectes van estar detalladament descrits al 1989 *al Plan para la Modernización de la Administración General del Estado*, document elaborat pel Ministeri d'Administracions Públiques i que ha estat de gran utilitat, com així ho demostra el nombre d'accions que en nom de la modernització han estat desenvolupades al nostre país al llarg de tota la dècada dels noranta.

Els eixos bàsics al voltant dels quals gira el concepte de *modernització* són rellevants a l'hora de contextualitzar la ponència que intento desenvolupar:

- a) Orientació als diferents tipus d'usuari
- b) Relació activa amb l'entorn
- c) Optimització dels processos i dels recursos
- d) Lideratge i integració de la direcció política i tècnica
- e) Aplicació de models de gestió basats en la planificació d'objectius i l'obtenció de resultats
- f) Desenvolupament de polítiques de potenciació i desenvolupament dels recursos humans

Modernitzar implica bàsicament revisar i renovar el model de gestió. L'adaptació i aplicació de models de gestió basats en l'excel·lència (EFQM), que

fins ara estaven delimitats a l'àmbit privat, són un bon indicador d'aquesta afirmació.

La formació del directiu públic

Ajustar-se a aquests aspectes i integrar aquests nous models de gestió representa replantejar-se el paper del directiu en les nostres organitzacions.

De manera vertiginosa els nostres quadres de comandament estan passant de ser purament gestors a ser gerents de les seves unitats. En definitiva, s'espera dels nostres directius que siguin capaços de:

- a) Conjuminar els interessos corporatius amb els interessos professionals de les persones que integren els seus equips
- b) Formalitzar les seves estructures i desenvolupar les xarxes de relació informal
- c) Fer coexistir la prolongació de la vida laboral amb el continu desenvolupament professional
- d) Incorporar noves formes de treball i vèncer les resistències al canvi.

Per tal de donar suport a aquesta transformació, els nostres plans de formació inclouen una gran quantitat d'accions adreçades a l'aprenentatge de tècniques i metodologies de treball lligades a les funcions bàsiques de direcció (planificació, organització, equips i control/avaluació) que han tingut i estan tenint un paper molt important en el canvi que estan experimentant les nostres organitzacions.

Però aquesta manera d'afrontar l'entrenament dels nostres directius en el seu nou paper encara s'ha de polir. Rebem contínuament d'aquests professionals requeriments de desenvolupament que van més enllà del que és l'aprenentatge de tècniques o metodologies mitjançant accions de formació estandarditzades a grups i més o menys pràctiques. Cada vegada es fa més necessari l'ajust de la formació a les característiques de desenvolupament personal i professional de cada directiu i a les característiques de l'àmbit organitzatiu on es desenvolupen. En fi, un nou repte al qual intentem correspondre amb el Programa d'entrenament de directius de l'Administració local.

El Programa d'entrenament de directius de l'Administració local

El Programa d'entrenament de directius de l'Administració local (PEDAL), impulsat per la Diputació de Barcelona, pretén donar suport als directius de

l'Administració local (en concret als dels municipis de la província de Barcelona amb una població superior a 20.000 habitants i els de la Diputació) per tal d'afrontar reptes que planteja la realitat del món local actual.

Finalitats del Programa

El Programa persegueix tres finalitats bàsiques:

1. Contribuir a la introducció i/o consolidació de *models de gestió orientats a la millora contínua* en el si de les organitzacions locals.

En aquest sentit, el nostre Programa pren com a marc de referència els principis de gestió de la qualitat i els criteris d'excel·lència del model europeu de qualitat de l'EFQM (prèvia adaptació realitzada pel Departament d'Investigació Estadística de la UPC a instàncies de la Diputació, l'any 1999), que són els següents:

- Orientació als ciutadans
- Desenvolupament de les relacions institucionals.
- Desenvolupament i implicació del personal
- Gestió per processos i fets
- Millora contínua, aprenentatge i anticipació
- Lideratge i coherència en els objectius
- Ètica del servei públic.
- Orientació als resultats

2. Afavorir l'*adequació del perfil dels directius locals* a les exigències de la nova realitat social mitjançant actuacions dirigides a potenciar les àrees de millora de cada directiu a partir de recursos de desenvolupament de competències diversificats i adaptats als seus interessos professionals i disponibilitat, al context organitzatiu en què treballa i als requeriments del lloc.

És important considerar els aspectes relacionats amb el context organitzatiu (cultura, estructura, PAM, polítiques de gestió de recursos humans, processos, etc.) a l'hora de dissenyar els plans de desenvolupament directiu, atès que poden afavorir o dificultar el desenvolupament de certes competències. Per exemple, una organització amb una estructura molt jerarquitzada i amb un estil de direcció eminentment coercitiu no propiciarà el desenvolupament de la iniciativa. D'altra banda, també cal dir que a mesura que la complexitat de l'espai organitzatiu augmenta, més elevada és la incidència de les competències en els resultats del lloc. Per tant, és clar que el desenvolupament de competències adquireix una importància més gran en els llocs complexos i en aquells que impliquen direcció d'equips i persones.

3. Potenciar la creació d'una *xarxa de gestió local*, que permeti l'intercanvi d'experiències, bones pràctiques i de coneixement en gestió pública al món local.

Considerem que té una gran importància per al Programa afavorir espais de trobada d'intercanvi entre els directius locals. Conèixer els èxits i errors en les experiències dels altres és un punt clau per prendre consciència de la posició pròpia, comparar i adquirir coneixement transferible a la pròpia realitat professional i organitzativa.

El Programa comprèn dos *àmbits d'intervenció* que poden ser complementaris:

- Organitzacional: suport a l'*equip directiu* d'una mateixa organització en el desenvolupament d'un projecte de millora organitzativa.
- Individual: Suport al desenvolupament del *perfil directiu*.

Àmbit organitzacional

Aquest àmbit agrupa un seguit d'accions adreçades a donar suport a les organitzacions en el desenvolupament de projectes relacionats amb la implantació i/o consolidació de models de gestió orientats a la millora contínua.

Aquest suport ha suposat l'entrenament d'equips directius en l'aplicació de metodologies i tècniques relacionades amb els nous models de gestió: planificació estratègica municipal, anàlisi i formalització de processos, elaboració de plans de qualitat, elaboració de quadres de comandament integrals, etc.

Aquestes intervencions han incidit també en aspectes que, pel fet secundaris, no deixen de ser molt importants, com ara la consolidació i de ser cohesió dels equips directius i la cultura de treball transversal.

Finalment, i per tal de potenciar l'intercanvi i el coneixement entre les institucions, es fan extensibles a les altres organitzacions els resultats d'aquestes experiències, mitjançant *workshops* i l'elaboració d'uns documents (extractes de coneixement) que reuneixen informació rellevant sobre els aspectes clau que cal tenir en compte a l'hora de desenvolupar cadascun dels projectes i que estan a disposició de tots els participants a la comunitat telemàtica que comparteixen.

Àmbit individual

D'aquest àmbit podem dir que inclou o bé una sola acció que recau sobre un ampli grup de directius (actualment al voltant de 200) o bé tantes accions com

directius participen en el Programa, perquè, com exposaré més endavant, cada acció està concebuda de manera individual i única.

Els *valors* que suporten el desenvolupament d'aquest àmbit són:

Desenvolupament de competències

Les competències directives són els comportaments observables i habituals que possibiliten l'èxit d'una persona en una funció directiva. Descriure competències va més enllà de descriure funcions, ja que suposa descriure els comportaments que es donen en l'execució de les funcions adscrites a un lloc de treball.

Entenem per *desenvolupament* un procés d'adquisició o millora de les competències en què, essent especialment rellevants per a l'èxit en l'exercici de les funcions directives, hom detecti un *gap* (o diferència) significatiu entre el model de referència i la situació present.

D'altra banda, el desenvolupament de competències requereix un tipus d'aprenentatge diferent de l'aprenentatge cognitiu tradicional. Les competències posen en joc no tan sols coneixements (possibles d'adquirir amb informació o formació clàssica), sinó també actituds i hàbits, sovint força arrelats, per la qual cosa és necessari un abordatge alternatiu.

En el nostre Programa treballem amb l'adaptació del *model genèric de competències directives* de Boyatzis i Goleman (1981) a l'Administració local, que hem realitzat amb el suport de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE i que inclou 31 competències agrupades en els *clusters* següents:

- Coneixement d'un mateix
- Capacitat de domini i eficàcia personal
- Coneixement dels altres
- Capacitat de gestionar eficaçment les relacions amb els altres
- Capacitat cognitiva
- Gestió de l'entorn polític local.

Personalització

Un altre valor sobre el qual es es basa aquest àmbit del Programa és que, tot i que el perfil de competències de referència és homogeni al total de participants (en realitat, hem concretat tres perfils específics per als directius locals), cada participant ha de ser considerat com un cas individual, amb un desenvolupament propi directament relacionat amb la seva formació, experiència, lloc de tre-

ball que ocupa i entorn organitzatiu en el qual es desenvolupa. D'altra banda, aquesta personalització també suposa adaptar les accions a la disponibilitat i als interessos professionals de cada participant.

Ús combinat de recursos

Tal com hem dit, al llarg dels darrers anys s'ha fet molta formació dirigida al desenvolupament directiu. Aquesta formació ha consistit normalment en accions de tipus *clàssic* dirigides a grups més o menys nombrosos. Sense deixar de considerar la utilitat i importància que tenen aquest tipus d'accions, quant a l'adquisició de coneixements es refereix, entenem que el desenvolupament de les competències directives requereix un tipus d'aprenentatge diferent a l'aprenentatge cognitiu tradicional. En el marc d'aquest Programa, aprendre és sinònim de canvi. Això exigeix un grau elevat d'implicació personal i comprendre que l'espai i el temps d'aprenentatge es poden desplegar en un ampli ventall d'opcions.

La combinatòria de diferents recursos com ara formació, informació, contrast d'experiències i/o coneixements, *coaching*, etc., orientada sempre cap a l'aplicació diferenciada en cada realitat professional, és la nostra manera d'abordar el desenvolupament de les competències.

D'altra banda, la possibilitat d'utilitzar diferents recursos augmenta la disponibilitat dels directius i determina de manera fonamental la seva possibilitat de participació en el Programa. Nosaltres volem veure aquest desplegament de recursos com un tret d'orientació cap al nostre client.

Gestió del coneixement

Entenem la *gestió del coneixement* com l'assegurament d'un sistema que permeti enregistrar, organitzar i fer accessibles les experiències, les reflexions, els aprenentatges, etc., que s'hagin esdevingut en el desenvolupament dels diferents recursos del Programa per part dels participants. D'aquesta manera, el coneixement que es genera es converteix en un recurs més del Programa.

Metodologia de treball

En primer lloc, cada directiu fa una descripció del seu lloc de treball i respon a un qüestionari d'autoavaluació de les competències directives. Tant pel que fa a la descripció de lloc com a l'autoavaluació s'utilitzen dos qüestionaris dissenyats *ad hoc*.

A continuació, cada participant analitza i valora els resultats de tota aquesta informació conjuntament amb un *tutor* que l'assessora en aquest procés. El perfil del tutor en aquest Programa correspon a un assessor/consultor (*coach*) especialitzat en desenvolupament directiu i organitzacional i bon coneixedor del món local. Actualment tenim un equip d'assessors/consultors externs de l'empresa OPS Neo.

Com ja s'ha dit, aquest Programa pretén convertir el directiu en el principal responsable i gestor del seu desenvolupament. És per això que, en aquest moment de valoració, decideix, conjuntament amb el seu tutor/a, les *àrees de millora* que cal treballar, el *tipus de recursos* que cal utilitzar i el *temps de dedicació* que hi vol invertir (la qual cosa es materialitza en un *contracte* explícit en forma d'itinerari d'un any de durada aproximadament: el *Pla de desenvolupament directiu-PDD*).

Durant la definició i el desenvolupament del PDD, el *paper del tutor/assessor* consisteix a:

- Assessorar i facilitar l'*autoavaluació del directiu* i la presa de consciència vers les seves necessitats de desenvolupament;
- Actuar com a *suport en l'execució del Pla*, mitjançant eines de seguiment telemàtic (contrastos) i presencials (sessions d'intercanvi);
- Facilitar *feedback respecte del procés de canvi* que es va produint (constituint-se en un punt de suport efectiu, que reforça la seva motivació en tot el procés, resol dubtes, fa suggeriments i ofereix informació complementària).

Així, els recursos que el Programa posa a l'abast dels participants per facilitar l'itinerari d'aprenentatge individual poden estar basats en qualsevol situació que impulsi actituds, habilitats i coneixements que millorin i desenvolupin competències:

- Seminaris
- Tallers
- Pastilles d'autoaprenentatge (telemàtiques)
- Guies d'autoaprenentatge
- Sessions de *benchmarking*
- Contrastos telemàtics (correspondència telemàtica entre participant i tutor vers la valoració, punts principals i aplicació a la pròpia realitat laboral d'un recurs determinat)
- Lectures (articles, webs, llibres, etc.)
- Participació en comunitats virtuals, etc.

Aquests recursos no són estàtics sinó dinàmics, en el sentit que es configuren depenent de les necessitats i/o els requeriments dels participants i del desenvolupament del Programa. Contínuament es treballa incrementar aquest *banc de recursos* per tal de poder assegurar el màxim ajust a les necessitats específiques de cada cas.

Avaluació

L'avaluació del Programa recau principalment sobre *el grau d'utilitat del PDD en la millora competencial* de cada participant. Per a això, un sistema de control de gestió informa sobre el grau de participació, el nivell de satisfacció, la qualitat dels contrastos realitzats, la continuïtat en el Programa, etc.

Una darrera reflexió

L'èxit d'un programa d'aquest tipus requereix especialment la *implicació* dels directius i de les organitzacions participants en el seu desenvolupament. Hem de tenir en compte que aquesta acció obre un *nou escenari* facilitador del canvi, canvi en la manera de pensar i actuar i canvi en l'actitud pròpia davant de l'aprenentatge per part del directiu.

En definitiva, no cerquem tan sols l'adquisició i la millora de determinades competències sinó afavorir la introducció dels directius locals en una dinàmica personal de *gestió continuada del desenvolupament propi*.

EL DIRECTIU PÚBLIC

Àngel Miret i Serra

«Els moviments que provoquen les revolucions del món
sorgeixen dels somnis i les visions de l'ànima d'un
camperol situat a la vessant d'un turó.»

James Joyce, *Ulisses*

1. Què és un directiu públic?

Podem definir el directiu públic com la persona que desenvolupa funcions directives en el sector públic. Aquesta breu definició ens deixa, però, com a mínim, dos interrogants oberts: quin és el contingut de la funció directiva i quin és l'abast del sector públic.

És difícil que aquestes qüestions siguin resoltes definitivament pels especialistes, però des del meu punt de vista la funció directiva seria aquella en què és inherent un tipus de capacitat suficient per decidir autònomament un procés de canvi d'una certa rellevància, d'un impacte directe en qualsevol servei públic. Des d'aquesta perspectiva, doncs, i sense valorar el complex entramat de funcions, responsabilitats i obligacions regulades en l'àmbit del funcionament i l'organització de la funció pública —és a dir, el marc jurídic establert—, considero que aquesta capacitat de fer efectius processos de canvi és real per a una bona part dels caps de servei i subdirectors generals de la Generalitat, pels funcionaris públics amb responsabilitat equivalent a l'Administració local i òbviament per a tots aquells que gaudeixen de la consideració legal d'alts càrrecs, que afegeixen a aquestes competències directives les pròpies del rol polític.

Tanmateix, cal incorporar a aquesta definició el personal laboral amb tasques gerencials i/o directives i amb modalitats contractuals diverses que, tant en el marc estricte de la funció pública, com en alguna de les seves rodalies, s'han anat incorporant a aquestes capacitats decisòries, amb un cert desordre conceptual i jurídic quant als mecanismes de determinació dels sistemes i els mecanismes de provisió, que pot induir raonablement a la malfiança pel que fa als objectius de la laboralització de determinats col·lectius i de càrrecs de confiança. I és que, a més, no es pot pretendre equiparar la modalitat de contractació de per-

sonal entre el sector privat i el públic quan en aquest darrer, en termes generals, manquen elements claus del mercat privat, com són, entre d'altres, el de la lliure competència i el de l'avaluació de la gestió realitzada en termes estrictament econòmics, a més de la diferent naturalesa de l'activitat.

D'aquesta contradicció que plantejo, en són evidència els resultats de la negociació dels diferents convenis col·lectius de personal laboral en el sector públic, que, en la seva totalitat, s'han orientat acceleradament cap a una suma de les condicions laborals més beneficioses que les que ofereix el sector públic (fonamentalment estabilitat, jornada i horari) i el sector privat (promoció professional, prestacions socials i retribucions prou competitives, que ja avui són més elevades, per exemple, per als empleats públics que presten els seus serveis a l'ensenyament i la sanitat que per al personal laboral que treballa en aquests mateixos serveis en règim concertat). Aquesta situació, no fa gaires anys, ens hagués semblat insòlita: el sector privat demanant l'equiparació de les seves condicions laborals amb el sector públic!

Aquesta tendència a la laboralització, en bona part avui ja superada però no extingida, es fonamenta intel·lectualment en la desconfiança envers el funcionari públic com a paradigma de braç executor de les polítiques totalitàries de l'anterior règim polític i molt especialment a Catalunya, a més, com a sentit model de fracàs –o si més no de baixa consideració social– personal i laboral, contraposat a l'èxit en l'activitat professional a la indústria, el comerç o els serveis. Tanmateix, també és cert que alguns governants, a través d'aquests processos de laboralització, han pretès i han aconseguit en bona part l'accés directe a responsabilitats directives de persones adequades a les seves exigències polítiques, alhora que el trencament i la millora de l'estricta marc retributiu de la funció pública.

Segons la tesi que sostinc, doncs, l'espai conceptual del directiu públic l'integrarien *de facto* tres grups de persones, amb règim jurídic, perfils professionals i interessos clarament diferenciats: el dels treballadors públics que ocupen determinats llocs de treball en la funció pública –alhora dividits entre personal funcionari i personal laboral– i el del personal eventual amb la consideració d'alt càrrec.

Quan a les diferències entre el directiu públic i el privat, d'acord amb en Carlos Losada, tant l'evidència empírica com l'opinió dels experts, ens fan concloure que en termes de pautes de treball i de rols o funcions directives genèriques no es presenten diferències substancials entre el directiu públic i el privat. Ben al contrari, hi ha una identitat en allò que és essencial, que podria agrupar-se (Allan, 1981) en sis dimensions o funcions:

1. Supervisió d'empleats
2. Harmonització o creació de consens per aconseguir fer viable un determinat programa d'acció
3. Gestió de la informació
4. Activitat d'anàlisi i avaluació
5. Generació de canvi, aspecte sobre el qual he posat un relleu especial en aquesta intervenció
6. Control o seguiment.

La determinació del segon interrogant, és a dir de l'abast precís d'allò que és el sector públic, resulta també molt debatuda. No hi ha una doctrina pacífica ni una tesi compartida en aquesta qüestió. La clau de volta més evident no es troba en la modalitat jurídica amb la qual es presta el servei sinó en la seva naturalesa i en el principal origen dels ingressos de l'activitat.

Seguint amb Losada, podem identificar tres grups d'aspectes singulars de la gestió pública:

1. Allò que es gestiona: els béns públics i els interessos generals
2. La manera com es prenen les decisions en aquest procés de gestió: procés polític en contraposició a la lògica del mercat
3. Amb quin instrument es gestiona: l'Administració pública.

Metcalf observa, tanmateix, que el treball dels directius públics no és únicament la gestió de les seves organitzacions sinó també la participació de l'entorn organitzatiu, perquè el resultat final de la seva organització i del sistema en què es participa està en funció de la creixent interdependència interorganitzativa tant d'altres institucions i organismes de l'Administració com del sector privat.

Sobre aquesta qüestió, però, hi ha una extensa producció tecnicojurídica i doctrinal que ens donarà, sens dubte, moltes més pistes que les exposades, per a una solució correcta del debat.

En qualsevol cas, els criteris exposats són perfectament discutibles i ens serviran únicament perquè en el decurs de la meua intervenció convinguem el mateix quan em refereixi al directiu públic.

2. Directiu públic i funcionari

I el primer que volia ressaltar és que, més enllà de la definició feta del directiu públic, és necessari que d'una forma nítida es diferenciï la política de la ges-

ció, el polític del funcionari. El polític ha de prendre decisions, ha de decidir i dirimir entre interessos sovint contradictoris, com deia públicament, el passat mes de juny, el president Pujol. Aquesta és la seva grandesa i la seva responsabilitat derivada de la legitimitat democràtica, legitimitat que no té en la mateixa mesura l'empleat públic. El polític ha de saber interpretar l'interès general –que resulta del mandat constitucional, art.103.1 CE– i, en funció d'aquest, prendre les decisions que consideri més adequades. El polític ha de saber optar i prioritzar entre diversos interessos legítims.

L'interès general, segons anàlisi d'Alejandro Nieto, és diferent als interessos particulars, però hi està fonamentat i a través de mecanismes socials és possible articular-los. El resultat d'harmonitzar el conjunt d'interessos particulars seria l'interès general.

El tècnic, el funcionari, ha d'assessorar, de proposar, de gestionar i d'executar, en definitiva, les decisions del polític. I ambdues figures i funcions són indispensables i complementàries, però cal separar-les nítidament. El polític té l'obligació d'utilitzar eficientment els recursos materials –el pressupost– i humans –els empleats públics– que la societat posa al seu servei i no ha de confondre competència política amb capacitat professional: quantes vegades els tècnics han de patir la supèrbia d'alts càrrecs que interpreten, per exemple, normes jurídiques en contradicció amb els serveis jurídics oficials, tot i procedir professionalment del camp de les ciències socials, de la biologia o de l'arquitectura però que arriben a creure que el títol competencial del seu càrrec els ha obert sobtadament les capacitats tècniques en tots els àmbits de la ciència i el coneixement humà!

I contràriament, tampoc no és infreqüent que aquests mateixos alts càrrecs manifestin alhora severes dificultats –distrets com estan en la gestió diària– per definir la política estratègica que respondria a l'interès general en l'àmbit de la seva competència, i que no tinguin plena consciència d'aquesta obligació de dissenyar-la.

En aquest sentit seria negativa la tendència que s'aprecia que alguns dels qui ocupen responsabilitats polítiques es vagin convertint progressivament en tècnics més o menys qualificats –que arriben a ventar-se d'aquest perfil– i que, contràriament, alguns tècnics o assessors, en funció del seu historial polític o professional particular, puguin prendre decisions de contingut purament estratègic.

En aquest moment, si més no a l'Administració pública catalana, la línia divisòria no és prou clara. És un polític –és a dir fa de polític, actua en aquest marc de decisions estratègiques– un director de serveis? I un subdirector general?

Des d'un punt de vista competencial, quina diferència real hi ha entre l'un i l'altre? El vell debat entre quina ha de ser la naturalesa jurídica del director general s'hauria de resoldre, des del meu punt de vista, a favor de la vinculació eventual o política amb un perfil professional idoni que hauria d'explicitar-se i publicar-se.

Aquesta tendència s'aprecia també, en sentit contrari, quan es reconverteixen progressivament les secretaries generals dels departaments en càrrecs d'orientació tècnica. Aquest és un dels motius que ha comportat –entre d'altres més vinculats a la pròpia condició humana– la creació de les denominades secretaries sectorials, que s'han anat convertint en les estructures polítiques bàsiques departamentals, i han substituït gradualment les antigues direccions generals.

I dic tot això perquè trobo a faltar més política, en el sentit més antic i més noble d'aquest terme, entesa, segons els diccionaris, com l'activitat del ciutadà, de qualsevol ciutadà –vull remarcar-ho–, quan intervé en els afers públics amb la seva opinió, el seu vot o de qualsevol altra manera.

3. Característiques del directiu públic

Una altra qüestió que voldria abordar és el de les característiques personals i professionals del directiu públic:

a) Hi ha una primera característica que considero imprescindible: la vocació de servei públic, que, en definitiva, d'una manera o d'una altra, ha de concretar-se en un afecte a les persones, amb una projecció de servei cap a cada persona, perquè en cas contrari aquesta pretesa vocació no deixa de ser una pura especulació teòrica. No podem parlar de servei a la comunitat de forma genèrica i indeterminada, perquè, en definitiva, què és la comunitat? On és? Quins són els interessos de la comunitat entesa com un tot? Servei públic vol dir, doncs, bàsicament, servei a les persones. Si s'estima les persones s'arriba a estimar la comunitat, el poble, el país. La perillosa idea romàntica de la nació com a subjecte abstracte i aïllat de l'afecte dels que la senten o consideren com a pròpia s'ha de substituir per la idea humanista i concreta de l'estimació i el servei a la persona com a part inherent, si es vol, d'un determinat col·lectiu de persones amb interessos i afectes comunitaris: història, llengua, tradicions, economia, cultura, paisatges, etc. A partir d'aquesta segona idea, que té com a eix la persona, arribarem a la universalitat fàcilment, mantenint, però, les arrels en les nostres diferents comunitats de pertinença, segons el concepte d'Aamin Malouf, entre les quals, com hem dit, la del nostre país.

La particular història política de Catalunya –amb un sistema democràtic consolidat relativament recent– junt amb altres elements de tipus socioeconòmic fa que una part molt significativa d'aquest conjunt de persones que avui fan política en la gestió pública, amb independència de quina sigui la seva vinculació jurídica amb l'Administració, pertanyin a una mateixa tipologia social i, fins i tot, generacional: es tracta d'homes, d'entre quaranta i cinquanta anys d'edat, de classe mitjana o mitjana-alta, amb formació universitària, d'origen territorial català, catalanistes o nacionalistes i amb sentiments religiosos o, si més no, fortament influenciats per la religió catòlica. El substrat ideològic bàsic és classista, tolerant i progressista, entès aquest darrer concepte com a sinònim de liberal.

Fruit d'aquest perfil comú, aquesta majoria de directius públics conforma en la pràctica una opinió similar sobre moltes qüestions, posició que va més enllà de l'ideari i les conviccions polítiques i que és conseqüència d'aquest tronc comú. I aquesta situació és fortament limitadora i caldria modificar-la.

La incorporació progressiva de joves i de dones en llocs de responsabilitat directiva s'ha de valorar molt positivament, tot i que sovint es veu forçada per la necessitat dels líders polítics de presentar davant dels electors una imatge d'obertura més que no pas perquè els governs i els partits polítics –perquè aquesta reflexió s'ha d'estendre a tot el ventall polític– hagin ideat i instrumentat els elements objectius precisos que facin possible la progressiva promoció professional de persones preparades d'àmbits minoritaris o perquè els elements reequilibradors socials s'hagin desenvolupat amb tota l'energia necessària en un estat social de dret. Aquesta contradicció fa que, amb certa freqüència, ocupin responsabilitats públiques dones o joves amb insuficiències formatives i professionals molt notòries i, per tant, aquesta posició dels governs i dels partits polítics teòricament favorable però limitada a l'embolcall més visible pot acabar essent contrària a la imatge pública d'aquests col·lectius i, en conseqüència, a la seva necessària i consolidada promoció.

Com en tants altres àmbits de la nostra societat, la gent gran també acumula un dèficit de representació real en el sector públic, vinculat a una pèrdua de la valoració social dels principals actius que aquestes persones poden aportar: reflexió, experiència, etc., en detriment dels valors i de les qualitats que es consideren actualment més necessaris: energia, rapidesa, ambició, etc. Aquesta situació comporta que en edats molt consolidades des del punt de vista intel·lectual ja es consideri les persones en posició política i professional de relleu.

És encara més manifesta la baixa representació de persones amb responsabilitats directives procedents o descendents de la immigració espanyola del se-

gle XX (que avui constitueixen aproximadament el 50% de la població catalana), de persones del món obrer, de classe social mitjana-baixa i baixa i de disminuïts físics. A curt termini seria molt desitjable també la plena incorporació de catalans d'origen estranger –i més encara en l'àmbit del poder institucional que ocupen els partits nacionalistes catalans–, que constituïria una dels senyals inequívocs que el procés d'integració plural avança correctament.

Encarat aquest repte i si s'aconseguís una diversificació social dels directius públics superior a l'actual, es milloraria la capacitat de les institucions públiques de relacionar-se emocionalment i informalment amb la societat i el coneixement i la sensibilitat cap a molts col·lectius que avui es troben infrarepresentats entre el col·lectiu de directius públics a Catalunya.

Jo crec –sense cap altre fonament que la meua experiència– que aquest model estàndard de directiu públic català que he esbossat, avui encara majoritari, té, en termes generals, l'estimació a les persones i, per tant, la vocació de servei públic, que consideràvem imprescindible com a primera característica essencial, però podem tenir dubtes raonables, en canvi, sobre la seva capacitat de conèixer, en el seu conjunt, el batec vital d'una bona part de la societat a la qual serveixen.

b) Una segona característica necessària per al directiu públic és la del valor, la de saber prendre risc. El polític no pot limitar-se a repetir, com deia en Carles Campuzano el mes de juny del 2002 en un article al diari *AVUI* sobre immigració, allò que la gent vol sentir dir. I afegia: «[...] l'actitud de rebuig de la gent [...] és sovint l'expressió d'una profunda irritació davant la política entesa només com a retòrica buida, com a oportunisme mediàtic fàcil, com a economicisme insolidari [...]».

El directiu públic, igual que el polític, ha d'estar disposat a prendre decisions poc populars i a no atendre, com a norma, els requeriments d'èxit a curt termini. Una baixada d'impostos abans d'unes eleccions pot ser molt beneficiosa, en termes electorals, per als responsables governamentals i particularment per als candidats de la mateixa opció política, però els efectes a mitjà termini poden arribar a ser molt negatius per al conjunt de la societat i en particular per a la part més feble. Podria posar molts més exemples menys transcendentals però igualment perillosos, com ara les cessions laborals dels governs als sindicats, en l'àmbit de la funció pública, abans d'un procés electoral.

Aquesta valentia que reclamo no és fàcil, de mantenir, però, en el marc d'una societat occidental que teoritza positivament sobre l'esforç i la solidaritat i que els reconeix com a valors individuals i col·lectius fonamentals, però que,

majoritàriament, es retreu davant les iniciatives de tota mena que comportin un cert sacrifici personal en benefici de la col·lectivitat. La manca d'acceptació de les limitacions del trànsit de vehicles particulars a les grans ciutats n'és un exemple prou evident. O, en un altre ordre de magnituds, la resistència de les persones i les institucions a acceptar en els seus espais geogràfics equipaments públics com les presons i els centres de tutela de menors o de tractament de drogoaddictes.

Podrà o voldrà, doncs, el ciutadà confiar en aquells que li proposin no les solucions fàcils, les que vol sentir en primera instància, sinó aquelles altres complexes i dificultoses i que requereixin una implicació general de tots els ciutadans, cadascú segons les seves possibilitats? Lamentablement no conec la resposta per a aquesta qüestió. Podríem especular tot el que es vulgui, però en qualsevol cas aquesta és una de les respostes mal resoltes en el sistema democràtic.

I la falta de valor i comoditat del directiu i la passivitat del ciutadà, instal·lat en la tranquil·litat de la inacció, propiciada –val a dir-ho– per bona part dels poders públics i de les grans empreses multinacionals –que equiparen el ciutadà a un pur subjecte consumidor–, i que delega les seves responsabilitats ciutadanes i els seus drets i deures socials en el gestor públic de forma inconscient, formen una combinació que no fa si no afavorir l'afebliment del nostre sistema democràtic.

Aquest valor també s'ha de preconitzar com a sinònim d'acció innovadora. Els canvis substancials, les idees fortament renovadores, no es poden dissenyar i executar habitualment en el curt període de temps que ocupa una legislatura. Cal, doncs, afrontar els grans reptes de futur amb valentia i generositat sense considerar únicament la rendibilitat electoral a curt termini.

c) Una tercera característica és la de la bondat. El directiu públic ha de ser un home bo, en el sentit machadià de l'expressió. Intueixo fàcilment el somriure benvolent o irònic que aquesta manifestació pot causar en algunes persones, però el directiu públic ha de ser forçosament un home exemplar per als ciutadans, que confien una part important del seu present i del seu futur i el dels seus fills en mans d'unes poques persones, que gestionen una part d'aquestes expectatives. La capacitat de lideratge comporta el respecte de la comunitat, que hi ha de veure una inclinació natural a fer les coses correctament com a finalitat pròpia en ella mateixa.

Totes aquestes capacitats han d'anar acompanyades, com és obvi, de les competències i habilitats pròpies del lloc de treball que desenvolupa el directiu

públic: les capacitats professionals, en definitiva, que es requereixin en cada cas i que han de ser conegudes pel conjunt de ciutadans.

4. El directiu públic professional

Encara que aquesta opinió és francament qüestionable, crec que no és convenient que hi hagi polítics professionals. I també crec que és necessari que el directiu públic professional –aquell que té la condició de funcionari públic– canviï cada cert període temps, sistemàticament, de lloc de treball. Per diverses raons. Pel que fa al polític amb responsabilitats directives, la més evident és la necessitat de no dependre exclusivament dels ingressos derivats de l'activitat política, perquè tot i que l'existència dels partits polítics és cabdal per al sosteniment del sistema democràtic, és necessari que aquest directiu públic mantingui un determinat àmbit de llibertat personal, de compromís ètic, no solament amb la formació política que ha propiciat el seu nomenament sinó també i sobretot amb la societat a la qual ha de servir. Les responsabilitats econòmiques de tot tipus poden anul·lar les capacitats a les quals m'he referit anteriorment en quedar supeditades a les estrictes instruccions dels aparells burocràtics dels partits polítics o dels governs. I per tant cal que aquests directius públics tinguin manera de mantenir la seva posició professional i econòmica més enllà de les seves responsabilitats polítiques.

D'altra banda, el fet de no tenir alternativa professional pot convertir la permanència en el càrrec en una finalitat en si mateixa, perquè aquesta permanència sigui l'única que faci possible la supervivència material amb una certa comoditat i el manteniment de l'estatus professional i social. Aquesta situació, que malauradament es dona amb una certa freqüència, perverteix aleshores el mateix significat de la representació pública i de la democràcia i dificulta el manteniment dels valors que proposàvem com a inherents al directiu públic.

I cal afegir encara altres consideracions, com que el contacte amb la societat denominada *civil* no pot fer si no ampliar i enriquir el paisatge personal i professional del directiu públic, o finalment que, des d'un punt de vista objectiu, les persones esgoten ordinàriament, llevat de situacions històriques excepcionals, les seves possibilitats d'actuació per a una determinada responsabilitat en un període de temps, més o menys llarg, però sempre limitat. Per aquest motiu, entre d'altres, m'atreveixo a proposar una durada determinada, a més de per als càrrecs polítics, també per als empleats públics que ocupen càrrecs directius en el sector públic, que corren, a més, el risc, en cas contrari, de patrimonialitzar l'Adminis-

tració. No és infreqüent sentir expressions com ara «la meva Direcció General...» o «El meu Servei opina...» per referir-se al que considera exclusivament el seu titular, o «la meva gent», abastant amb aquesta fórmula el conjunt de funcionaris adscrits a una unitat determinada. Sense ser-ne conscients, aquests directius han confós la funció, els objectius i la finalitat del servei públic amb les pròpies expectatives professionals i les seves realitats personals. Una permanència de més de vuit anys en un determinat càrrec públic no té habitualment cap sentit d'ordre positiu i no fa si no impedir la necessària renovació de persones i l'aportació de noves idees i iniciatives que podria comportar la incorporació de nous directius.

5. Els partits polítics

I encara que aquesta qüestió no sigui objecte d'aquesta reflexió, voldria manifestar, ni que sigui tangencialment, que és urgent impulsar la democràcia interna, avui molt afeblida, dels partits polítics i el canvi normatiu del sistema electoral, regulant, entre d'altres mesures, la necessària existència de llistes obertes i les àrees concretes –territorials i sectorials– de responsabilitat dels càrrecs electes davant dels ciutadans. Aquestes modificacions normatives afavoririen les candidatures i opcions dels bons directius públics, no tan subjectes aleshores a les capacitats decisòries dels grups de pressió interna dels partits i podrien constituir alhora un primer pas per agilitar la societat civil, en bona part anestesiada per la recerca i la subjecció a les subvencions de les administracions públiques, que podria disposar així de càrrecs electes amb capacitat de resposta davant dels problemes que la ciutadania encarrega i delega als polítics per perquè els resolguin.

6. Quins són els seus punts forts?

El directiu públic, contràriament al que diu el tòpic i al que opina bona part de la societat, treballa i treballa molt. En termes generals, gosaria dir que més que el directiu del sector privat que té, però, més ben definides les seves responsabilitats i els recursos per fer-les efectives i que gaudeix d'una major autonomia per a la presa de decisions. D'altra banda, el directiu privat ha anat incorporant en la seva agenda diària la necessària compatibilitat entre la seva activitat professional i la seva projecció i realització personal, familiar i social, ni que sigui en benefici de l'empresa, convençuda dels molts aspectes positius

que el necessari equilibri personal dels seus directius li comporta. Entenc que aquesta compatibilitat s'hauria de reclamar també per al directiu públic, abocat ordinàriament a llarguíssimes jornades de treball, bona part de les quals s'esmercen en reunions i trobades, l'utilitat de les quals resulta si més no discutible, més en el moment actual en què disposen dels instruments tecnològics que els permetrien obviar-les o alleugerir-les en bona part. L'adequada gestió del temps forma part de les assignatures no incorporades al sistema docent, però imprescindibles per a una resolució correcta de la vida diària. Jo personalment desconfio profundament dels directius que em manifesten, amb cara fatigada però satisfeta, que treballen 12 o més hores diàries, amb l'íntima convicció –naturalment errònia– que són indispensables i que la societat els reclama aquesta dedicació integral. Caldria afegir que aquest directius acostumen a ser homes que, d'aquesta manera, consideren reuen justificades i alleugerides les seves responsabilitats domèstiques i familiars.

El directiu públic es mou en un entorn en el qual la presa de decisions és extremament complexa i lenta, situació objectiva difícilment modificable i criticable per la mateixa naturalesa de la seva funció i per l'extensa regulació jurídica de la seva activitat. Així és que, sovint, aprèn a sortejar aquestes dificultats cercant –sota la seva responsabilitat i risc– solucions imaginatives a les necessitats de respostes diàries i canviants. Estic convençut que es paralizaria absolutament l'activitat de l'Administració si s'apliquessin exactament la multitud de normes (lleis, decrets, ordres, circulars, instruccions, etc.) que regulen minuciosament la seva activitat.

Habitualment realitza una feina interessant i n'és conscient perquè sap que les seves decisions transcendeixen el conjunt de la societat i, d'altra banda, gaudeix actualment, en bona part, dels mitjans humans i materials necessaris per aconseguir els seus objectius.

Acostuma a tenir un alt nivell de preparació tècnica. No és aliena a aquesta bona preparació el sistema d'accés, per als funcionaris públics, mitjançant oposicions públiques i obertes, encara vigent, tot i que pervertit en part per la figura del concurs oposició, modalitat que ha fet possible l'accés a la condició de funcionaris públics de persones, el major mèrit de les quals consisteix a haver tingut les amistats, l'habilitat o la sort, per no entrar en més consideracions, d'aconseguir el cobejat nomenament d'interí, fent desistir d'aquesta manera molts joves vocacionals d'ingressar a la funció pública catalana, conscients com són que, en determinats concursos oposició, ni amb els millors resultats en la fase d'oposició es pot garantir l'aprovat que comporta l'obtenció de plaça. La permanent defensa sindical de l'estabilitat laboral del personal interí ha estat, des del meu punt de

vista, un greu error estratègic que els ha alineat amb les tesis més immobilistes dels governs en la defensa d'interessos legítims però individuals, en defecte de l'interès de la comunitat, que naturalment és el de cercar els millors directius –que així ho han d'acreditar objectivament– per a la gestió dels interessos públics.

Proposo, doncs, el manteniment del sistema d'oposicions pures com a mecanisme ordinari de selecció dels empleats públics que constituïran la pedrera dels futurs directius, tot i que reduint, com ja s'ha anat fent progressivament, el pes memorístic dels temaris i introduint-hi elements objectius de capacitats i habilitats, perfectament avaluable.

Les administracions públiques han estat, habitualment, generoses, a més, amb el seus mecanismes de formació contínua i no manquen avui possibilitats ni perspectives formatives constants que fan possible, per aquells que ho desitgen, la posada al dia i la validació dels seus coneixements.

7. Quins són els seus punts febles?

Hi ha una tesi àmpliament sostinguda per bona part dels directius públics, segons la qual la seva feina seria moralment superior a altres, en tant que, en el seu àmbit professional, es defensen els interessos generals del conjunt de ciutadans com a element diferenciador i en bona part contraposat d'aquelles altres –la gran majoria– que tenen com un dels principals objectius l'obtenció de beneficis econòmics per a un grup concret i determinat de persones: els accionistes, els propietaris de l'empresa o ells mateixos. Com em deia gràficament, no fa gaires dies, un director general: «Ara estic content perquè del meu treball, se'n beneficia tothom; abans tot el meu esforç, els meus neguits, tenien finalment com a resultat que el president del Consell d'Administració de l'empresa on treballava tingués un iot més o menys llarg.»

Aquesta és una tesi que jo mateix he sostingut durant molt de temps i que, de fet, va ésser un dels elements significatius –a més d'altres de tipus polític– que van encoratjar-me a treballar a la funció pública catalana. Avui, però, tot i ser molt respectable i sobretot tranquil·litzadora des del punt de vista psicològic per als directius públics, voldria qüestionar-la: la nostra societat està constituïda per una multiplicitat extensíssima d'agents, d'interrelacions de tota mena, el disseny total de la qual hauria de constituir un tot equilibrat i, des d'aquest punt de vista, coherent. Cada peça és necessària i totes se sustenten i es recolzen entre si. El bé comú només té sentit com un conjunt total, com un tot, que no es pot en-

tendre si analitzem únicament i exclusivament una de les peces que la conformen. Per tant, seria absurd pretendre que una d'aquestes peces –la funció pública o qualsevol altra– tingui categoria diferenciadora des d'un punt de vista de qualitat moral.

En aquesta línia voldria fer una segona reflexió: si el directiu públic gestiona l'execució d'una acció pública concreta, aprovada per una determinada opció política, defensa únicament –democràticament és clar– els interessos d'aquells que han aprovat amb el seu vot aquella opció majoritària (que s'ha postulat en funció d'un programa electoral concret), però no els interessos de tothom. En qualsevol cas únicament els de la majoria. Aquesta és una contradicció i un dèficit consubstancial del sistema democràtic –el poc respecte de les minories–, com a paradigma de model equilibrat, que voldria posar de manifest. En totes les administracions públiques, com en qualsevol altre col·lectiu, hi ha una tendència natural que els alts funcionaris acabin constituint un grup particular amb interessos propis, un grup de pressió, una casta en definitiva, que tindria bàsicament una doble finalitat: la de l'autoprotecció, fruit de l'instint de supervivència, que s'activa fins i tot quan existeixen importants discrepàncies ideològiques i personals i que es fonamenta exclusivament en la pertinença al grup i la de l'acumulació de poder, necessària per al primer objectiu i conseqüència de la naturalesa del sistema democràtic que fa que els responsables polítics es rellevin de forma continuada mentre que els alts funcionaris romanguin sempre en l'espai de la funció pública.

Aquesta tendència prou coneguda i criticada a bastament en els cossos d'èlit de l'Administració de l'Estat espanyol s'està reproduint –és cert que amb menys força– a l'Administració de la Generalitat. Un exemple clar el constitueix la figura dels directors de serveis, antigament subdirectors generals de coordinació administrativa, que han anat assolint quotes importants de poder malgrat tenir en la seva totalitat un perfil eminentment tècnic. Tanmateix comencen a existir a Catalunya associacions professionals d'alts funcionaris de les administracions públiques catalanes, la finalitat de les quals resulta difícil d'entendre si no és des de l'òptica –perfectament legítima– de l'exclusiva defensa dels seus interessos corporatius, amb oblit dels generals o comunitaris.

Els sindicats de classe, amb una visió estreta i desfasada del concepte d'empleat públic, han contribuït també a l'exclusió de determinats col·lectius del sentiment solidari de pertinença a la funció pública, afavorint amb les seves reivindicacions de forma gairebé exclusiva a les categories professionals més bàsiques, que constitueixen el col·lectiu més nombrós d'empleats públics, en part en defensa d'aquells que perceben els salaris més baixos però en bona part també per

simples interessos electorals. Aquest fet ha comportat que amplis col·lectius de la funció pública, com ara els tècnics del sector sanitari, no sentint-se representats ni defensats per aquest tipus de sindicalisme, hagin constituït les seves plataformes sindicals, que atenen, com és obvi, de forma exclusiva, els interessos professionals i laborals d'aquest sector. Tampoc és aliena a aquesta situació la mateixa Administració, que, com en altres grans empreses, ha volgut debilitar els sindicats de classe i ha afavorit, en un primer moment, la creació de sindicats autodenominats independents o corporatius, pensant que d'aquesta manera rebaixarien el nivell de pressió i la capacitat de resposta del sindicalisme de classe, objectiu que en part s'ha aconseguit, a compte però d'un panorama global sindical dividit, sovint demagògic i a vegades insolidari.

8. Les retribucions del directiu públic

Les retribucions dels directius públics constitueixen un tema de debat constant en el col·lectiu. I crec que, en primer lloc, s'ha de qüestionar un altre mite: no és cert, en termes generals, que les retribucions dels alts funcionaris siguin inferiors a les del sector privat, perquè a les retribucions estrictes, d'altra banda molt pròximes a la mitjana, es poden afegir altres complements i drets insòlits en el sector privat en equivalència de funcions i responsabilitats: les vacances (32 dies hàbils actualment), la jornada laboral legal (per sota de les 35 hores setmanals, en còmput anyal), l'horari flexible, les generoses ajudes socials i de menjador, les despeses en formació, els cotxes oficials en algun cas, els consells d'administració o similars i sobretot l'estabilitat garantida, estabilitat que, m'apresso a manifestar-ho, defenso aferrissadament com a garantia indispensable del funcionament real del sistema democràtic en les institucions públiques. I defenso no sols l'estabilitat bàsica d'un lloc de treball adequat a la categoria laboral que correspongui sinó també una estabilitat retributiva. No és possible, perquè retreu expectatives de futur i perquè no és just ni és bo per al sistema que la pèrdua de confiança d'un director general, per exemple, envers un subdirector general, amb vint-i-cinc anys de carrera professional, pugui comportar una minva de les seves percepcions econòmiques. Cal garantir la llibertat de criteri i d'opinió tècnica dels professionals de la funció pública i per això cal assegurar també la seva estabilitat econòmica mitjançant l'establiment d'un projecte de carrera professional que, en funció del compliment d'objectius, de la formació, del transcurs del temps i dels llocs de treball que s'hagin ocupat, garanteixi un increment progressiu de les retribucions que es consolidi personalment per a cada directiu.

Però aquesta garantia retributiva ha de ser compatible amb una retribució variable, fixada i pactada prèviament entre el directiu i el Govern, coneguda i publicada. Aquesta retribució variable —que podria arribar al 20 % de la massa retributiva bruta— ha de fixar-se prioritàriament per a aquells que *de facto* tenen les responsabilitats pròpies del directiu públic, és a dir, caps de servei, subdirectors generals, directors generals i secretaris generals i assimilats en l'Administració local. Tots els increments retributius que en el futur s'apliquessin a aquests col·lectius haurien d'incorporar-se progressivament a aquest tipus de retribució.

Una altra qüestió la constitueix la retribució fixa dels alts càrrecs que no gaudeixen d'estabilitat laboral en no procedir de la funció pública: en aquest cas sí que és evident una desproporció entre el tipus de responsabilitat i les retribucions percebudes. I encara hi ha una desproporció més extrema entre els diversos nivells de responsabilitat. El director general de Presons, el de Seguretat Ciutadana, el de Pressupostos, etc., per exemple, no haurien de percebre les mateixes retribucions que altres directors generals. Cal, doncs, establir una gradació dels alts càrrecs en tres, quatre o cinc grups retributius, en funció del tipus de responsabilitat, de dificultat, de risc personal i de dedicació del lloc de treball.

I aquestes retribucions han d'estar en la mitjana del mercat privat. Voldria avançar-me a les possibles crítiques d'aquells qui, amb una visió respectable però irreal i a partir d'una valoració quasi mística del servei públic, entenen aquesta tasca com una mena d'apostolat, de sacrifici personal, que no es pot compensar econòmicament. Si demanem que els nostres interessos, els de tota la comunitat, estiguin en mans de persones competents i honorables —i no forçosament adinerades o franciscanes— hem de retribuir els directius públics d'acord amb les normes del mercat laboral.

Una segona qüestió que cal resoldre és el de l'accés i el cessament dels alts càrrecs. Per pal·liar la situació actual en què els alts càrrecs provenen majoritàriament del sector públic, cal incentivar l'accés dels professionals que vulguin fer una opció personal i transitòria de responsabilitat política sense que aquesta opció comporti una pèrdua de la trajectòria professional i de les disponibilitats econòmiques. Per tant, a més d'una aproximació a les retribucions del mercat, considero raonable que l'alt càrrec, quan no sigui empleat públic en situació d'excedència amb reserva de lloc de treball, gaudeixi d'una indemnització en cessar en les seves funcions equivalent a un import de 30 dies per any treballat.

Aquestes dues mesures han d'anar acompanyades, en paral·lel, d'altres que propiciïn una millora de la imatge de l'alt càrrec davant de l'opinió pública. Així caldria bandejar definitivament la lamentable visió dels opacs cotxes oficials aturats davant de restaurants de luxe, mentre els xofers es distreuen en pública ter-

túlia, o esperant de bon matí damunt la vorera o en doble fila (en fragant infracció de trànsit, visible per tots els ciutadans), mentre que la resta de treballadors enfilen cap a les parades del transport públic, tan lloat pels mateixos representants públics, però alhora tan poc utilitzat per ells mateixos. També cal modificar la composició dels consells d'administració d'empreses del sector públic, esplèndidament pagats i farcits de representants polítics que complemen-ten així els seus ingressos. S'han de minorar o suprimir frases reiterades com la de l'«està reunit», s'ha d'incrementar la disponibilitat i desterrar la supèrbia amb el tracte al ciutadà, etc.

En conclusió, m'atreveixo a proposar el que ja està inventat: la normalitat, és a dir polítics competents, professionals, honestos i retribuïts adequadament.

9. Les dificultats de l'accés del directiu públic al sector privat

La realitat ens demostra que l'accés del directiu públic al sector estrictament privat és molt escàs. Aquest fet podria ser conseqüència de dues circumstàncies: o del poc interès del directiu públic a incorporar-se al sector privat o del rebuig del sector privat envers el perfil professional del directiu públic. I crec que, malauradament, es donen ambdues circumstàncies.

En primer lloc, hi ha un element personal molt important que cal considerar: la vocació, és a dir la voluntat del directiu de prestar els seus serveis, de dedicar la seva activitat professional exclusivament al sector públic per ideologia, per satisfacció o per qualsevol altre motiu.

Però, a més, l'empleat públic que ocupa càrrecs directius gaudeix, com ja hem dit anteriorment, de condicions laborals gens desavantajoses i, d'altra banda, d'un coneixement del mercat exterior, des d'un punt de vista relacional i professional, molt baix i contemplat habitualment des del prisma de qui regula i avalua. L'accés al mercat privat fa por: si no s'hi pot accedir des d'una posició professional de primer ordre, hom té la impressió que es perd estatus professional i autoestima. En el terreny dels mites, a més, el mercat privat pot arribar a generar incertesa en valorar íntimament el directiu públic l'alta possibilitat de no ser prou competitiu, en un sector que li és desconegut i del qual no coneix les regles de joc, perquè el marc legal té un pes considerablement inferior. La meua percepció és que aquest temor no hauria d'existir perquè, curiosament, també l'experiència ens demostra que la major part dels directius públics que han acabat accedint al mercat privat han reeixit en les seves expectatives professionals.

És cert que en algunes ocasions pot haver-hi un cert desencaix professional de tipus funcional. Recordo el secretari general d'un departament de contingut molt tècnic que em comentava les seves dificultats per accedir al mercat privat, un cop cessat, perquè, segons em deia, «ningú necessita l'experiència concreta assolida en aquest Departament, perquè cap empresa fa una feina mínimament similar... Per tant, tot el que he fet i he après no té cap valor». Es tracta, però, de situacions excepcionals no extrapolables a la majoria.

Tanmateix, l'entorn representatiu habitual dels càrrecs públics (la dimensió del despatx, la qualitat dels mobles, les despeses de representació, el xofer, les secretaries, etc.) estan reservades en el mercat privat a persones que ocupen una posició professional comparativament per sobre de l'equivalent en el sector públic, situació que pot provocar inseguretat i desorientació quant a la seva vàlua i posició professional.

És cert, també, que des del sector privat es contempla el directiu públic amb recel, a partir d'un estereotip erroni i plegat de tòpics. Aquesta tendència s'està corregint i avui no és infreqüent que els cercadors de talents tinguin a les seves agendes els currículums de directius públics en actiu.

Finalment, vull dir-vos que per a mi és molt important la reflexió i el debat sobre tot allò que fa referència a l'Administració pública catalana, perquè l'Administració constitueix un dels eixos fonamentals per al valor i la construcció d'un Estat modern i just, i tenir directius públics competents és la base d'aquesta Administració. Per tant, aquells qui aspirem a dotar Catalunya, els ciutadans de Catalunya, dels drets propis d'un país lliure, aspirem, en el marc d'aquest procés, a construir una administració pública eficient i modèlica que pugui afrontar en el futur la integració d'un nou país a Europa.

LA FUNCIÓ DIRECTIVA A L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Josep-Ramon Morera i Balada
Secretari d'Administració i Funció Pública

1. Consideracions generals

La institucionalització de la funció directiva de l'Administració de la Generalitat de Catalunya és un dels grans reptes que encara cal desenvolupar en el nostre sistema políticoadministratiu. Malgrat les fortes transformacions que ha patit l'Administració de la Generalitat en els darrers 22 anys i les creixents exigències socials de millora de la qualitat i eficàcia en la prestació del servei públic, la figura del directiu públic no té un reconeixement com a àmbit específic de responsabilitat pública.

Aquesta situació ha donat lloc a l'existència d'una diversitat de figures, amb tractaments i règims jurídics diferenciats, que configuren un conjunt de llocs summament heterogeni, que pot anar des dels llocs de confiança política (nomenats pel Govern), passant per determinats llocs de personal eventual, els contractats sotmesos al règim laboral específic de l'alta direcció (RD 1382/1985), els consellers delegats en l'àmbit del sector públic empresarial o determinats llocs de comandament ocupats per funcionaris. Aquesta comunicació intenta fer un esbós del mapa de llocs que, per les funcions de naturalesa gerencial que executen, constituïrien la franja directiva de l'Administració de la Generalitat.

El concepte de partida ha de ser necessàriament ampli, i abasta tots els professionals que són portadors d'una responsabilitat de gestió i actuen amb un cert grau d'autonomia i amb comandament sobre persones, exercint de frontissa entre el titular de la responsabilitat política i els funcionaris públics.

Una anàlisi de la figura del directiu públic a l'Administració de la Generalitat obliga a considerar prèviament quin pot ser *el mapa* dels càrrecs i llocs de treball que es podrien veure inclosos dins d'aquest concepte, per reunir tots o alguns dels trets característics abans esmentats.

En aquest sentit, ens referirem inicialment a les categories organitzatives establertes a la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, funcionament i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat i següidament, als llocs i càrrecs que, al marge de si es troben o no inclosos en aquesta norma, són susceptibles de reunir alguns dels trets bàsics del directiu públic.

Dins l'Administració de la Generalitat i d'acord amb la Llei 13/1989, de 14 de desembre, hi ha les següents categories organitzatives:

- a) els òrgans superiors
- b) els alts càrrecs
- c) la resta d'òrgans actius.

2. Òrgans superiors

Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el president, el Govern i els consellers. El president, entre altres atribucions, dirigeix i coordina les funcions del Govern, la qual cosa es tradueix en:

- Establir les directrius generals de l'acció de govern i assegurar-ne la continuïtat
- Nomenar i separar els consellers
- Convocar i presidir reunions del Govern
- Demanar que el Parlament es reunixi en sessió extraordinària
- Demanar de fer un debat general al Parlament
- Signar els decrets acordats pel Govern i ordenar que es publiquin.

El Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix la política i l'Administració de la Generalitat de Catalunya. També és el titular de la funció executiva i de la potestat reglamentària i li corresponen les funcions que preveu l'article 71 de la Llei 3/1982, de 25 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, entre les quals cal destacar:

- Determinar les directrius de l'acció de Govern
- Elaborar i aplicar el pressupost de la Generalitat
- Nomenar i separar els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de rang igual, assimilat o superior a director general, i tots aquells que les lleis estableixen.

Els consellers (15 en l'actualitat) dirigeixen els seus departaments i tenen les atribucions que preveu l'article 12 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.

3. Comissionats, alts càrrecs i òrgans directius de les entitats instrumentals

3.1. *Comissionats*

La regulació que fa la Llei 13/1989, de 14 de desembre, conforma una figura difícil d'encaixar dintre de l'estructura departamental, ja que és una figura híbrida, tant per les funcions que se li poden atribuir, ja que poden ser específiques i parcials dels conseller, dels secretaris generals i dels directors generals, com pel caràcter excepcional, atès que, per llei, té un mandat temporal (una legislatura prorrogable).

En cap cas es pot considerar el comissionat com un departament, ja que està clara la seva dependència del titular del departament on estigui adscrit i, fins i tot, del secretari general d'aquest departament, en els termes previstos per la Llei 13/1989, esmentats. Actualment no hi ha cap comissionat en els termes que preveu la Llei 13/1989, de 14 de desembre.

3.2. *Secretaries generals*

L'article 13 de la Llei 13/198, de 14 de desembre, enumera les funcions dels secretaris generals com els caps administratius dels departaments.

El secretari general, com a segona autoritat del departament després del conseller, té les facultats següents:

- a) Representar el departament per delegació del conseller i exercir, sota la direcció del titular del departament, les funcions que aquest li delegui.
- b) Assumir la inspecció dels centres, les dependències i els organismes adscrits al Departament, sens perjudici de les atribucions pròpies dels directors generals, i dirigir i organitzar els serveis generals del departament.
- c) Vetllar per l'organització, la simplificació i la racionalització administratives i assegurar el suport tècnic i jurídic general del departament.
- d) Ésser l'òrgan de comunicació amb altres administracions i entitats que tinguin relació amb el departament i amb els altres departaments, organismes i entitats que en depenen, sens perjudici de les atribucions que a aquest respecte tenen els directors generals.
- e) Coordinar l'actuació del departament en relació amb les transferències de funcions i serveis.

- f) Ésser el cap superior de tot el personal del departament i resoldre els afers que afecten aquest personal, llevat que pertocuin al conseller; contractar el personal laboral i nomenar els funcionaris interins del departament.
- g) Coordinar, sota la direcció del conseller, els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i dels organismes adscrits al departament.
- h) Tramitar les disposicions generals i, si s'escau, elaborar-les i fer-ne l'estudi i l'informe.
- i) Elaborar, conjuntament amb els directors generals, l'avantprojecte de pressupost del departament per sotmetre'l al conseller, tramitar el dels organismes i les entitats adscrits al departament, i dirigir i controlar la gestió del pressupost del departament.
- j) Supervisar l'adquisició de subministraments, béns i serveis, i també els expedients de contractació de qualsevol tipus; autoritzar les despeses dins els límits que s'estableixin per reglament i fer informe de les propostes de les despeses que excedeixin aquests límits.
- k) Elaborar els programes de necessitats del departament i exercir les altres funcions que la legislació vigent li atribueixi.
- l) Proposar les reformes encaminades a millorar i perfeccionar els serveis dels diferents centres del departament i preparar els mètodes de treball, tenint en consideració els costos i el rendiment.

Es tracta de la segona autoritat del departament i el seus titulars integren el consell tècnic, que és l'òrgan col·legiat que prepara les sessions del Govern.

Els secretaris generals depenen directament del titular del departament i, encara que no es pot parlar d'un comandament sobre les direccions generals (excepte si les té directament adscrites), coordinen, sota la direcció del conseller, els seus programes i actuacions (article 13.g de la Llei 13/1989, de 14 de desembre), amb la qual cosa, se situen en una posició de preferència respecte de les direccions generals.

3.3. *Secretaries sectorials*

Aquests òrgans, assimilats orgànicament al rang de secretaria general, apareixen quan l'especificitat o la complexitat tècnica o organitzativa d'un determinat àmbit material ho requereix. Per tant, no es tracta d'òrgans necessaris, és a dir, d'existència obligada, sinó que s'han de crear quan es donin determinades circumstàncies.

A diferència dels comissionats, aquesta figura té vocació de permanència i s'interposa entre el conseller/secretari general i les unitats que té adscrites, que poden ser unitats directives (per exemple, direccions generals o organismes autònoms administratius), o altres òrgans actius (subdireccions generals, etc.) o unitats laborals.

L'1 de gener de 2002, hi havia 15 secretaries sectorials:

| Departament | Secretaries sectorials |
|---|---|
| Presidència | Secretaria del Govern Secretaria de Comunicació Secretaria General de Joventut Secretaria de Relacions Exteriors Secretaria per a la Immigració |
| Governació i Relacions Institucionals | Secretaria d'Administració i Funció Pública Gabinet Jurídic de la Generalitat |
| Economia i Finances | Secretaria de Promoció Econòmica |
| Cultura | Secretaria General de l'Esport |
| Política Territorial i Obres Públiques | Secretaria per a la Planificació Territorial Secretaria per a les Actuacions Concertades Secretaria per a la Mobilitat |
| Justícia | Secretaria Sectorial d'Execució Penal |
| Benestar Social | Secretaria de la Família |
| Universitats, Recerca i Societat de la Informació | Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació |
| TOTAL | 7 |
| | TOTAL |
| | 15 |

3.4. Direccions generals

Les direccions generals són les unitats fonamentals de l'Administració en la prestació de serveis o en l'actuació sectorial d'aquesta. A diferència del departament, que és un òrgan configurat d'acord amb criteris més polítics i institucionals, i de les secretaries generals, que efectuen una tasca fonamentalment interna del departament, les direccions generals responen directament als objectius que persegueix el departament i són creades, mitjançant decret, d'acord amb els serveis especialitzats que s'integren dins del departament corresponent.

Igual que els departaments, les direccions generals responen normalment als criteris de divisió o especialització de l'actuació de l'Administració per sectors o àmbits que es projecten a la societat. També hi ha, però, direccions generals que no responen a aquest criteri de sectorialització quant al destinatari (dins de la so-

cietat), sinó que responen a necessitats més internes de la mateixa Administració (exemple: Direcció General de Pressupostos i Tresor, Direcció General de Planificació Operativa, etc.).

El director general, en l'àmbit de la seva direcció general, té les facultats següents:

- a) Dirigir i gestionar els serveis i proposar o resoldre els afers del departament que li pertocquen per raó de la matèria.
- b) Exercir el comandament, i vigilar, organitzar i inspeccionar les dependències al seu càrrec.
- c) Proposar al conseller o al secretari general les resolucions sobre les matèries pròpies de la direcció general.
- d) Elaborar i elevar anualment al conseller un informe sobre l'eficàcia, el cost i el rendiment dels serveis al seu càrrec.
- e) Exercir les altres facultats que li atribueixin les lleis i les disposicions vigents.

L'1 de gener de 2002, hi havia 92 direccions generals i assimilats a l'Administració de la Generalitat.

| Departament | Direcció general/assimilats |
|--|--|
| Presidència | Gabinet de la Presidència Secretaria d'Afers Religiosos Avaluació i Estudis Delegació del Govern a Madrid Centre d'Història Contemporània de Catalunya Direcció de la Secretaria del Govern Afers Interdepartamentals Planificació Operativa Delegació Territorial del Govern a Barcelona Delegació Territorial del Govern a Girona Delegació Territorial del Govern a Lleida Delegació Territorial del Govern a Tarragona Delegació Territorial del Govern a les Terres de l'Ebre Difusió Mitjans Audiovisuals Atenció Ciutadana D. Consell Assessor Desenvolupament Sostenible |
| Governació i Relacions Institucionals | Funció Pública Organització de l'Administració Assumptes Contenciosos Comissió Jurídica Assessora Administració Local Relacions amb el Parlament Institut d'Estudis Autònomic |

| | |
|--|--|
| Economia i Finances | Programació Econòmica Programa per a l'estudi finançament autonòmic Política Financera Tributs Pressupostos i Tresor Patrimoni Règim Econòmic de la Seguretat Social Assessoria Jurídica Intervenció General |
| Ensenyament | Ordenació i Innovació Educativa Recursos Humans Centres Docents Formació Professional |
| Cultura | Promoció Cultural Política Lingüística Patrimoni Cultural Centre Promoció Cultura Popular i Tradicional |
| Sanitat i Seguretat Social | Salut Pública Recursos Sanitaris Drogodependències i SIDA |
| Política Territorial i Obres Públiques | Urbanisme Arquitectura i Habitatge Ports i Transports Carreteres D. Govern Societat Concessionària d'Autopistes |
| Agricultura, Ramaderia i Pesca | Desenvolupament Rural Producció Agrària i Innovació Rural Indústries i Qualitat Agroalimentària Pesca i Afers Marítims |
| Treball | Relacions Laborals Ocupació Economia Social, Cooperatives i Autoempresa |
| Justícia | Mesures Penals Alternatives i Justícia Juvenil Serveis Penitenciaris i de Rehabilitació Dret i Entitats Jurídiques Relacions amb l'Administració de Justícia Atenció al Menor |
| Indústria, Comerç i Turisme | Indústria Energia i Mines Consum i Seguretat Industrial Comerç Turisme |
| Benestar Social | Acció Cívica Formació d'Adults Serveis Comunitaris |

| | | | |
|---|-----------|--|-----------|
| Medi Ambient | | Planificació Ambiental Qualitat Ambiental Patrimoni Natural i Medi Físic | |
| Interior | | Emergències i Seguretat Civil Seguretat Ciutadana Joc i Espectacles | |
| Universitats, Recerca i Societat de la Informació | | Universitats Recerca CIRIT | |
| TOTAL | 15 | TOTAL: | 92 |

3.5. *Direccions de serveis*

El director de serveis té categoria de director general. Legalment no s'han determinat quins són els criteris concrets que s'han de seguir per tal que es pugui constituir una direcció de serveis. La Llei es limita a vincular la direcció de serveis amb el volum de gestió dels departaments o la seva complexitat i atribuir-li funcions d'administració, règim interior i gestió dels serveis generals del departament.

Amb la creació de les direccions de serveis s'accentua el paper dels secretaris generals com a segona autoritat del departament i se'n reforça el perfil polític, ja que es deixa una gran part de la gestió en mans dels directors de serveis i amb vocació de permanència.

L'1 de gener de 2002 tots els departaments, excepte el d'Ensenyament, disposen de direcció de serveis. En aquella data hi havia, 14 direccions de serveis.

3.6. *Els òrgans directius de les entitats instrumentals*

D'acord amb la Llei de finances públiques (text refós aprovat pel Decret legislatiu 9/1994), la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'estatut de l'empresa pública catalana i les respectives lleis de creació de cadascuna de les entitats, a l'Administració de la Generalitat els ens instrumentals responen a la tipologia següent:

- a) Organisme autònom de caràcter administratiu
- b) Entitat autònoma de caràcter comercial, industrial i financer
- c) Entitat de dret públic sotmesa a l'ordenament jurídic privat
- d) Entitat gestora de la Seguretat Social

- e) Ens públic
- f) Societat mercantil.

Al capdavant d'aquestes entitats uns responsables que en tenen atribuïda la seva direcció executiva (directors, consellers delegats, etc.) i que són, per la seva naturalesa i funcions, el col·lectiu més proper a la figura del directiu públic. El marge d'actuació que tenen és en molts casos superior al dels alts càrrecs regulats a la Llei 13/1989, de 14 de desembre (respecte dels quals en un bon nombre de supòsits s'hi troben assimilats per la llei de creació), que parteix de la realitat competencial i organitzativa diferent en què es troben.

En funció del tipus d'organisme en varia la regulació jurídica, és a dir, bàsicament, els mecanismes de relació amb els òrgans centrals del departament d'adscripció o vinculació, l'organització interna, el règim de personal i el grau de sotmetiment al dret públic.

Els organismes autònoms administratius solen tenir menys importància econòmica que les entitats comercials, industrials i financeres (excepte algun cas, com el Servei d'Ocupació de Catalunya), i estan sotmeses a un control més rígid per part dels òrgans centrals dels departaments. Les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat són les entitats de dret públic més properes a l'ordenament privat. Les entitats gestores de la Seguretat Social, per la naturalesa de les funcions que desenvolupen, tenen un gran volum pressupostari i complexitat organitzativa. Els ens públics responen a les necessitats i circumstàncies concretes de cadascun d'aquests, cada llei de creació és una llei feta *a mida* de l'organisme que crea. Les societats mercantils són les úniques de les esmentades que no són de dret públic i actuen dins de l'ordenament privat a tots els efectes (personal, etc.).

Aquesta diversitat de règims fa que, també per als directius públics que s'hi que els dirigeixen, els règims jurídics siguin igualment heterogenis. Així, si el lloc ha estat assimilat a alt càrrec per la seva norma de creació, se sotmeten a les previsions de la Llei 13/1989, de 14 de desembre i a la resta de normativa que els sigui aplicable a alts càrrecs. Excepcionalment, en algun cas concret (l'organisme autònom administratiu Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció), el/la director/a té la condició de subdirector/a general. Altres, en canvi, són contractats laborals sota el règim especial del personal d'alta direcció, regulat al Reial decret 1382/1985, d'1 d'agost, i si són consellers delegats de societats mercantils es regeixen també per la legislació mercantil.

El mapa de l'administració instrumental a l'Administració de la Generalitat, a 1 de gener de 2002, és el següent:

a) Organismes autònoms de caràcter administratiu

| Departament | Organisme autònom administratiu |
|--|---|
| Presidència | Institut Català de la Dona Patronat de la Muntanya de Montserrat |
| Governació i Relacions Institucionals | Escola d'Administració Pública de Catalunya Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació |
| Economia i Finances | Institut d'Estadística de Catalunya |
| Cultura | Consell Català de l'Esport Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya Museu de la Ciència i la Tècnica de Catalunya Museu d'Arqueologia de Catalunya Biblioteca de Catalunya Institució de les Lletres Catalanes |
| Sanitat i Seguretat Social | Institut d'Estudis de la Salut |
| Política Territorial i Obres Públiques | Institut de Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre |
| Agricultura, Ramaderia i Pesca | Institut Català de la Vinya i el Vi |
| Treball | Institut Promoció i Formació de Cooperatives |
| Justícia | Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció |
| Indústria, Comerç i Turisme | Institut Català del Consum |
| Benestar Social | Institut Català del Voluntariat |
| Interior | Escola de Policia de Catalunya Institut Català de Trànsit |
| TOTAL | 12 TOTAL 21 |

b) Entitats autònomes de caràcter comercial, industrial i financer

| Departament | Entitat autònoma |
|---------------------|--|
| Presidència | EA Diari Oficial i de Publicacions |
| Economia i Finances | Institut Català del Crèdit Agrari |
| Cultura | Difusió Cultural |
| Interior | EA de Jocs i Apostes de la Generalitat |
| TOTAL | 4 TOTAL 4 |

c) Entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat

| Departament | Entitat |
|---|---|
| Economia i Finances | Institut Català de Finances |
| Cultura | Centre d'Alt Rendiment Esportiu Institut Català de les Indústries Culturals |
| Sanitat i Seguretat Social | Institut de Diagnòstic per la Imatge Gestió de Serveis Sanitaris Institut d'Assistència Sanitària Gestió i Prestació de Serveis de Salut Agència d'Avaluació de Tecnologia Mèdica Institut Català d'Oncologia Serveis Sanitaris de Referència C. de Transfusió i Banc de Teixits Parc Sanitari Pere Virgili |
| Política Territorial i Obres Públiques | Institut Català d'Indústries Culturals Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya Institut Cartogràfic de Catalunya Ports de la Generalitat Institut Català del Sòl |
| Agricultura, Ramaderia i Pesca | Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries |
| Justícia | Centre d'Iniciatives per a la Reinserció |
| Indústria, Comerç i Turisme | C. d'Innovació i Desenvolupament Empresarial Laboratori General d'Assaigs i Investigacions Institut d'Investigació Aplicada de l'Automòbil Institut Català d'Energia |
| Medi Ambient | Agència Catalana de l'Aigua Junta de Residus Centre de la Propietat Forestal Aigües Ter – Llobregat Servei Meteorològic de Catalunya |
| Universitats, Recerca i Societat de la Informació | Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació Agència de Gestió d'Ajuts Universitàries i de Recerca |
| TOTAL | 9 |
| TOTAL | 29 |

d) Entitats gestores de la Seguretat Social

| Departament | Entitats gestores |
|----------------------------|---|
| Sanitat i Seguretat Social | Institut Català de la Salut |
| Benestar Social | Institut Català d'Assistència i Serveis Socials |
| TOTAL | 2 |
| TOTAL | 2 |

e) Ens públics

| Departament | Ens públic |
|----------------------------|--|
| Presidència | Corporació Catalana de Ràdio i Televisió |
| Sanitat i Seguretat Social | Servei Català de la Salut |
| TOTAL | 2 TOTAL 2 |

f) Societats mercantils

| Departament | Societat mercantil |
|---|---|
| Presidència | Turisme Juvenil de Catalunya, SA Agència de Patrocini i Mecenatge, SA Televisió de Catalunya, SA Emissores de la Generalitat - Catalunya Ràdio Principal d'Edicions, SA CCRTV. Serveis Generals, SA TVC Multimèdia, SL CCRTV Interactiva, SA TVC Netmedia Audiovisual, SL |
| Cultura | Teatre Nacional de Catalunya, SA |
| Sanitat i Seguretat Social | Sistema d'Emergències Mèdiques, SA Energètica d'Instal·lacions Sanitàries, SA |
| Política Territorial i Obres Públiques | Ferrocarrils de Muntanya de Grans Pendants, SA Centre Integral Mercaderies i Activitats Gestió d'Infraestructures, SA (GISA) Túnel i Accessos de Barcelona, SAC (TABASA) Túnel del Cadí, concessionària de l'Estat, SA Equacat SA (Canal Olímpic) Administració, Promoció i Gestió, SA (ADIGSA) |
| Agricultura, Ramaderia i Pesca | Promotora d'Exportacions Catalanes, SA Societat de Regs de Catalunya, SA (RECSA) |
| Indústria, Comerç i Turisme | EPLICSA Eficiència Energètica |
| Medi Ambient | Centre per a l'Empresa i per al Medi Ambient, SA Forestal Catalana, SA Sanejament Energia, SA |
| Universitats, Recerca i Societat de la Informació | Serveis Públics Electrònics, SA |
| TOTAL | 8 TOTAL 27 |

4. Òrgans actius/unitats laborals

Les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats, són òrgans als quals correspon l'exercici de blocs de competència de naturalesa homogènia. Estan encapçalats per llocs de comandament i es caracteritzen per les funcions que tenen encomanades i pels òrgans inferiors o efectius humans que s'hi adscriuen. L'ordre jeràrquic, que és molt marcat, és l'ordre en què s'han enumerat.

Si es prenen com a base els termes *burocràcia professional* i *maquinal* (utilitzats per autors com Henry Mintzberg) es podria parlar de burocràcia tècnica i de burocràcia no tècnica. La primera és aquella en què estan integrats, en general, els funcionaris dels grups A i B i correspon als càrrecs de comandament següents: subdirecció general, servei i secció. Burocràcia no tècnica seria la integrada, en general, pels funcionaris dels altres grups i, generalment, pels negociats.

Les subdireccions generals es caracteritzen pel fet d'actuar com a punt de connexió entre els òrgans polítics i els professionals, per tant, la seva tasca fonamental és fer efectius els resultats d'una decisió, un objectiu o una estratègia polítics mitjançant la producció de serveis i per això ha de dirigir, coordinar i controlar els òrgans subordinats. Les subdireccions generals han de ser ocupades per funcionaris, amb la qual cosa es configuren com l'esglaó professional més alt de l'Administració de la Generalitat.

Els serveis són els òrgans actius operatius més rellevants, es podria dir, fins i tot, que en depèn la marxa diària de l'Administració. Normalment la seva relació amb els òrgans polítics és mitjançant els subdirectors generals.

Les subdireccions generals i serveis, a gener de 2002, sumen 675 amb dotació pressupostària (213 subdireccions generals i assimilats i 462 serveis i assimilats).

Cal precisar que en el còmput d'aquests 675 llocs de treball no s'hi han inclòs els anomenats *llocs singulars*, els quals, malgrat que poden tenir nivells de classificació idèntics als atribuïts a les subdireccions generals i serveis, no són òrgans actius en el sentit establert per la Llei 13/1989, atès que la característica que els defineix és l'execució de tasques d'especial responsabilitat que no incorporen l'exercici de comandament sobre recursos subordinats.

En tot cas, dins d'aquest bloc d'òrgans actius amb responsabilitats directives, cal matisar que s'hi encabeixen tots els comandaments que s'adscriuen a l'aparell administratiu central i territorial dels departaments (secretaries generals i direccions generals), deixant a banda altres llocs de responsabilitat que no tenen la consideració d'òrgans actius, si bé exerceixen clarament funcions de responsa-

bilitat directiva, com ara els directores de centres docents (2.386 centres el curs 2001-2002) o els directores de centres penitenciaris (11 persones).

Tampoc no ha estat computat aquí el personal eventual, que és aquell que ocupa llocs de confiança o d'assessorament especial no reservat a funcionaris, i que és nomenat lliurement pel president o els consellers, en règim no permanent. El seu nombre es troba limitat anualment per la llei de pressupostos i normes de caràcter intern. Amb caràcter general, es poden distingir tres tipus de llocs de personal eventual:

- a) *Llocs estructurals*: llocs de treball que se situen en l'entorn immediat de l'òrgan que els nomena i que conformen el seu aparell *staff*, amb funcions de suport i assistència immediata a cada departament (cap de gabinet del conseller, cap de premsa, cap de protocol i relacions públiques, cap de relacions institucionals, cap de secretaria del/de la conseller/a, adjunts a llocs estructural, que s'identifiquen per l'àrea funcional a la qual resten adscrits i qualsevol altre lloc de treball reservat a personal eventual que es creï mitjançant decret del Govern.
- b) *Llocs d'assessorament especial*: són aquells que es creen per a dur a terme funcions de caràcter assessor que, per la seva naturalesa, no poden ser executades pels òrgans actius ordinaris, en l'exercici de les funcions d'assessorament que tenen assignades per les disposicions que fixen l'estructura orgànica.
- c) *Llocs pel desenvolupament de polítiques sectorials*: creats amb les dotacions de responsable de programes, plans i actuacions sectorials sotmesos a termini, quan sigui necessari emprar la vinculació de naturalesa eventual.

El personal laboral també pot ocupar llocs de comandament i ser titular d'unitats administratives. Aquests llocs no poden encapçalar cap òrgan actiu sinó unitats que, sota una denominació diferent a la que preveu la Llei 13/1989, de 14 de desembre, executaran les seves funcions, entre les quals hi haurà les pròpies dels llocs de comandament (comandament d'efectius i/o direcció d'estructura subordinada).

En determinats casos, sota la vinculació laboral, es troben llocs amb responsabilitats netament directives. És el cas dels directius d'unitats de producte i serveis finalistes que actuen amb uns marges d'autonomia de gestió molt importants, amb comandament sobre persones i sota règims jurídics molt diversos, com ara els càrrecs directius de l'àmbit hospitalari públic (sobre uns 40 directius en els 8 hospitals dependents de l'ICS, a més dels directius de l'atenció primària), els directores i subdirectores de centres de la Direcció General de Mesures Pe-

nals Alternatives i Justícia Juvenil i de la Direcció General d'Atenció a la Infància, els subdirectors i caps de serveis sanitaris de centres penitenciaris, els directors i subdirectors d'escoles universitàries, els directors de llars d'infants, els directors d'escoles i de centres de capacitació agrària, els directors de residències de temps lliure, i els directors de centre de l'INEF, entre d'altres.

5. Conclusions

El mapa descrit no pretén ser exhaustiu, ni pot ser-ho, atesa la manca d'una definició clara dels límits del que cal entendre per direcció pública a l'Administració de la Generalitat. Això no obstant, una anàlisi de les diferents tipologies de llocs que s'han esmentat ens pot ajudar a extreure algun dels elements que rauen en l'essència de la funció directiva o gerencial.

D'una banda, es constata que tots els organismes i entitats que s'han esmentat en aquest document, i també aquells als quals només s'ha fet esment (hospitals, centres docents, penitenciaris, etc.), disposen d'un conjunt estable de funcions, l'exercici i el resultat dels quals pot ésser mesurat i avaluat. Ens referim a l'anomenada *responsabilitat per la gestió* que correspon a aquell que n'està al capdavant i deté i executa les competències atribuïdes, i que es distingiria de la responsabilitat política –predicable exclusivament dels òrgans superiors– i de la responsabilitat administrativa o disciplinària a la qual estan subjectes els empleats públics pel compliment de les seves funcions en els termes establerts per la normativa de funció pública. En aquests casos, el directiu públic actua com a frontissa entre l'òrgan directiu o superior del qual depèn i l'organització i les persones que d'ell depenen, i s'articulen a través seu la posada en pràctica de les normes, polítiques i directrius establertes per la direcció política.

D'altra banda, també s'observa que, en altres casos, sense estar en un contacte tan immediat amb el nivell polític, determinats llocs de treball de l'Administració pública gaudeixen d'un altíssim grau d'autonomia que els permet actuar, dins de l'àmbit de les seves competències, amb uns marges de maniobra superiors (en matèria pressupostària, de contractació, de personal, etc.) als que tenen, per exemple, els titulars de direccions generals. En aquests supòsits, cal avaluar si és pertinent parlar de l'existència d'un binomi direcció-gestió, en el sentit d'emfasitzar determinades característiques més predicables del fet directiu, com ara la capacitat d'inflexionar sobre el comportament de l'organització, de liderar processos de transformació, de prendre decisions sense tutelatge, etc.,

davant del que serien les pràctiques ordinàries de la gestió pública, entesa aquesta com el govern i l'administració eficaç i eficient d'uns recursos posats a disposició d'una organització.

Un altre element a tenir en compte és l'existència o no de comandament sobre persones. Sembla que aquest seria un comú denominador del conjunt de llocs a què s'ha fet esment en aquesta comunicació. No obstant això, potser caldria matisar aquest factor. És evident que l'existència de comandament sobre persones no és l'única variable que atribueix naturalesa directiva a un lloc de treball, atès que allò que potser n'és més propi no rau tant en el nombre de persones que es comanden jeràrquicament, sinó en la capacitat d'influir en altres per assolir determinats objectius, en l'impacte i la transcendència de les decisions en l'organització o en l'entorn, etc. D'aquesta manera ens aproximem a un espai fronterer entre el que seria la funció directiva i la funció que en més d'una ocasió exerceixen determinats llocs singulars ocupats per funcionaris, o llocs de personal eventual, consistent a preparar la presa de decisions, on sovint les seves aportacions acaben determinant el curs dels esdeveniments.

Més enllà de ser capaços d'acotar allò que distingeix la funció directiva, també escau de plantejar-se la reflexió sobre l'accés a aquestes responsabilitats, atès que l'actual sistema gira entorn de dos elements principals, la confiança política pel que fa al vèrtex directiu i els principis del mèrit i capacitat, a mesura que anem baixant en l'escala jeràrquica.

Sobre aquest punt seria convenient avançar cap a un model que hauria de ser singularment permeable i porós, per tal de garantir l'accés a aquests llocs de tots els perfils que els puguin enriquir, articulant una mecànica per proveir-los que asseguri la presència i captació de candidats que provinguin del mateix sector públic, ateses les seves especificitats, de l'àmbit polític, en raó a la naturalesa de les actuacions, o del sector privat, per les pràctiques managerials que cal aplicar en més d'una àrea de responsabilitat, mitjançant l'articulació d'uns processos selectius que, tot garantint el compliment de les previsions constitucionals i el respecte a les facultats discrecionals d'aquells que estan legitimats per reclutar els directius, posi l'èmfasi en la idoneïtat dels aspirants, amb l'objectiu d'atreure, a l'exercici de funcions de responsabilitat pública, els millors.

Cal plantejar-se, finalment, si totes aquestes singularitats de la direcció pública reclamen o no l'elaboració d'un estatut específic que reculli les peculiaritats del seu sistema de reclutament, el contracte de relacions, la durada del mandat, l'avaluació dels resultats, els incentius i sancions, la sortida del sistema, etc. I, d'altra banda, si aquest estatut ha de ser únic per al conjunt de llocs di-

rectius o bé si es pot distingir, i per tant, regular diferenciadament dos nivells de direcció pública:

- Una direcció pública superior, que se situaria en l'àmbit de la direcció política de l'Administració; i
- Una direcció pública intermèdia, de segon nivell i proveïda per empleats públics (funcionaris o laborals), en la qual les funcions de direcció d'unitats o de comandament siguin els elements determinants.

LA DIRECCIÓ PÚBLICA. NOUS ACTORS I NOUS REPTES EN LES ORGANITZACIONS PÚBLIQUES?

Joan Pere López Pulido

1. Models de gestió de les organitzacions públiques. De la jerarquia al *management*

S'ha definit el concepte de gestió, des del model burocràtic weberià, com a una funció estrictament executiva de les decisions polítiques, en un procés intraorganitzacional sotmès a un sistema de control jeràrquic i ordenat segons uns principis generals que determinen les tècniques de gestió, i que ha estat adoptat per totes les organitzacions públiques. Aquest és el model que nosaltres coneixem, i que al nostre marc jurídic s'ha manifestat en diferents elements d'aplicació obligada: en el principi de legalitat, que incideix en l'actuació de les administracions, d'acord amb el marc normatiu vigent en cada moment; en el concepte de competència administrativa, que limita l'actuació administrativa a l'assoliment dels objectius predefinitos a la norma, que els són propis i excloents; en el principi de jerarquia normativa i en el control de legalitat de l'actuació administrativa; en l'estatut comú de la funció pública, si bé que sense una previsió normativa suficient sobre un estatut de la funció directiva (Jiménez Asensio, 1996); i en el règim general de l'organització, contractació i el procediment administratiu. Però davant d'aquest model, s'ha desenvolupat el model organitzatiu gerencial, que defineix la gestió pública com un procés polític que afecta la distribució de poder entre organitzacions i dins les organitzacions, que independentment del seu caràcter públic o privat, les té en compte perquè interactuen a la societat, i que es deriva de la incertesa quant als resultats de les solucions que es duen a terme i de la necessitat d'aprendre constantment de l'experiència (Metcalfe i Richards, 1987).

Aquests dos models són vàlids i coexisteixen segons la naturalesa del servei públic, però quanta l'adaptabilitat a les condicions i resultats dels serveis, po-

drem observar que la gestió de polítiques públiques no sempre és un procés executiu mecànic (Simon, 1957), atès que en la pràctica de nombroses polítiques públiques l'execució es fa inseparable de l'elaboració, i això queda de manifest en aquelles en què l'execució implica un ampli marge de discrecionalitat. D'altra banda, la gestió pública es configura cada cop més com un procés interorganitzacional, on intervien organitzacions públiques i privades (Metcalf i Richards, 1987). Procés que impedeix el control jeràrquic i suposa que les organitzacions no subordinades jeràrquicament utilitzin fórmules d'influència i persuasió que faran de la gestió un procés de negociació permanent (Ingram, 1977). També es tendeix a especialitzar i professionalitzar cada cop més les organitzacions, amb la qual cosa les relacions ja no es poden fonamentar en l'autoritat, sinó que ho han de fer en el coneixement i l'experiència. Finalment, fa temps que, davant els principis universals de gestió, s'afirmen les teories de contingència que defensen l'adaptació de les organitzacions a les condicions del seu entorn singular (Lawrence i Lorsch, 1967). En aquesta línia, encaixen les polítiques que busquen fórmules de personificació privada per a la prestació dels serveis; el paper de l'Estat evoluciona de fonamentalment gestor a regulador, i reconfigura el sentit conceptual del servei públic.

L'Administració pública és un poder, té potestats, prerrogatives, un marc jurídic molt definit, que monopolitza segons l'interès públic, i on es materialitzen perfectament els principis social i democràtic de l'Estat de dret, sobre la seva intervenció en la societat, protegint i tutelant drets i llibertats, i sobre la participació democràtica, en la definició i gestió dels serveis que ha de prestar. Però l'Administració pública també és una organització amb tres cercles organitzatius, un d'intern, on es troben les unitats i serveis que es presten intraorganitzativament; un d'extern, on es troben les unitats i serveis que s'interrelacionen amb l'exterior; i un de tangent, que uneix els altres, on es troben les unitats o serveis amb funcions de control i garanties. En relació al procés de treball intern de les organitzacions públiques, la prestació de serveis exigeix processos transversals, flexibles, creatius i innovadors, amb una permanent adaptabilitat a l'entorn en què es presten i tenint en compte la satisfacció dels receptors, amb l'aplicació de polítiques de qualitat total, per la qual cosa cal implantar el treball en equip o cooperacional, que sobre la base de la responsabilitat, amb les corresponents delegacions, permeti que en tots els nivells de l'estructura organitzativa es puguin prendre decisions amb un elevat grau d'autonomia, la qual cosa necessita inversió en coneixement i en formació permanent, per mantenir un alt grau de qualificació professional i assolir, amb l'adhesió, la cohesió de les diferents unitats o serveis sobre uns objectius comuns, corresponents a les polítiques públiques establertes. En

aquest sentit, els elements bàsics per assolir un grau d'eficàcia més alt en l'actuació de les organitzacions públiques serien els de responsabilitat, eficiència i autonomia (*Informe de la Comisión de Análisis y Valoración del Sistema Nacional de Salud Español*, 1991), i caldria mecanismes que incorporessin el grau de responsabilitat més alt als gestors públics, per tal d'assolir un grau d'eficàcia més alt en l'ús dels recursos humans i materials, i flexibilitat en l'adaptació permanent de les estructures organitzatives, dins un marc que reconegui l'autonomia i responsabilitat en l'acció administrativa i que tingui en compte la satisfacció dels gestors i receptors dels serveis, amb la seva implicació mitjançant la participació proactiva en la seva configuració, el seu funcionament i la seva avaluació.

2. Els àmbits de govern i direcció a les organitzacions públiques

El mercat ha estat motor, en la gestió empresarial privada, d'un constant desenvolupament de tècniques de gestió, en absolut homogènies en els diferents sectors econòmics, en una constant tendència a la diversificació de tècniques. Això queda de manifest en força literatura, principalment anglosaxona, i en una important quantitat d'escoles de negocis, on s'analitzen experiències de gestió, sobre les tècniques del cas, que es difonen ràpidament amb directius que les aplicaran com a solucions màgiques per millorar la posició de la seva empresa al mercat, els seus resultats i la seva competitivitat. Aquesta força oculta que és el mercat necessita que les empreses identifiquin o seleccionin aquells segments i negocis amb més potencial de beneficis, amb serveis amb més valor per al client, diferenciant la seva oferta de la dels seus competidors, amb polítiques de comunicació i fidelització incloses, i rendibilitzant les seves inversions amb una gestió eficient. En aquest context, les tècniques de gestió empresarial necessita de la lògica de l'adaptació a l'entorn, que suposa una adaptabilitat constant de les condicions internes i externes de l'empresa, per respondre a les demandes del mercat en què actua, atès que si no els n'exclourà. Això implica uns models de decisió racional, amb un únic centre de decisió, que pugui ordenar les preferències, formular objectius no contradictoris i avaluar les diferents alternatives, i l'actuació de l'organització en aquest sistema integrat d'objectius (Scharpf, 1978 i Metcalfe, 1990). En aquest entorn, els resultats que obté l'empresa estan en funció dels seus recursos, de les seves habilitats i de l'esforç fet davant els competidors, amb una clara orientació a la quantificació, per l'abundant informació, tant de la competència, com de la disponibilitat i cost dels diferents recursos (Mendoza, 1990).

D'una altra banda, la gestió pública es contextualitza en un marc jurídic específic, concretat en normes estatals, autonòmiques i locals, segons la corresponent distribució competencial, caracteritzat principalment per: *a)* La substitució del mercat, com a sistema de consecució de recursos, pel procés polític, amb l'elecció periòdica dels governants, un sistema fiscal obligatori i coactiu, la definició, prioritització i equidistribució política de serveis i recursos, la fragmentació de l'autoritat i les interrelacions entre diferents agents, essencialment; *b)* El caràcter de poders públics de les administracions, que implica que els seus objectius no siguin propis de cada organització, fixats per ella segons el seu àmbit d'actuació, sinó que estan fixats per la llei –normes–, a la qual estan sotmeses, i si els fixa l'organització ho ha de fer en un marc prefixat; d'altra banda, se'ls atribueix autoritat, revestida de potestats, que es materialitza en la formulació de polítiques públiques i la regulació de l'activitat privada i les relacions públiques; finalment, la seva legitimitat és democràtica, resideix en el poble i està fonamentada en la Constitució i estatuts, com a instrument d'un Estat que les engloba i, per a la consecució de les seves finalitats; *c)* La diferent naturalesa dels processos de creació de valor per part del sector públic, valor que es crea en relació amb la comunitat, amb l'externalització i generalització dels programes d'actuació o activitat que inclou la universalització dels usuaris; amb l'extensió de la capacitat protectora i preventiva d'una Administració intervencionista que duu a terme polítiques de seguretat (social, vial, ambiental, policial, militar...), i que aprova normes reguladores en tots els àmbits socioeconòmics; amb el reforçament i la protecció dels drets socials i l'interès general...; *d)* La dificultat de mesura del valor creat per les administracions, ja que els serveis no es transfereixen sobre la base cost/benefici, i la consegüent repercussió en el preu de tots els costos vinculats; tanmateix, el resultat que un programa o activitat pública produeix no li aporta valor, ja que l'aporta la percepció social sobre la resposta a la necessitat creada; *e)* La interferència de multiplicitat d'actors en els processos de decisió, que dificulta la concreció de responsabilitats, i flexibilitat de les organitzacions, amb més esforços de coordinació i cohesió; *f)* La indefinició i manca d'autonomia per a la creació de models adaptables a les peculiaritats de les diferents administracions de base territorial i institucional que formen l'Estat; *g)* La manca de concreció i definició dels diferents àmbits (govern i direcció) i funcions (política, gerencial, directiva, tècnica i de suport o col·laboració) necessàries en les organitzacions, a les quals s'han d'adaptar els cossos, categories, escales i classes, en què es divideixin els llocs de treball; *h)* La regulació de l'accés als ens públics, amb diferents sistemes de selecció i provisió i amb adscripció a règims jurídics diferents (administratiu o laboral).

En aquest marc, és necessària una articulació oberta i flexible del sistema de gestió, per la complexitat que caracteritza les organitzacions públiques i que ha dut a terme a la introducció fa temps del concepte de modernització (que inclou els d'adaptació, millora, reformes estructurals), connectat al de *management* o gerencialització, sobre la base d'experiències a diferents països, que han intentat professionalitzar les organitzacions públiques, que no vol dir substituir la política per la tecnocràcia, sinó diferenciar el Govern, on actua la política, de la direcció pública, on actua la professionalització amb sensibilitat i habilitats polítiques, aplicant nous models de gestió que permetin fer les organitzacions públiques més participatives, millorar les seves prestacions i serveis, optimitzar eficientment les seves estructures, disminuir els seus costos i orientar-les al ciutadà entès com a client (estratègia d'eficiència al Regne Unit; Renovació del sector públic a França i Suècia; desburocratització a Alemanya; descentralització a Holanda; restauració administrativa a Dinamarca; reinvençió del Govern als EUA, etc.). Les mesures concretes de gestió que s'han derivat d'aquestes experiències s'han concretat en actuacions com ara la descentralització de les funcions executives en les unitats de gestió; la divisionalització de les funcions executives en entitats autònomes (agències i altres ens instrumentals); la introducció de sistemes de direcció per objectius; la utilització dels pressupostos com a instruments de gestió i participació ciutadana; el desenvolupament de sistemes de planificació i control de gestió; l'avaluació individualitzada del rendiment i estímul econòmic de la productivitat; la modificació dels esquemes clàssics de responsabilitat política, assumint i reconeixent la legitimitat a les funcions de gestió; l'establiment de relacions de cooperació entre entitats públiques i privades, definidores i executores de polítiques públiques; la promoció del canvi de valors dominants en les organitzacions, amb la substitució de cultures burocràtiques per la de responsabilitat dels productors de serveis; l'establiment de sistemes de qualitat total i d'avaluació de programes i de polítiques públiques, en entorns de millora continuada, com a instruments de control de gestió; la introducció d'eines de participació ciutadana en la definició, concreció i gestió de polítiques públiques, etc.

Aquests antecedents han influït en una *progressiva implantació en les organitzacions públiques de tres nivells funcionals (el polític, el gerencial i el directiu), diferenciats però complementaris, en dos àmbits diferents, el de govern i el de direcció de l'organització*. A les organitzacions públiques, i de forma especial a les corresponents a les entitats locals, tan diferents en les estructures organitzatives de la seva Administració, però caracteritzades per una mateixa configuració del seu Govern, aquesta distribució funcional és especialment significativa i estratègica.

Els partits polítics o agrupacions d'electors, quan formen les seves llistes electorals, es condicionen preferentment per criteris partidistes de repartiment de poder intern i de rendibilitat electoral i valoren poc les competències, la idoneïtat i les capacitats professionals dels escollits per dirigir la corresponent organització, atès que en la seva agenda són l'acció de govern i les polítiques sectorials les prioritats, i no les organitzatives. I això és important de tenir en compte, no han d'ésser les característiques tecnocràtiques sinó les politicosocials les que configuren els perfils polítics, per no allunyar la sensibilitat de les organitzacions de la dels seus ciutadans i permetre que hi puguin participar de forma proactiva. Però un cop se'ls ha escollit, han de governar i dotar de sentit la **funció política** que tenen assignada com a vicaris de la comunitat a la qual representen. No podem oblidar que uns responsables polítics cada cop més exposats a l'opinió pública tendeixen a exercir la seva força expansiva sobre les funcions gerencials i professionals. La raó tècnica de les professions i la concepció garantista la cultura administrativa tendeixen a negar als directius un àmbit propi en el qual exercir la discrecionalitat gerencial (Echebarría Ariznabarreta, 1998).

En l'àmbit d'aquesta acció de govern, es durà a terme la direcció de l'organització, per a la qual sí que calen perfils professionals, amb habilitats i sensibilitat política: que permetin assolir la rendibilitat social dels serveis, la satisfacció dels ciutadans/usuaris/clients, la implicació del personal, el disseny i execució de polítiques públiques que aportin un benefici a la comunitat, la racionalització i optimització dels recursos organitzatius i economicofinancers, el compliment i respecte de la legalitat i els principis d'igualtat i no discriminació; que orientin l'Administració en l'adaptabilitat als canvis socials; que siguin emprenedors en una societat interrelacional, facilitant la participació dels diferents actors socials, tant en el disseny i execució de polítiques com en la prestació i avaluació de serveis; que responguin de la seva actuació davant l'organització i, els òrgans de govern, traslladant-hi el criteri de responsabilitat en l'actuació de tots els empleats; que entenguin l'organització des d'una perspectiva transversal i global que permeti la seva cohesió, interrelacionant-se amb el nivell polític en l'acció de govern i en la vertebració de l'organització. En aquest àmbit de direcció, es troben els nivells funcionals gerencial i directiu. El gerencial, que inclou els conceptuats alts càrrecs en l'àmbit estatal i autonòmic i personal eventual directiu en l'àmbit local interactua amb el nivell polític en l'àmbit de govern, no amb la militància política que no és necessària, tot i que es caracteritzen pel principi de confiança política, sinó identificant-se amb els objectius polítics del Govern, coparticipant en el lideratge de l'organització amb els polítics i gestionant de forma fluïda la comunicació entre ambdós ni-

vells, atès que del polític rep l'autoritat i legitimitat (en el cas de les administracions, que, com la de les entitats locals o ens instrumentals, la de les universitats o les institucionals, com la dels col·legis professionals, no queda regulada la figura dels alts càrrecs, on aquesta regulació hi atribueix la legitimitat i autoritat), en la mesura en què participa en la definició i execució de polítiques, per donar resposta a les demandes i expectatives de la comunitat, i rendibilitzant els recursos públics, pel fet de gestionar l'entorn en el qual es desenvolupen aquestes polítiques, a través del disseny, avaluació i anàlisi dels programes que se'n deriven i la direcció de l'organització a la qual pertany. El directiu interacciona amb el nivell gerencial, quan existeix (ja que en cas contrari ho fa amb el polític, que assumeix la funció gerencial), davant el qual respon, es corresponsabilitza des de la col·laboració mútua de l'execució i resultats de les polítiques i dels programes corresponents, l'administració dels recursos i el funcionament dels serveis, i es responsabilitza dels departaments i unitats en què s'estructuri l'organització.

Ambdós àmbits, el de govern i el de direcció, participen en la presa de decisions, que ha d'ésser un procés compartit, que mantingui una diferenciació funcional únicament pel que fa a les responsabilitats atribuïdes en cada nivell (tal com passa a Itàlia, on, en el cas dels ajuntaments, es preveu la figura del *Direttore Generale* –*City manager/Gerent*–, que respon anualment davant el ple municipal, per a la consecució dels objectius fixats), sense buscar dicotomies sobre la irreconciliabilitat d'ambdós àmbits o panacees sobre la gerencialització, atès que als ens públics el principi democràtic dota de sentit la participació ciutadana en la gestió dels afers públics. En conseqüència, les organitzacions d'aquests ens han de materialitzar aquest principi sobre la complementarietat que sumi esforços i que no resti, que cohesioni i que no trenqui l'obligació d'extreure la millor essència de cadascun dels actors que interactuen amb l'Administració, per aconseguir la fórmula magistral que els permeti assolir alts graus de satisfacció, si no a tots, a la majoria.

3. El perfil del directiu. Un emprenedor en un marc de gestió relacional

«Vivim en organitzacions dissenyades des d'una concepció newtoniana de l'univers. Les conduïm amb paradigmes que provenen de la física del segle XVII. La ciència ha canviat i, si volem continuar nodrint-nos amb les aportacions del coneixement, hem d'afermar la nostra tasca en les organitzacions de la nostra era». Amb aquesta cita, M.J. Weatley manté un plantejament que reforça la im-

portància de la imaginació, la intuïció i el pensament en la direcció de les organitzacions, sobre la base d'un bon coneixement de la realitat.

En primer lloc, no podem obviar plantejar-nos què és dirigir, a la qual cosa es respon amb una definició funcional, caracteritzada per la integració de conceptes que es trobarien en l'àmbit del concepte d'autoritat: planificar, organitzar, decidir, coordinar, controlar en el procés, avaluar resultats, prioritzar, comunicar, motivar, corresponsabilitzar, monitoritzar (definir estratègies globals, objectius, polítiques), manar; i amb de conceptes que es trobarien en l'àmbit de responsabilitat i el coneixement: resoldre problemes, formar, liderar, negociar, representar, observar. Des de l'anàlisi teòrica, resultat de treballs de camp per identificar les grans funcions definidores de la direcció pública, ja fa temps que es va dir que ho són la relació interpersonal, la possessió d'informació i la capacitat de decidir (Mintzberg, 1973); la capacitat per omplir l'agenda de decisions la capacitat per identificar temes estratègics, la capacitat de construir la xarxa de col·laboradors que facilitaran la implementació de les decisions, o la capacitat per negociar (Kotter, 1982). Més recentment (Barlett i Ghoshal, 1997), diferencien en l'àmbit de la direcció de les organitzacions tres nivells funcionals, l'operatiu, el de divisió i el de direcció general, amb funcions diferenciades entre els dos primers grups i el de direcció general i que, en certa forma, s'assimila a la diferenciació que aquí es fa entre el nivell gerencial (que per a Barlett i Ghoshal seria el de direcció general) i el directiu (que correspondria a l'operatiu i de direcció de divisió). Per al nivell de direcció operativa cal la capacitat de crear i assolir noves oportunitats, la capacitat d'atreure i desenvolupar nous recursos per a les seves operacions, la capacitat de gestionar la millora continuada dels resultats de la seva unitat, i una personalitat creativa, intuïtiva, persuasiva, compromesa i perseverant. Per al nivell de direcció general, es canvia l'enfocament de les seves funcions, centrat en la estratègia, estructura i sistemes, per un d'orientat a objectius, persones i processos, amb la capacitat de crear entorns interns que estimulin la iniciativa davant l'execució, la capacitat de configurar contextos organitzatius sobre la base de la descentralització i la delegació, confiança i suport, la capacitat de proporcionar a l'organització un sentit objectiu que estabilitzi i motivi. Entre nosaltres (Veciana, 1999), comença a valorar com a element d'èxit en les funcions del directiu el comportament dels seus col·laboradors o equip, s'imposa un perfil d'emprenedor, responsable, creatiu i intuïtiu, amb capacitat de fixar objectius concrets i raonats, definir i delegar tasques, atribucions i responsabilitats, controlar i valorar el treball dels seus col·laboradors, mantenir-los informats, fent-los participar en la fase d'anàlisi de problemes i presa de decisions, fent reunions periòdiques amb els col·la-

boradors i fomentant el treball en equip, afrontant els problemes i conflictes, buscant la retroinformació i potenciant la comunicació, sabent escoltar, expressant reconeixement, raonant les seves decisions i dedicant temps als seus col·laboradors.

Però aquests estudis s'obliden d'un important factor que permet identificar el directiu públic, més enllà del càrrec que ocupi, la seva percepció de considerar-se com a tal i no com a un tècnic o administrador de les directrius que adopten els òrgans polítics de govern de l'organització. Des de l'òptica aquest treball, es consideren dins l'àmbit de direcció pública els professionals que desenvolupen càrrecs o ocupen llocs a les organitzacions públiques, que els permeten l'assumpció de processos, mitjançant els quals es posen en pràctica les polítiques i es produeixen els serveis, participant en la definició estratègica d'aquestes polítiques, en la seva planificació i en la concreció dels recursos necessaris per a la seva implantació. Es troben situats al capdavant d'unitats o ens específics que estan investits d'autoritat jeràrquica, amb responsabilitat, autonomia i capacitat de presa de decisions en el seu nivell competencial, que responen i interactuen amb el nivell polític, per parcel·les concretes de l'actuació administrativa, i que assumeixen la motivació dels seus col·laboradors i el treball en equip com a elements estratègics en les seves funcions (Mintzberg 1973; Longo, 1996). La direcció pública exigeix professionals que superin el rol de l'administrador de recursos (financers, jurídics, de personal, organitzatius, etc.), o el del tècnic amb funcions executives sobre polítiques públiques (Kliksberg, 1985).

La direcció pública demana un emprenedor en un marc de gestió relacional:

1. Que participi activament en la definició i implantació de polítiques públiques, des de l'assessorament, la formulació, l'execució i la integració, sobre la base de l'orientació al ciutadà.
2. Que faciliti estratègies de cohesió i interrelació entre els diferents agents que interactuen en l'àmbit de l'acció pública, tenint en compte el seu context polític, legal, social, tecnològic i financer, facilitant el funcionament en bucle de l'organització, per tal que es garanteixi la possibilitat de participació de tots els agents sobre la base de l'orientació al ciutadà.
3. Que detecti els canvis a l'entorn, per tal que, amb l'avaluació, la prospectiva i la planificació, es puguin modificar les agendes i polítiques públiques i facilitar l'adaptació de l'organització a un entorn en canvi constant, sobre la base de la millora continuada.
4. Que tingui la capacitat de gestionar l'agenda política, amb situacions dinàmiques, caracteritzades en ocasions per la incertesa i l'ambigüïtat.

5. Que tingui la capacitat de treballar en equip, fomentant la participació en la presa de decisions, estimulant i motivant constantment el desenvolupament de les habilitats personals i la satisfacció de les persones i dels grups de l'organització, amb utilització estratègica del coneixement amb la formació permanent, el desenvolupament de carreres professionals i eines de motivació permanent i l'establiment de codis de conducta i compromisos de servei.
6. Que implanti una gestió eficient i atregui recursos externs, per assolir objectius i polítiques públiques.

En aquest marc, el perfil del directiu està caracteritzat pel seu talent i el seu tavràrrà, per l'orientació a l'acció i la consecució de resultats, la seva capacitat d'interlocució amb el nivell polític, la seva capacitat d'iniciativa, creativitat i assumpció de riscos, per saber negociar i per la capacitat de dirigir equips humans, com a col·laboradors essencials de la seva funció, amb una visió global i transversal de les organitzacions públiques en el seu entorn d'actuació, i són facilitadors de la interacció de tots els agents que actuen en el seu àmbit d'acció. Ens trobem davant un perfil de desenvolupament continuat, sobre la base de la percepció que tingui el directiu d'ell mateix, atès que no existeix una racionalitat teòrica de la direcció pública, sinó la capacitat dels professionals de gestionar situacions d'incertesa. Això implica una vinculació directa entre la formació permanent i la funció gerencial i directiva, no tan sols invertint en coneixement sinó també en habilitats, que facilitin l'ús de les tècniques de direcció global de l'organització, les tècniques específiques de suport al cicle de gestió dels objectius organitzatius globals i les de desenvolupament d'habilitats directives. Però la funció gerencial i directiva també està determinada per un sistema de valors públics, que en el comportament i l'acció individual, van units al concepte d'ètica, que incideix en el caràcter servicial i l'orientació als ciutadans en l'acció pública i afecta els criteris de selecció i provisió dels professionals que ocupin els llocs inclosos en l'àmbit de la direcció pública, amb respecte als principis constitucionals d'igualtat d'oportunitats i no discriminació i als de mèrit i capacitat, des de la idoneïtat de la persona per assumir aquestes funcions (Férez, 1993 i Jiménez Asensio, 1996), independenment del sistema de selecció que s'utilitzi, on la discrecionalitat i el sistema de confiança política no han d'estar enfrontats amb l'objectivitat, sempre que se sigui respectuós amb aquests principis, per evitar el risc de colonització política de l'àmbit de la direcció de les organitzacions públiques (Bouzas, 2001), que no té res a veure amb les habilitats i sensibilitat polítiques, consubstancials a la funció gerencial i directiva.

4. Experiències internacionals, en l'àmbit de l'Administració local, amb diferenciació entre Govern i Administració, i amb una bona articulació de les funcions política, gerencial i directiva

A. El model consell-gerent a Christchurch (Nova Zelanda)

L'estructura de govern de Christchurch és de consell-gerent, amb un *City-manager* (gerent) i un alcalde escollit de forma directa. Aquesta ciutat gaudeix d'una gran reputació, en la gestió pública. El 1993, Christchurch va guanyar el primer premi de la Fundació Bertelsmann (alemanya), en un concurs internacional dissenyat per identificar l'excel·lència en la gestió pública local. El 1995, també va rebre el premi a l'excel·lència en gestió local de la revista *Deloitte Management* del seu país.

Christchurch té una població d'aproximadament 320.000 habitants. És una ciutat atractiva, ben dissenyada urbanísticament i coneguda com una «ciutat jardí», que està orgullosa de la qualitat del seu medi ambient. Els sectors bàsics del creixement econòmic d'aquesta ciutat són el turisme, els serveis i la indústria productiva especialitzada, com la dels ordinadors i de l'electrònica. Malgrat això, la taxa d'atur es manté entre el 6% i el 7%.

L'any 1989, la Llei de govern local va substituir els 691 ens locals de Nova Zelanda per un sistema de dos nivells, amb 13 consells regionals i 73 ciutats i districtes, i un consell unitari. Aquest canvis estructurals van crear municipalitats més grans i poderoses. En el cas de Christchurch, els serveis previstos en l'actualitat inclouen: planificació urbanística, carreteres, trànsit, recollida de brossa, drenatge i clavegueram, parcs, biblioteques i serveis culturals, i 2.500 unitats d'habitatge públic. També és responsable del servei de provisió de l'aigua i l'electricitat. Cal subratllar que el Govern central manté la competència sobre serveis d'alt, cost com ara educació, serveis socials, bombers i policia.

L'estructura de govern es caracteritza pels elements següents:

L'alcalde és d'elecció directa i escollit per tres anys. El seu càrrec és a temps complet i presideix les reunions del Consell, però no té poders específics. L'alcalde és un membre nat en tots els comitès del consell i, per tant, pot assistir a les seves reunions i votar.

La corporació municipal. Està formada per 24 regidors a temps parcial, escollits de dos en dos, en dotze torns. Són escollits per legislatures de tres anys i la seva tasca fonamental és el disseny del Pla anual. Aquest Pla indica

els objectius i a quin cost s'han d'aconseguir i inclou un programa de capital quinquennal, un model financer a vint anys vista i polítiques clares explicatives de com s'ha de finançar cada servei. Es basa una direcció estratègica transparent.

El City-manager (o gerent de la ciutat). El Consell designa *City-manager* i les seves responsabilitats són les següents:

- Contractar la plantilla.
- Implantar les decisions de l'autoritat local.
- Proporcionar consell als membres de l'autoritat local i als consells de la comunitat.
- Assegurar que a totes les competències es desenvolupen.
- Assegurar una gestió efectiva, eficient i econòmica.

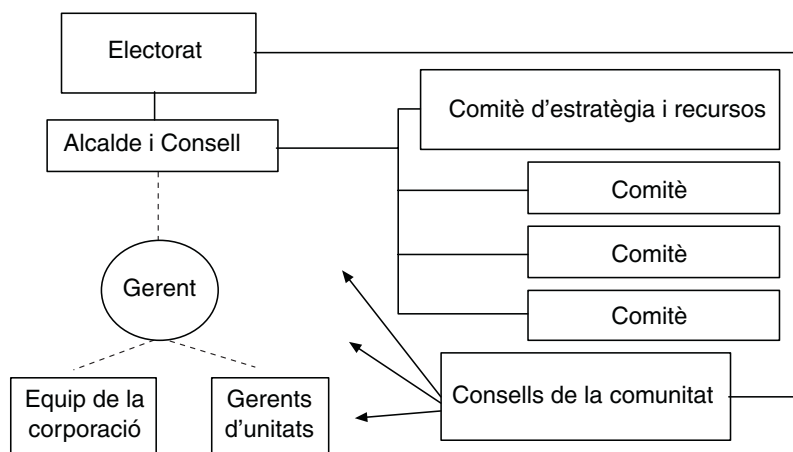
Els consells de la comunitat. L'Acta de 1989 buscava reforçar la responsabilitat local amb la creació d'aquests consells perquè proporcionessin un *input* local al procés decisional. Christchurch té sis consells de la comunitat i els seus membres són elegits en les mateixes eleccions que l'alcalde i els regidors. Aquests membres exerceixen les seves funcions a temps parcial.

L'estructura departamental. L'Ajuntament té una plantilla de 1.800 membres. En l'actualitat hi ha 21 unitats de gestió, coordinades per un equip gerencial que inclou el *City-manager*, cinc gerents *senior* i el seu equip de suport. El procés de preparació del pla anual reuneix els esforços del *City-manager* i l'equip corporatiu que donen suport a les unitats de gestió per implantar els seus programes, afavorint una cultura que emfasitza l'aprenentatge, el canvi, la creativitat i que dona més poder a la primera línia. Quant a les competències i el pressupost, amb l'excepció de subsidis menors per obres a carreteres, l'Ajuntament no depèn del govern central per finançar-se.

Característiques:

1. Lideratge a la comunitat. L'alcalde té un gran protagonisme polític, amb l'exercici d'un important lideratge a la seva comunitat (té accés directe als ministres del govern central, incloent-hi el primer ministre), i aquesta preeminència incrementa alhora la visibilitat del Consell. Aquesta situació pot emascarar el fet que el procés de presa de decisions és col·legiat i no és una prerrogativa de l'alcalde. Malgrat l'alcalde no té responsabilitat executiva, el seu perfil individual en moltes ocasions és prou significatiu per atraure inversions o esponsorització per a propostes concretes. D'altra banda, el *City-manager* té un gran protagonisme intern en la direcció de l'organització.

L'estructura del consell-gerent a Christchurch



2. Efectiva representació dels ciutadans. Existeixen consultes extensives entre el consell i la comunitat i l'Ajuntament ha adoptat un conjunt de polítiques i principis per facilitar-ne la consulta.
3. Responsabilització. L'estructura del govern local és molt clara, el consell és responsable de determinar polítiques i especificar programes i projectes. De fet, el rol del *City-manager* és vist com a coordinador de l'estructura d'unitats de gestió. Tant ell com els seus gerents només estan involucrats en temes de responsabilitat quan hi ha una fallida per aconseguir algun aspecte del pla corporatiu.
4. Efectivitat en la presa de decisions i implantació. La claredat amb què les decisions d'implantació són delegades al gerent proporciona la possibilitat d'una resposta ràpida de l'organització.
5. Escrutini efectiu de les polítiques i les actuacions. El model dona responsabilitat als membres electes per determinar els estàndards amb els quals els serveis han de ser proporcionats. La tasca dels electes és desenvolupar polítiques. El pla corporatiu proporciona la base perquè els electes monitoritzin la implantació. El *City-manager* es contracta per un període de cinc anys.
6. Receptivitat cap als ciutadans. Les funcions dels sis consells de la comunitat a Christchurch són les següents: involucració en àrees funcionals, el dret a actuar com indicador d'audiència, monitorització d'aspectes locals, dret i obli-

gació de relacions amb residents/negocis/i grups d'interès a la comunitat, obligació d'informació. El Consell acceptarà les recomanacions d'aquests Consells com a part de la seva planificació anual, i proporcionarà una estructura pròxima a la comunitat.

Per concloure, s'ha de dir que la forma de govern de consell-gerent a Christchurch combina el model d'un alcalde i un consell directament escollits pels electors, amb un *City-manager* i un sistema de consells de la comunitat. Cal destacar la importància del protagonisme de l'alcalde, que és capaç de proporcionar lideratge polític al conjunt de la comunitat. El seu poder no és forma sinó que es basa en un concepte de lideratge centrat en la credibilitat, la capacitat de motivació i l'entrega. El sistema del Pla anual corporatiu dona un alt nivell de transparència i una base clara per monitoritzar l'efectivitat de la implantació del consell. Aquest fet proporciona una responsabilització entre comunitat, consell, electes i funcionaris.

B. El model de gabinet-consell a Oslo (Noruega)

L'estructura del model gabinet-consell implica una separació de poders entre el gabinet, que actua com a executiu, i el consell, que desenvolupa i monitoritza polítiques i control i exigeix responsabilitats al gabinet. L'any 1986, la ciutat d'Oslo, amb aproximadament 500.000 habitants, va fer un trencament radical amb el model de gestió del govern local a Noruega, i va introduir un sistema de «gabinet de ciutat». Procés que continuaria el 1988 amb la introducció d'un sistema de descentralització en 25 districtes. L'any 1993, una nova llei sobre govern local els va atorgar més competències en el sistema de gestió interna. A partir de llavors, els requisits que se'ls exigien per disposar de departaments d'educació, sanitat i serveis socials van ser derogats i es va enfortir la facultat per delegar autoritat dins l'organització municipal. Aquesta línia s'havia vist reforçada pel canvi, el 1986, d'un sistema de finançament finalista cap a un altre de subvencions en bloc.

Oslo és l'única municipalitat a Noruega que té assumides competències tant a nivell territorial del comptat com del municipi i per tant és responsable, com a Administració integral de competències, de la majoria de serveis públics dels quals gaudeixen els ciutadans de l'estat del benestar noruec (incloent-hi hospitals, serveis socials, transport públic, carreteres, planificació, escoles bressol, de primària i secundària).

L'estructura de govern. Durant els darrers dotze anys, Oslo ha implantat una reorganització radical de la seva estructura, amb el desig d'aconseguir un control polític més fort i millor coordinat i sobretot per assegurar millores en la gestió financera amb l'ordenació de prioritats. La introducció del sistema parlamentari de govern va tenir lloc el 1986 i va implicar una reorganització global dels diferents òrgans de govern dins la ciutat. En descriure l'organització i la gestió d'aquesta ciutat destaquen els components següents:

El consistori. Es reuneix cada mes i constitueix el cos polític suprem (o parlament) del municipi, està presidit per l'alcalde. Està format per 59 regidors que representen en l'actualitat, set partits. Els consellers presten els seus serveis en cinc comitès: desenvolupament urbà, finances, salut i serveis socials, cultura i educació, i transport i medi ambient. Aquests comitès treballen amb informes sotmesos per la junta executiva i fan recomanacions al consistori. El consistori escull els membres de la junta executiva municipal o gabinet.

El gabinet o junta executiva. Està format per set membres i és l'òrgan de direcció de l'Administració, informa el Consell i és responsable de la implantació de les resolucions que aprova. Cada departament està dirigit políticament per un comissionat municipal (amb autoritat executiva sobre la seva administració) i està gestionat amb la responsabilitat d'un director municipal. El gabinet exerceix autoritat en la presa de decisions dins els límits establerts pel Consell. A canvi, el gabinet delega part de les seves competències a comissionats municipals individuals.

El gabinet és escollit pel vot de la majoria del consell i els seus membres no han de formar part del consell. Els membres del gabinet ostenten el seu càrrec fins a la següent elecció, si no és que no se superi una moció de censura (que pot ser expressada contra membres concrets o contra la totalitat del gabinet). El gabinet té dret a demanar una moció de confiança.

Estructura departamental. El treball del gabinet es duu a terme en set departaments:

- L'Oficina del president de la Junta Executiva
- Finances
- Salut i hospitals
- Negocis, desenvolupament industrial i planificació urbana
- Cultura i educació
- Tercera edat i districtes
- Medi ambient i transport.

Els districtes. Al 1988, Oslo va ser dividida en 25 districtes, amb una població que varia entre les 7.000 i les 30.000 persones. Cada govern de districte està format per 13 membres extrets del suport polític local. Els membres dels districtes són designats pel consell i reflecteixen el seu equilibri polític. Des de 1995, quatre districtes són d'elecció directa. Els districtes exerceixen control sobre l'administració social, l'atenció primària, els infants i la joventut. Cada districte percep una subvenció en bloc i pot exercir competències en la despesa local. Hi ha dos nivells de govern al sistema de districtes. En primer lloc, hi ha una línia de delegació del Consell cap als governs dels districtes. En segon lloc, hi ha una línia de delegació des del gabinet cap al cap d'Administració del districte i d'aquest cap al personal que treballa als districtes. Aquest personal, per tant, opera sota una forma dual de responsabilitat –cap al Govern del districte i cap al cap administratiu–.

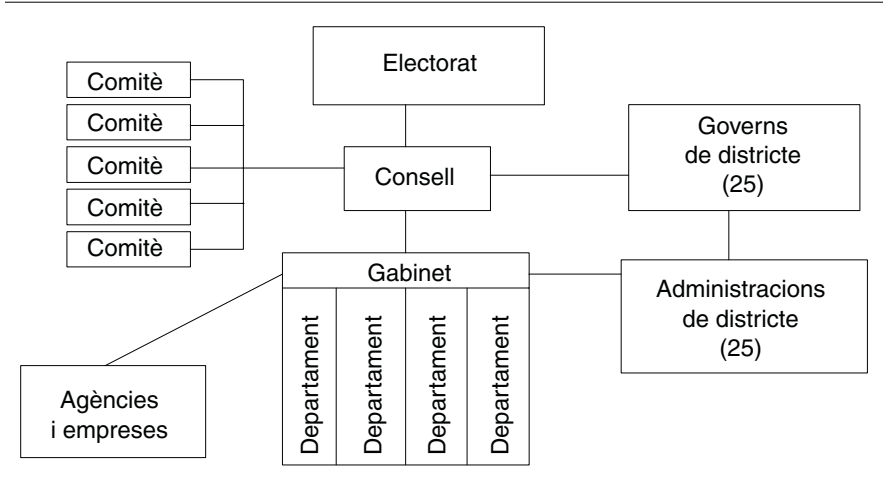
Agències. La figura instrumental de les agències del govern local ha estat desenvolupada en els darrers anys. Oslo disposa de 40 d'aquestes agències en l'actualitat i un total de 50.000 treballadors (incloent-hi els que treballen a temps parcial), com a ens instrumentals de prestació de serveis, amb una important autonomia i responsabilitat.

Criteris descriptius de la governabilitat d'aquesta ciutat:

1. Lideratge a la comunitat. El lideratge polític de la ciutat d'Oslo és més dispers que en aquells models on l'alcalde és escollit de manera directa. Formalment, el Consell és l'òrgan polític suprem i l'alcalde, com a president del consell, pot ser vist com la figura protocol·lària més important. El poder polític real es troba, malgrat tot, al gabinet –on els set membres tenen el dret de donar instruccions a l'Administració–. Aquest fet ha enfortit el control polític de l'Administració i des de 1986 el gabinet ha estat capaç d'especificar cada vegada de forma més clara les línies d'actuació de l'Administració. Des de 1992, Oslo té una gestió política dels departaments de mans a sobre (*hands on*).
2. Representació efectiva dels ciutadans. Una de les característiques del sistema d'Oslo és la descentralització d'una bona part de la presa de decisions cap als 25 districtes. Sota l'acta de Govern local de 1992, el Consell pot cedir facultats als governs de districte per prendre decisions en totes aquelles matèries que afectin aquesta part de la municipalitat, si no és que els estatuts hi diuen el contrari. El 1995, el govern central va donar a Oslo autoritat (de forma experimental) per introduir l'elecció directa en quatre districtes. Els membres de la resta dels 21 districtes encara són designats pel Consell.

3. Responsabilitat clara. Un avantatge del model d'Oslo és que permet de forma clara conèixer on resideix la responsabilitat. El model de Gabinet permet que, en decisions centrals, sigui possible identificar el polític concret, d'un partit determinat, que ha pres la decisió.
4. El sistema de comitè sembla complex. A més, és sorprenent descobrir que les reunions de comitè no són normalment obertes al públic, per tant els ciutadans o mitjans de comunicació no poden controlar la conducta dels comitès.
5. Efectivitat en la presa de decisions i la implantació. Hi ha evidències per suggerir que l'efectivitat de la presa de decisions a Oslo ha millorat des de la introducció del sistema de gabinet-consell, el 1986. Els membres del gabinet poden donar una orientació política important i clara als departaments, i de fet poden prendre un ampli ventall de decisions sota els poders delegats. Una segona àrea on l'efectivitat ha millorat és la relativa a la descentralització de la presa de decisions als governs de districte. Aquest enfocament ha permès als districtes incrementar la llibertat per desenvolupar solucions locals adequades a les necessitats concretes d'aquell districte.
6. Escrutini efectiu de les polítiques i les actuacions. El model desenvolupat a Oslo proporciona una clara separació de poders entre l'Executiu (el gabinet) i el Consell. El Consell té un nombre de comitès que examinen l'actuació del gabinet i els departaments de serveis al detall. Cada autoritat local noruega està obligada per llei a tenir un comitè de control. a Oslo, el Consell elegeix el comitè de control per als quatre anys de mandat i aquest comitè normalment inclou representants de tots els partits polítics del Consell. En cooperació amb l'auditor de la ciutat, el comitè de control salvaguarda la propietat municipal i assegura que les finances de la ciutat són administrades segons el que estableixen normes i decisions. Oslo també disposa d'una Junta d'Apel·lacions, que tracta els recursos contra decisions individuals per a les quals no hi ha una altra forma legal d'apel·lació.
7. Receptivitat cap als ciutadans. La territorialització en 25 districtes ha millorat la receptivitat de la veu de la ciutat. Cada govern de districte està format per 13 membres que han de residir al districte. Les seves reunions són obertes al públic i comencen amb un torn d'intervencions, anomenat *mitja hora oberta*, on qualsevol ciutadà pot preguntar als polítics sobre els temes municipals.

L'estructura de gabinet-consell a Oslo



S'ha desenvolupat un sistema integral de criteris demogràfics i socioeconòmics per donar suport a la distribució de recursos als districtes, la seva intenció és assegurar una distribució justa, ja que els districtes no han de proporcionar serveis similars –en aquest sentit hi ha una discrecionalitat considerable. Els districtes també poden comprar i vendre serveis entre ells mateixos. La impressió general és de que el sistema de districtes ha millorat el control financer i ha enfortit la receptivitat local. El Consell de la ciutat està considerant avui dia la possibilitat d'atorgar més delegació d'autoritat als districtes.

El model de gabinet-consell a Oslo implica una separació de poders entre l'Executiu (el gabinet) i el Consell. També incorpora un sistema de 25 governs de districte amb importants competències. Com a conclusió, es podria dir que: *a)* Al 1986, la ciutat d'Oslo va demostrar que és possible fer un trencament radical amb el passat i introduir una forma totalment nova de gestió política local; *b)* El model de gabinet proporciona lideratge col·lectiu a la ciutat. Aquest fet ha enfortit el control polític de l'Administració, però pot ser criticat perquè centra l'atenció dels polítics en la gestió departamental interna; *c)* Una delegació substancial de poder cap als governs dels districtes és una característica essencial del sistema de govern a Oslo. El sistema de districtes ha dut a millores en la receptivitat de les necessitats i desitjos dels ciutadans.

EL CAMBIO DE ESCENARIO POLÍTICO Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

Pedro Vázquez Pinilla

Introducción

Se ha producido un cambio político que ha afectado a la base ideológica sobre la que se sustenta lo que denominamos *público*. Desde el desplome político de los países comunistas se ha abierto una crisis sobre las ideas y las políticas, es decir sobre el núcleo mismo de lo público. Una de las consecuencias inmediatas ha sido el cuestionamiento del *Estado del bienestar*, que está sometido a una constante revisión desde el ámbito político, que ha tenido impacto sobre las dos cuestiones claves: los recursos y las formas de gestionarlos.

Por un lado se han restringido los criterios de acceso a sus beneficios y por otro se ha cuestionado la capacidad y la oportunidad de que sea el Estado y sus organismos los que deban gestionar los servicios correspondientes. El objetivo: la reducción o contención del gasto público.

Los sistemas de protección social se contemplan desde parámetros económicos y en su definición y prestación se ha querido priorizar la reducción del gasto público. Esto ha conducido a la introducción de nuevas formas de financiación de los sistemas de protección social y a introducir una presión creciente hacia formas de gestión caracterizadas por la eficiencia. Lógicamente se ha mirado hacia el sector privado buscando recetas para mejorar la gestión pública.

Las ideas que han puesto en cuestión el sistema no son nuevas y pertenecen a los postulados liberales que tradicionalmente han cuestionado la existencia del Estado del bienestar. Lo nuevo es el escenario político en el que se produce: existencia de un solo modelo político y económico que debe adaptarse y encontrar solución progresivamente a estos problemas, desde la aceptación de la necesidad de la existencia de un sistema de protección social solvente.

Los partidos políticos, incluidos los que tradicionalmente han contribuido a avanzar en este terreno, parece que carecen de ideas sobre como afrontar los cambios.

Por otra parte la desigual distribución de la riqueza en el mundo, marcada ahora sí por el fenómeno de la globalización, ha conducido a que muchos países antes en vías de desarrollo estén estancados y sus niveles decrecientes de riqueza junto a índices demográficos muy elevados hayan favorecido la aparición del fenómeno de los movimientos migratorios masivos.

Para los países receptores de estas personas, el nuestro entre ellos, necesitados de mano de obra barata, representa un desafío actual y futuro a sus sistemas de protección social.

Esta es a mi juicio una aproximación al escenario sobre el que el Estado y sus actores deben intervenir y señala algunos de los problemas que van a nutrir la agenda de los gobiernos y sus administraciones. Y en lo que aquí concierne sobre los gestores de la cosa pública.

En este escenario creo que la Administración pública necesita un impulso político que comprometa a todos en la tarea de mejorar las condiciones de vida y la convivencia, porque el bienestar social y la redistribución de la riqueza garantizan una sociedad sin rupturas ni divisiones.

1. La importancia del debate sobre las ideas que definen la acción pública

La Administración entendida como cultura de la responsabilidad de la cosa pública compete a la sociedad en general que la justifica, a los políticos que la representan legítimamente, a los funcionarios y empleados públicos que la deben servir y a las empresas, personas e instituciones que se benefician de sus actividades o que colaboran de cualquier forma con ella.

En el ámbito del sector público es imprescindible que se produzca el debate constante, porque sus referentes están sometidos a los cambios que experimenta la sociedad. Estos referentes son: la existencia de un interés general, la protección de las personas que se encuentran en situaciones de necesidad y la redistribución de la riqueza.

Consecuente con este debate y fruto de él se puede plantear con más acierto el referido a cómo gestionar los recursos y las formas de prestación de los servicios. *Sin el amparo ideológico y político, las iniciativas sobre la forma de prestación corren el peligro de convertirse ellas mismas en propuestas ideológicas.*

Los políticos son los responsables en cada momento de aportar la interpretación más acorde con los ciudadanos de los intereses públicos mediante la definición de las prioridades.

Los directivos públicos deben facilitar la prestación de los servicios y el uso eficiente de los recursos de que dispone la Administración para sus fines.

2. La Administración pública catalana

Antecedentes

Cuando se aprobó la constitución de 1978 y comenzaron a entrar en vigor los estatutos de autonomía se emprendió un camino hacia la creación de nuevas administraciones territoriales, que dotadas de niveles de competencia desigual pero bajo unos mismos principios marcaron el inicio de una época nueva e inédita en nuestra historia. Por tanto carente de antecedentes en el desarrollo de lo que se denominó el estado de las autonomías. Para Cataluña sin embargo supuso la recuperación de un proceso que la guerra civil primero y la dictadura después impidió. En el caso de Cataluña porque en la posguerra además de suprimir sus instituciones se prolongó la persecución de la cultura y los símbolos de identidad.

Este hecho, entre otros, condujo a un distanciamiento, cuando no oposición abierta, a todo lo que el Estado representaba. En esta sociedad no había funcionarios y los cuerpos de funcionarios se nutrían de personas procedentes de otras zonas de España, donde la Administración pública era una salida profesional. Y no me refiero sólo a las fuerzas armadas o la policía y guardia civil. Los cuerpos profesionales y de élite tampoco contaban con una participación entusiasta de personas de esta comunidad. El cuerpo diplomático, los abogados del Estado, la judicatura, hacienda, el cuerpo de TAG, etc. eran algo ajeno a la cultura profesional de la clase media catalana. Y no debe olvidarse que los puestos directivos de la Administración central se nutrían básicamente de funcionarios de carrera procedentes de esos cuerpos, porque esa entre otras fue la finalidad de su creación en un época en la que el Estado también dirigía algunas de las mayores empresas del país y tenía mayoría en sus consejos de administración. Como se sabe, esta fórmula aseguraba la confianza en los directivos públicos, pues formaban parte del régimen.

El modelo de Administración pública del franquismo con cuerpos de elite respondía a una concepción de la Administración como poder sobre los ciudadanos y como prolongación del régimen en la actividad económica.

Situación actual. La nueva Administración

Cuando se reinstaura la Generalitat y se asumen las primeras competencias se inicia un proceso de creación de una administración propia que, además de resolver los entonces frecuentes conflictos competenciales con la Administración central, debía dar respuesta a una demanda creciente de servicios por parte de los ciudadanos ante las expectativas creadas por la recuperación de la autonomía. Pero además *se produce un proceso que, para no extenderme, describiré como de recuperación política*. Este aspecto político es fundamental para entender el desarrollo ulterior y concretamente el proceso de creación de su Administración pública. *De ese imperativo a mi juicio se comunica desde el principio la creación y desarrollo de la Administración pública catalana*.

A mi juicio la Administración autonómica catalana está lejos de haber alcanzado su madurez, por estos motivos:

1. *El tiempo transcurrido*. En sólo 22 años ha acometido la creación y desarrollo de una administración con competencias propias muy amplias en todo el territorio.

Esta circunstancia obliga a un análisis de esta joven administración bajo parámetros homologables. Todavía está en fase de formación y desde luego no creo que se pueda hablar de un modelo, más bien de un estilo. Al mismo tiempo este factor ha de tenerse en cuenta a la hora de acometer presentes y futuros desarrollos y estrategias. Una Administración requiere tiempo, medido en decenios, continuidad y alternancia.

2. *La evolución que se ha producido en los últimos años respecto del gasto público y su incidencia en las formas de gestión pública*. La aparición de nuevas formas de entenderlo ha conducido a la búsqueda de la eficiencia del gasto y en consecuencia se han buscado aquí como en otros países formas de gestión que buscan en las empresas privadas un modelo que imitar. La diferencia es que aquí ha coincidido con el nacimiento de una Administración propia de nuevo cuño.

3. *La recuperación política de Cataluña*. Instituciones, lengua y administración propia.

4. *El gobierno*. No ha habido alternancia, una misma coalición política ha gobernado en el mismo periodo de tiempo (a excepción de un breve periodo de tiempo en el que participó ERC). A ello se puede añadir el desconocimiento previo de los políticos catalanes sobre burocracia y administración.

5. *La organización*. No existía experiencia previa en el desarrollo de una Administración pública propia de estas dimensiones, competencias y características.

6. *La sociedad.* Frente a una arraigada y amplia cultura empresarial no había tradición de cultura administrativa, pero sí rechazo hacia la burocracia y lo funcional.

7. *La cultura.* Existencia de una lengua propia que no era utilizada en el ámbito administrativo y público. La extensión de su uso ha sido una prioridad.

8. *La selección de directivos.* La incorporación en puestos directivos de un número importante de personas sin formación ni experiencia en Administración pública. Y lo que es más llamativo, sin experiencia en la empresa privada. La carrera del directivo público está a menudo ligada a su sintonía con la clase política y a menudo se confunde con ésta.

9. *Las competencias.* El proceso de transferencia de competencias ha sido gradual y todavía hoy está inconcluso. El grado de desarrollo de las diferentes áreas de actividad es desigual.

Además la Administración es un reflejo de la estructura de poder de una sociedad y esto también es aplicable a Cataluña. El ámbito de nuestra Administración pública está además restringido por la Constitución y el Estatut, de modo que su administración y sus profesionales son reflejo de ese poder o contenido competencial.

10. *La selección de los recursos humanos.* La creación de la nueva Administración supuso la incorporación de un gran número de personas en un breve periodo de tiempo.

Los datos del cuadro recogen esta evolución entre el año 1976 y la actualidad:

| Población ocupada asalariada. Cataluña. 1^{er} trimestre de 2002 | |
|---|--------------------------|
| Trabajo en el sector privado o público | Miles de personas |
| Asalariado del sector privado | 1.915,0 |
| Asalariado del sector público | 291,6 |
| Total | 2.206,6 |
| Asalariado del sector público | 13,2% |

Fuente: *Institut d'Estadística de Catalunya*, a partir de datos de la encuesta de población activa.

Variación 1976/2002 - Sector público (125-291): 132,8%

Variación 1976/2002 - Sector privado (1504-1915): 27,3%

Este tema es muy amplio y conocido, por mi parte creo en síntesis que en el proceso de creación de la Administración pública catalana no se ha apostado por un modelo que prime el rigor en los sistemas de selección.

3. Los fines y objetivos: el gobierno y la gestión

Las organizaciones que en cada caso denominamos como ayuntamiento, comunidad autónoma, ministerio o agencia tributaria, por citar algunos ejemplos, son el instrumento para desarrollar los fines del Estado. Pero tanto el gobierno central como el de las comunidades autónomas y entes locales tienen carácter político y éste determina la orientación que en cada momento y en cada caso tienen los fines genéricos del Estado.

En la práctica se pueden identificar en la Administración pública dos tipos de actividad: la de gobierno, de contenido político, y la de gestión. La primera tiene vocación de trascender a la sociedad y en una democracia es el resultado del funcionamiento del debate político e ideológico. Quien en cada momento y en cada institución detenta el poder desarrolla su visión política de la sociedad, pero no tiene unos destinatarios definidos. En cambio, en la actividad de gestión se concreta la obligación de los poderes públicos de hacer efectivos los derechos ciudadanos y concretamente la prestación de servicios públicos, que sí que tienen unos destinatarios concretos.

La Administración tiene fines que tienen una naturaleza política indudable, también en su traducción. Pero sus objetivos ¿deben ser también políticos?

«Les quiero contar una anécdota que me explicó un día un director general de una empresa privada conocida y de ámbito nacional. En una coyuntura de crisis de dicha empresa, y dada su importancia, desde instancias políticas se decidió evitar que pasara a manos de capital extranjero, por lo que se decidió pasarla al INI. En consecuencia, se nombró un director general de perfil político, sin experiencia en la gestión de empresas privadas, pero con una larga carrera en el sector público.

Pues bien, una de las primeras decisiones que adoptó fue establecer como objetivo pasar de una cuota de mercado del 5 % al 15 % en una línea de productos en la que la empresa había iniciado su estrategia cinco años antes. Para alcanzar la cuota del 5 % se siguió una estrategia empresarial basada en un análisis de costes y rentabilidad y de los competidores. Para la fijación del nuevo objetivo se siguió un criterio político. El resultado fue la pérdida de la cuota del 5 %».

Una cosa es gobierno y otra gestión. En general, uno de los problemas que se le plantean a la Administración es la de separar estas dos actividades. La prestación de los servicios públicos es permanente y está en el ámbito de la gestión. Cabe, por tanto, dotarse de una organización pública que garantice a los ciudadanos servicios públicos adecuados no sometidos a los abatares políticos.

Cuanto más cerca del ciudadano se encuentran las administraciones actuantes mayor es la actividad de gestión y mayor la dificultad de confusión entre fines y objetivos y, en consecuencia, en la politización de éstos. Creo que entre otras cosas este hecho explica que nuestros ayuntamientos presenten unos resultados reconocidos por la gran mayoría de los ciudadanos.

En este sentido, creo que es sensato plantear la profesionalización de la gestión pública. Es razonable pensar que si se sigue este camino estaremos en condiciones de evitar la politización de los objetivos en el ámbito de la gestión.

4. El debate sobre la gestión: sector público *versus* sector privado

En cuanto al debate recurrente sobre la eficiencia de las empresas privadas frente a la ineficiencia de las públicas, tengo claro que tienen naturaleza distinta. ¿Cómo comparar organizaciones humanas que no tienen los mismos fines, cuando no contrapuestos, y que se rigen por reglas distintas?

En síntesis, el sector público y el privado tienen finalidades diferentes, que se ponen de manifiesto en sus actividades. La confusión proviene del hecho que, en efecto, existe un ámbito de intersección en algunas de las actividades que desarrollan. Pero tienen una regulación distinta, que nace de su naturaleza y que establece para una misma actividad regulaciones, instrumentos y sistemas de decisión también distintos.

A mi modo de ver, una de las cosas que nos produce más confusión es que hemos de producir multitud de servicios que podrían ser también de gestión privada. Crear un centro educativo o una clínica son actividades genéricas y no exclusivas del sector público. Sin embargo, la finalidad es distinta: nosotros lo hacemos por imperativo legal para atender derechos ciudadanos, de modo que empezamos por no considerar algo que tiene una cierta importancia: la viabilidad. Nuestro instrumento es un presupuesto, no una cuenta de explotación.

Abrimos un colmado y delante de él unas personas que no venden las mercancías sino que las distribuyen. No tienen clientes que opten por este comercio, sino que allí es gratis, abrimos un colmado y hemos acabado en una entelequia. Por supuesto, si no va bien, los que lo gestionan seguirán cobrando. Sin embargo si quitamos la palabra colmado y la sustituimos por oficina pública, empieza a entenderse mejor.

Dos aspectos son cruciales para la supervivencia y viabilidad de una empresa: la captación de los clientes y la evolución de la demanda. Para lo primero compiten entre ellas, para lo segundo se adaptan o desaparecen.

Si los consumidores se orientan hacia el consumo de productos biológicos, las empresas del sector deben adaptarse a esos hábitos de consumo si quieren vender.

Para la Administración la demanda presiona en forma de opinión pública, pero digamos que la respuesta no es tan rápida. En cuanto a la captación creo que la Administración no tiene que conseguir clientes, quizás aquí radique el fracaso de la introducción de algunas técnicas de gestión en nuestro sector.

No imagino nada más difícil que conseguir resultados de una organización que utiliza recursos ajenos, que obtiene por anticipado, y cuya actividad no tiene competencia. Por este motivo fracasan también algunos enfoques de prestación de servicios con criterios empresariales.

El problema de la crítica genérica a la gestión pública ha derivado hace tiempo en algunos tópicos en los que se ha instalado y que en el mejor de los casos inciden en la evidencia de la dificultad de desarrollar una actividad de interés general y no empresarial. La paradoja es que algunos de sus mejores teóricos están entre nosotros: son esa especie de directivos que continuamente apelan a la inflexibilidad de la Administración para adaptarse a los criterios de gestión eficiente que ellos creen representar y justifican con eso la imposibilidad de obtener resultados.

Hay que comenzar por admitir que la gestión de los intereses colectivos es más compleja que la de los intereses individuales.

A todos nos resulta más fácil decidir qué reformas hacemos en nuestra casa y cómo las vamos a hacer que decidir en una comunidad de propietarios instalar un ascensor o pintar la escalera.

5. La función directiva en el sector público. Los directivos públicos

Quiero empezar haciendo una afirmación: en general, la función directiva en nuestras administraciones públicas se localiza en el ámbito de funciones de los responsables políticos.

Lo que habitualmente se llaman directivos acostumbran a ser en nuestro sector jefes, no directivos. Por cierto, en número muy elevado.

Que el modelo fomenta las jefaturas conduce a una perversión: la existencia de propietarios de procesos. Este hecho es uno de los grandes inconvenientes para desarrollar la función directiva.

Para entenderlo mejor, recurriré a la comparación con el sector privado, de donde se toman estos términos:

- Un directivo es una persona que, dentro de una organización, orienta la acción hacia unos objetivos genéricos definidos, y bajo su responsabilidad y criterio toma las decisiones necesarias para su consecución, administrando los recursos disponibles y rindiendo cuenta del resultado de su acción ante los propietarios de la organización y ante los agentes sociales de la misma, en su caso.
- Su misión dentro de las empresas es la de contribuir a obtener beneficios y reforzar el prestigio y reconocimiento dentro de su mercado.
- Independientemente de la actividad, actúan generalmente en entornos competitivos donde otros le disputan el resultado, dado que actúan sobre el mismo mercado.
- Profesionalmente se puede evaluar a un directivo por su experiencia y el conocimiento que ha adquirido en su trayectoria profesional. Ésta acostumbra a estar ligada a los resultados. En su ámbito profesional puede alcanzar un grado de reconocimiento. Su ámbito de actividad profesional viene determinado por su capacidad y preparación y por la experiencia.
- No existe confusión entre el propietario de la organización y el directivo, pues ambos estados, aunque se den en una misma personas, tienen niveles de decisión y responsabilidad diferenciados.

En el sector público es obvio que existe la función directiva. Otra cuestión es determinar en cada caso dónde reside. Los procesos de decisión son a menudo complejos y confusos y la rendición de cuentas tiene dimensión política y social.

6. Los puntos críticos de la función directiva en el sector público.

1. *La fijación de prioridades y objetivos.* El volumen de nuestras organizaciones y los procesos de decisión dificultan la fijación de prioridades y objetivos y su consecución.

2. *La formación permanente* es fundamental para garantizar la adecuada preparación de cualquier profesional.

3. *La selección.* La mayoría de actividades que desarrolla son de servicios, en consecuencia de uso de recursos humanos intensivos, y por eso es especialmente importante el sistema de reclutamiento. Yo creo que ilustra sobre la situación actual el caso frecuente de nombramiento de directivos para multitud de organismos, instituciones y servicios.

Sinceramente, tengo muchas dudas de que la selección de personas para asumir responsabilidades al frente de un teatro público, un órgano de control, una televisión o una verbena tenga la misma naturaleza. Parece que la politización

que rodea los nombramientos del Parlamento en determinadas instituciones y órganos se haya trasladado también a ámbitos de estricta gestión. Creo que realmente debe haber pocas personas informadas que piensen que esta es la mejor manera de seleccionar. Ya sé que no es el reparto de un pastel entre amigos, pero a veces lo parece. Necesitamos también dosis de sentido común.

4. *La carrera profesional.* Pero ¿por qué tanto énfasis en profesionalizar?

- Porque es la forma de situar en el ámbito personal la responsabilidad sobre la formación necesaria para desempeñar una actividad productiva.
- Porque permite considerar criterios objetivos en los sistemas de selección y promoción profesional.

Esto no es la panacea, pero permitirá reducir los niveles actuales de arbitrariedad. La discrecionalidad necesaria en el nombramiento de personas para puestos de confianza no debe conducir a su perversión: la arbitrariedad. Ni la confianza como perfil de algunos puestos de responsabilidad debe alcanzar, como sabemos, a un jefe de sección e incluso a un auxiliar administrativo. Seguramente este amplio uso del concepto de la confianza en la provisión de puestos de trabajo refleja un extendido sentido de desconfianza.

Si se facilita un modelo de profesionalización que favorezca el mérito y la capacidad se puede pensar en avanzar en la mejora de la calidad de las decisiones y de la gestión pública.

Por otra parte, la profesionalización debe favorecer que se facilite la orientación profesional de los empleados públicos, de forma que se produzca un cierto grado de especialización que evite que, para promocionar, algunos empleados soliciten y consigan por el sistema de concurso pasar de puestos burocráticos a áreas de servicios para las que no tienen condiciones, preparación ni vocación.

5. *Los cambios en la dirección política.* Provocan cambios en los puestos de dirección y con frecuencia en las estructuras organizativas.

Los primeros generan un problema importante de recolocación de personas, también entre los funcionarios de carrera, que desgraciadamente arrincona a profesionales hasta entonces útiles. Los segundos afectan a la organización y no siempre son fruto del análisis de oportunidad correspondiente.

En todo caso cabe llamar la atención sobre el crecimiento continuado de institutos, oficinas y servicios, a menudo sin encaje en la organización pública que los crea. Esto no facilita la eficiencia de las organizaciones públicas.

6. *La percepción social de la gestión pública.* ¿Están los servicios públicos concebidos o pensados desde la premisa de que los usuarios están en el vértice del sistema?

Un gestor público puede considerarse satisfecho de su actividad y los usuarios del servicio no. Éstos perciben el resultado y aquéllos tienden a valorar mucho la forma.

El doctor Martí, médico de familia del Centro de Asistencia Primaria (CAP) del barrio, decide hacer unas pruebas clínicas a un paciente. Éste, preocupado por su salud, acude a solicitar cita para las mismas. Desde el CAP le remiten a un centro concertado. Varios días después el centro privado concertado se pone en contacto con él para darle cita... a los tres meses.

7. *Las técnicas de gestión.* Existe una confusión alarmante en cuanto al papel que debe desempeñar la Administración Pública en el ámbito de los servicios. En estos momentos estamos en pañales.

Los directivos públicos se encuentran en una situación difícil, pero deben valorar la oportunidad de trasladar a su ámbito de gestión técnicas para las que hace falta algo más que la voluntad de modernizar y mejorar el servicio público.

Podré un ejemplo de los muchos que aquí podrían aportarse. En una organización pública se plantea, a partir de un análisis previo, seguir las recomendaciones de un informe y crear una empresa editorial pública, con el fin de dotarse de un instrumento de naturaleza mercantil que pudiera gestionar esta actividad con criterios empresariales. Este proyecto implicaba la amortización del servicio administrativo correspondiente. Una vez constituida la sociedad, no se acometió la amortización del servicio administrativo correspondiente. La sociedad por su parte mantenía los resultados esperados, pero finalmente se planteó la absorción de la empresa por el servicio y el cierre de la misma.

Se ha extendido la externalización de los servicios como una forma de reducir los costes directos y los problemas de gestión derivados de una regulación pensada para administraciones, no para empresas. Sin embargo, no se ha modificado el marco legal que rige la organización y funcionamiento de las administraciones públicas. Es decir, que se modifican los sistemas de prestación sin modificar la arquitectura sobre la que se asientan.

La titularidad de los servicios públicos es irrenunciable y no se puede externalizar. Su forma de prestación no puede suponer una modificación de esa responsabilidad por la vía de facto.

Y se trasladan técnicas que a menudo ignoran las características del sector público. Por ejemplo, el uso del marketing público. ¿Dónde están los clientes a los que se dirige?

Existe el riesgo de que sea de consumo interno. La aproximación a los ciudadanos a través de las técnicas de marketing puede ser una forma peligrosa de sustituir la definición de los servicios públicos en función de las ca-

racterísticas de sus destinatarios. Al ciudadano no se le puede convencer de que una administración enseña mejor que la competencia o cura mejor a sus enfermos.

8. *Los recursos.* Admitamos también que, como los recursos públicos no son nuestros, son más difíciles de administrar.

9. *Las nuevas profesiones* en el sector público y su encaje.

La aparición de nuevas áreas de interés ha comportado la incorporación a los ámbitos directivos de la Administración pública de profesionales cuyas profesiones hasta ahora sólo eran testimoniales, periodistas, publicidad, profesionales del marketing, informáticos, etc. La necesidad de su aportación a la actividad pública es indudable. Pero los sistemas de acceso también deberían contemplar la necesidad de exigir un grado de conocimiento de este sector similar al que se espera en una empresa privada.

7. El ciclo del directivo público

Desde que una persona se incorpora a una administración pública hasta su jubilación, existe un ciclo profesional que desde un punto de vista contractual es previsible. Independientemente de los servicios que preste y los puestos que ocupe, hay una serie de rasgos comunes, porque existe una previsión legal que define este ciclo.

Fundamentalmente, tras adquirir la condición de funcionario público, se integra en una escala o grupo de carácter jerárquico, inicialmente determinado por el propio acceso.

Pero a partir de ese momento empieza una carrera peculiar, y para algunas personas apasionada, por la consecución de incrementos de nivel y su consolidación. Como sabemos, las claves que explican la promoción hacia puestos de dirección dentro de nuestra Administración no priman la profesionalidad. Eso explica, a mi juicio, que pesen más las características personales que las profesionales en la promoción de los empleados públicos.

Pero dentro de este ciclo, y desde el punto de vista laboral, debemos convenir que:

- Trabajar en el sector público es un privilegio, considerando las condiciones que ofrece y especialmente la estabilidad que hasta ahora asegura.
- No somos los ideólogos de lo público, de modo que sobre todo debemos ser profesionales, es decir, capaces y responsables. Resulta muy contraproducen-

te para el interés general que algunos empleados públicos se sientan poseedores de la esencia de lo público.

- Por último hay que recordar que tampoco en el sector privado se satisfacen todas las expectativas profesionales.

8. Conclusiones

- *Voluntad política* de crear una administración de calidad que responda a las demandas de nuestra sociedad. La Administración pública precisa de los políticos visión a largo plazo para que la continuidad permita consolidar un modelo que genere la confianza de los ciudadanos.
- *El debate sobre lo público* debe estar abierto a la sociedad, y para eso la Administración, especialmente los políticos y los empleados públicos, deben mantener una actitud abierta y transparente hacia los ciudadanos.
- Debemos admitir que *la demanda social* de una buena gestión de los recursos públicos está sobradamente justificada, porque los antecedentes así lo demuestran con una Administración pública que, como sabemos, no nace para servir a los ciudadanos y los considera administrados. Esta cultura pervive aún y curiosamente es identificable también en algunas nuevas administraciones.
- Existe una necesidad real y una demanda de *profesionalidad de la gestión* pública que permita disponer de personas capaces de garantizar una gestión de calidad también en el sector público y de acuerdo con sus características.
- Se debe procurar *la eficiencia en la organización* como premisa para avanzar en la gestión eficiente.
- Seguramente, de las corrientes teóricas que han aparecido en los últimos años, la más consistente en nuestro ámbito sea la referida a las teorías de la calidad. Dado que en la Administración pública existen infinidad de procesos rutinarios, está justificado que se trabaje más en el ámbito de la definición y mejora de los procesos para mejorar la calidad del servicio que prestamos.
- Un exceso del uso de la capacidad legislativa y reglamentaria conduce a profundizar en una de las patologías conocidas de la Administración y de los funcionarios que es el *reglamentarismo* en la prestación del servicio público que concentra los esfuerzos en el cumplimiento de las formas en detrimento de los resultados.
- *El ordenamiento jurídico*. Da cobertura a estilos de dirección continuistas, en detrimento de estilos más innovadores o flexibles. Jurídicamente se debe plan-

tear dentro del derecho público una adaptación de las normas a las nuevas demandas de la Administración pública contemporánea.

El modelo de nuestro ordenamiento jurídico, pensado para organizaciones burocráticas, no responde a los requerimientos de una administración prestataria de servicios. Favorece que bajo el eufemismo del cumplimiento de la ley se de amparo a la teoría de lo correcto, no de la calidad que se predica.

Muchos servicios se están prestando con regulaciones adecuadas para una delegación de Hacienda y no para una guardería. Necesitamos otros instrumentos. Yo no creo que cuando me llama Hacienda sea para prestarme un servicio, por eso soy sujeto pasivo.

- El sector público debe elaborar su propio *manual de gestión* de acuerdo con sus posibilidades, no hay atajos. Y debe, si quiere avanzar en su mejora, introducir unas reglas de juego.
- A mi juicio, por lo que a la función directiva se refiere, es necesario que se abra paso en la cultura política la conveniencia de *despolitizar los sistemas de reclutamiento y selección* de las personas que prestan sus servicios, desde los puestos directivos a los de base. Es decir, apostar decididamente por la profesionalización. El mérito y la capacidad como formas de acceso a la función pública ya se contemplan en la Constitución, así que ya tenemos cobertura constitucional.
- *Los directivos públicos* deben contribuir directa o indirectamente a hacer efectivo el acceso a los servicios del Estado de bienestar a los ciudadanos. Y deben facilitar la necesaria transparencia en el uso de los recursos públicos.
- En la actualidad, nuestras administraciones carecen de previsión legal sobre la figura de los directivos públicos, no existe un *estatuto jurídico* o regulación que contemple esa figura, diferente de la que existe para otros puestos con los que se confunden, como los jefes de servicio, sección, etc. La carrera profesional no puede ser la carrera de los niveles.
- *Sistemas de control y evaluación*. No existe ninguna organización y actividad que funcione y no se desvíe de sus fines sin que existan mecanismos de control. Éste debe realizarse de acuerdo con las características de la organización. Control sobre los resultados y sobre la actividad de los responsables.
- *Modernizar no es sólo cambiar leyes*. Una ley puede regular la responsabilidad de los propietarios de animales domésticos o el uso de motos acuáticas, pero no es el único instrumento para mejorar la calidad de los servicios públicos.

LAS RELACIONES ENTRE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y LA RESPONSABILIDAD DIRECTIVA/GERENCIAL

Constantino Méndez Martínez
Abogado

«Afrontamos nuevos retos sin haber encontrado aún las respuestas a los desafíos anteriores»

La gestión pública es siempre trasunto de la concepción que del papel del Estado tengan sus ciudadanos y, muy especialmente, sus clases políticas dirigentes. España ha venido siendo históricamente tributaria de un Estado débil, un sector público ineficiente, unas administraciones públicas burocratizadas y un modelo de relaciones entre poderes públicos y ciudadanos basado en el autoritarismo, la desconfianza y las redes de interés clientelar. La consecuencia inexorable de lo anterior ha sido la permanencia en el tiempo, incluso después de la Constitución de 1978, de un modelo de gestión pública contaminado por esos mismos vicios y debilidades: confusión entre política y Administración, reglamentismo, exacerbación de los controles internos, *desresponsabilización*, carencia de receptividad ante las demandas reales de los usuarios y ciudadanos, pésima política de selección y carrera administrativa, supeditación de la responsabilidad directiva al reclutamiento político, por citar algunos de ellos. Con todo, la mayor debilidad se encuentra en la propia concepción global que del papel de las administraciones públicas tiene nuestra sociedad y, por ende, nuestros propios empleados públicos: la Administración como entelequia. Nos abstraemos así a cualquier debate acerca de la transformación real de las burocracias en el seno de los estados modernos y pretendemos ignorar la profunda crisis de legitimidad que aqueja al modelo con el que hemos estado gestionando el Estado a lo largo del pasado siglo. Nuestra doctrina constitucional y administrativa sigue prisionera de una concepción del ideal burocrático como expresión racional y perfecta del orden social y jurídico necesario para organizar el Estado y la vida de los ciudadanos, siendo bien escasas las voces que han promovido la necesidad de colocar a las administraciones públicas como agentes promotores del proceso de cambios y transformaciones que protagoniza nuestra sociedad y definir el papel que en su seno han de jugar los directivos y gerentes.

En todo caso, la inadecuación de nuestro sistema organizativo público a las nuevas realidades no es un padecimiento que no esté afectando a aquellos otros países inmersos en nuestra misma realidad, ahora bien, tiene características específicas porque el debate incide en nuestro país al tiempo que estábamos abordando otras prioridades y porque obedece a los rasgos específicos de nuestra cultura jurídica y nuestros valores sociales.

Si bien es cierto que hemos estado inmersos en procesos colectivos de transformación de gran intensidad (democratización de las instituciones, descentralización del Estado, incorporación a las instituciones europeas, adopción del Estado de bienestar, por citar algunas), debemos ser conscientes de la insuficiencia de los procesos de modernización del sector público y de la debilidad que ello supone frente a los nuevos escenarios que las sociedades deben afrontar. Del mismo modo, si bien la sociedad civil ha tenido en todos esos procesos un protagonismo claro y un grado elevado de participación, no ha requerido con la misma intensidad el proceso de cambios y transformaciones de los servicios públicos, quizás desde esa actitud dual de escepticismo sobre lo público al tiempo que de veneración de la acción del Estado. La sociedad ha cambiado con más intensidad y profundidad que sus administraciones públicas.

Lo anterior no empece la importancia de las transformaciones realizadas en el ámbito de la gestión pública y de las experiencias de éxito realizadas, pero alerta sobre la fragilidad de las bases en las que se sustenta la dirección de la gestión pública y sobre la necesidad de incorporar sistemáticamente a la agenda política los compromisos de modernización de las administraciones. Las administraciones públicas han cambiado sus objetivos, pero no su funcionamiento y sus principios.

Ahora bien, no debemos caer en el error de entender que estamos ante un debate acerca de los modelos de gestión o sobre eficientismo en el sector público y menos aún en un debate acerca del empleo público. El debate tiene grandes implicaciones y afecta a nuestra concepción acerca del funcionamiento democrático de la sociedad en el Estado y del papel que a través del sector público deben tener los distintos agentes, políticos, directivos, profesionales, y sus relaciones con la ciudadanía a través de la aplicación de los principios de legitimidad, legalidad, participación y control.

Más allá de los debates acerca del tamaño del Estado y de su sector público, debates que suelen encerrar claves espúreas y estar afectados por los intereses concretos de los grandes operadores económicos, debemos ser conscientes de que las sociedades de nuestro entorno y en particular aquellas que deseamos mimetizar, disponen de un sector público no sólo cuantitativamente relevante sino

funcionalmente relevante, esto es, encargado de funciones esenciales para la ciudadanía en el marco del estado social de derecho de que nos hemos dotado: libertades, autoridad, regulación, coordinación, cooperación público privada, prestación de servicios esenciales, por citar algunas funciones del Estado. Asistimos a una redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado en la que lo relevante va a ser la titularidad y lo accesorio el método de gestión; un falso debate que debe ser modulado con la adopción de nuevas fórmulas de cooperación y alianza público-privada, con la introducción de nuevas metodologías y con la incorporación de nuevas capacidades de dirección pública basadas no sólo en la gestión de organizaciones y servicios, sino en la elaboración de programas, el establecimiento de planes, la fijación de los recursos afectos a las actividades, la determinación clara de éstas y el control de los resultados que los operadores, bien sean públicos o privados, obtengan. En esa reformulación tiene un peso determinante el perfil del directivo público y el rol que la sociedad le otorgue.

Trabajamos ya sobre modelos multinivel que exigen crecientes dosis de interlocución y coordinación entre instancias políticas y gerenciales afectas a principios de legitimidad y legalidad no siempre bien armonizados, cuando no muchas veces claramente contradictorios. Se trata de un proceso imparable para el que hay que encontrar respuestas políticas y gerenciales en línea con las propuestas que van emergiendo, como las contenidas en el Libro Blanco de la gobernanza europea. La dirección pública no sólo se ha vuelto compleja, como la sociedad, sino también sofisticada.

Frente a estos desafíos, los responsables de la dirección pública muestran ciertas dosis de perplejidad e indefinición. Son conscientes de las patologías que siguen aquejando a las burocracias, pero no disponen de las capacidades necesarias para dirigir procesos de cambio en las organizaciones de las que se responsabilizan. Tienen claros los objetivos y conocen los procesos a seguir, pero no tienen el mandato político para organizarlos y enfrentan dificultades para movilizar a los profesionales de la gestión pública. Se muestran receptivos para introducir en el ámbito de lo público los sistemas de gestión experimentados con éxito en la esfera privada, pero estiman que habrán de afrontar dificultades en la utilización de los recursos humanos, las infraestructuras, las tecnologías o las normas que han de aplicar para ser más eficaces, más eficientes, obtener mejores resultados o relacionarse más intensamente con los usuarios de sus servicios.

Sin embargo, la contradicción que vive el directivo público entre el mandato de cambiar, mejorar u organizar mejor y el marco legal así como los recursos que se le proporcionan para conseguirlo, no obsta a la capacidad de trabajar de otro modo y obtener los resultados deseados. Cierto es que esa forma de traba-

jar de otro modo exige también un cambio en los contextos, en las reglas, en las estrategias y en los roles. Somos el trabajo que hacemos, hacemos el trabajo tal y como somos.

Hemos de definir con claridad la relación entre la responsabilidad política y la responsabilidad directiva y la gerencial proporcionando claridad a esa relación y dotando a la función de dirección de autonomía y responsabilidad en el ejercicio de sus actividades. No debemos caer en la trampa de entender que existe una dicotomía entre ambas funciones, la función política y la directiva/gerencial. La relación entre ambas es una exigencia democrática basada en la legitimidad y la legalidad como principios coherentes y complementarios que exigen saber articular procesos decisionales negociados y compartidos basados en garantías y responsabilidades bien diferenciadas. El directivo público tiene que ser la interfaz que permita una fluida comunicación entre la decisión política y la gestión de la misma por la organización pública.

En este mismo sentido, también hemos de saber resolver de forma innovadora el estatuto de la función directiva no sólo como una variable de la carrera administrativa sino como una franja osmótica que permita la incorporación y el trasvase de recursos directivos entre la esfera pública y la privada. Todo ello en un marco de independencia, profesionalidad, retribuciones adecuadas y reaprendizaje permanente.

Pero, además, habrá que poner en valor aquellas aportaciones que las propias organizaciones públicas pueden poner a disposición de los directivos y de los responsables políticos para mejorar la toma de decisiones. Están prácticamente inéditos los campos de la participación de los usuarios y los ciudadanos en la gestión y el diseño de las políticas públicas. No se han desarrollado suficientemente los sistemas de evaluación de las políticas públicas y el control de sus resultados. Apenas se ha avanzado en la accesibilidad a las instituciones. Se está todavía en el umbral de las potencialidades que las nuevas tecnologías aportan a los procesos de gestión pública.

En suma, debemos asumir que es necesario trabajar en dos planos complementarios: en el plano de la acción política que impulsa la transformación de las instituciones y el papel del Estado, así como en el plano de la gestión pública que impulsa el proceso de modernización y adaptación de las organizaciones a las demandas y necesidades que les plantea la agenda política y los ciudadanos. Sólo en momentos emergentes coincidirán las necesidades de atención de ambas agendas. Finalmente, cabe añadir que no se trata tanto de encontrar ideas nuevas como de huir de las concepciones caducas.

UNA APROXIMACIÓ ALS SENYALS DE L'EXISTÈNCIA I LA IDENTITAT DEL DIRECTIU PÚBLIC¹

Albert Martín i Ballesta

La primera pregunta que cal fer-se és: Existeix o pot existir el directiu² de l'Administració pública? Testimonis esparsos i fets puntuals sembla que hi aporten proves afirmatives, tot i que molts altres esdeveniments i constatacions empíriques podrien també servir de base per negar-ho rotundament.

El títol d'aquesta comunicació, doncs, és per se una afirmació agosarada i compromesa, ja que es dóna per fet la presència d'un espècimen anomenat *directiu públic* quan l'estat de la ciència no permet encara dilucidar si es tracta d'una espècie d'aparició recent en l'evolució de l'Administració pública i amb garanties de supervivència, o si ben al contrari és una mutació puntual de la cadena evolutiva destinada a desaparèixer per inadaptació al medi.

Un medi que obliga a bellugar-se en primeríssim lloc entre les peculiaritats de les especials relacions politicofuncionaries pròpies de l'Administració pública i també en la comprensió que els problemes dels directius es troben no tant en el *què fer* o *amb què fer-ho* –elements aquests que provenen bé de la superioritat (que amb millor criteri decidirà), bé de metodologies apreses–, sinó que molts dels problemes es troben en el *com fer-ho*.

El directiu públic ha de ser una persona capaç de resoldre correctament la interrelació amb càrrecs polítics sense formació en la cultura i en els conceptes gerencials d'administració de la cosa pública, sobretot a l'àmbit local. Moltes d'aquestes persones provenen a més de l'exercici lliure de la professió o d'empreses o institucions on han ocupat càrrecs subordinats o aïllats que no els han permès

1. Aquesta comunicació és l'extracte d'una reflexió més àmplia lliurada en el seu dia a ESADE.

2. Dirigir: 1. *Fer* moure vers un punt determinat, vers un objecte o fi determinat. 2. *Fer* funcionar seguint una línia de conducta; conduir; regir; governar.

comprendre o aprendre com és de difícil manar col·lectius i quines són les seves dinàmiques, menys encara les de les administracions públiques.

Cal assumir com un poderós condicionament per al desplegament de la direcció pública que, després de més de vint anys i sis períodes electorals des de la restauració de la democràcia, encara arriben moltes persones als càrrecs electes amb confusió entre allò què significa fer política –la visió, dir cap on es vol anar, fixar objectius, ser els interlocutors-pedagogs de la població– i el comandament directe de la seva àrea per establir què i com s’ha de fer, que algunes vegades arriba als detalls més petits i irritants.

Aquest tipus d’accions, juntament amb d’altres bastant habituals d’irrupció directa per investigar el cas específic del veí especialitzat en l’assalt al regidor pel carrer, perjudica de vegades seriosament l’obra directiva o gerencial, que necessita més d’un mandat per consolidar-se, sobretot si s’han establert objectius de canvis profunds.

I quin és el resultat que no es puguin implantar els canvis? Obvi. Qui no guanya, perd. Qui no avança, retrocedeix. Si els directius que volen impulsar els canvis a fons no poden fer-ho, qui guanya, qui s’està objectivament reforçant, és l’immobilisme. Millor dir, els immobilistes. Aquells que han après que, ara com abans, allò important és tenir accés a qui decideix.

Ningú pot negar que l’Administració pública ha avançat considerablement... però és que el món no s’ha quedat quiet. És lícit i necessari mantenir perennement vigent el dubte de si realment estem adaptant l’Administració pública a aquest món canviant perquè, lluny d’haver-se superat el model dual polític-funcionari, aquest torna a aparèixer amb renovada força i darrere una patina d’*aggiornamento* un cop els gerents i directius eficientistes i racionalitzadors han fet –amb més o menys fortuna– la seva tasca. Paradoxalment, una bona part dels cossos nacionals s’han incorporat ja a la nova visió de les coses. La figura de l’interventor o del secretari que posa pals a les rodes ja no pot ser generalitzada. És clar que encara existeix, però no més que d’altres alts, mitjos i baixos funcionaris.

Un cop posats aquells fonaments eficientistes, arribats i més o menys instal·lats –si no absorbits– els membres de la generació del canvi, els passos següents no s’han donat. Després d’haver lluitat pel canvi cultural de les altes direccions estratègiques i paradirectives, estem aturats en el pas següent: el canvi cultural dels actors que constitueixen l’essència profunda de l’Administració pública i controlen realment el desplegament tàctic i l’operativitat logística, sense els qual l’activitat directiva es queda en supraestructural. Aquells gerents i directius, havent netejat el pis i pujat un tram de l’escala, s’han trobat que falta per

dissenyar el nivell següent i que el material amb que està construït l'edifici té carències importants (una certa aluminosi, per entendre'ns).

I, perplexos al caire del buit, només cal una lleu i displicent empenta dels membres de la base de burocràcia maquinal i professional tradicional —en gran part ni jubilada ni culturalment canviada— amb el suport inconscient d'una direcció política convençuda que, ara sí, després de tants anys, ja té l'Administració pública que volia, per la qual redueix els seus gerents i directius a coordinadors, directors o caps de servei xuclats i engolits de nou per les estructures culturals funcionaries, les quals, si fossin subjecte de reflexió, ho farien sobre allò tan conegut que cal que tot canviï perquè res no ho faci.

La reforma del ser del personal de les administracions públiques

Res no tindrem a fer els directius de la cosa pública si els polítics no defineixen el tipus d'Administració pública que volen, perquè són ells qui han de contribuir poderosament a definir, reunir i dotar de poder els qui l'han de dirigir. O algú creu factible cap canvi cultural sense un grup amb un mode de fer i uns valors que aparegui com el model que cal imitar i seguir? O no és així que canviem les nostres organitzacions?

És innegable el paper exemplificador que els nivells de comandament —tots els nivells de comandament— han d'exercir. I per això a ells ha d'anar dirigit inicialment el nostre esforç. Els directius públics disposen del poder legítim que els dona el nomenament i del poder expert que li donen els seus coneixements. Cal dotar-los dels poders coercitius i de premi i cal permetre'ls i ajudar-los a desplegar el poder carismàtic del qual sorgeix el lideratge.

Tot plegat no és diferent del que passa a l'empresa privada, que ha arribat a una determinada dimensió que la burocratitza, però nosaltres no podem utilitzar l'amenaça de la fallida de l'empresa com alçaprem últim per moure les coses, així que, un cop més, el canvi haurà de venir de dos factors: la voluntat i la decisió dels que tenen poder per fer canviar les coses i la introducció de nous valors que atreguin aquells que poden compartir-los.

Senyal d'identitat del directiu públic serà també la seva capacitat per aconseguir fer sortir el funcionari individual de la cultura encara dominant del funcionarialisme burocràtic i conservador. Com fer-ho és la pregunta del milió, sobretot tenint en compte que molts s'hi troben d'allò més bé i molts altres no tenen cap consciència de qui s'hagi de funcionar d'una altra manera ni cap ganes de ser (re)convertits a la veritable fe del servei públic.

Tocarà doncs començar a proclamar que hi ha un fonament ètic del servei públic basat en l’afirmació de l’existència d’un conjunt de valors que han de governar la relació del treballador públic amb els ciutadans individuals i amb la societat global que serveix, independentment de la necessària adaptació d’aquests valors a la societat canviant.

Una pregunta que a de fer-se tot directiu permanentment: Com contribuïran els funcionaris de tots els nivells que depenen de mi a una innovació i millora continuades?, faria obrir uns ulls com taronges a més d’un comandament intermedi i no diguem ja a una bona part del conjunt funcional de base.

El directiu públic ho és perquè vol ser-ho i perquè n’és capaç

Determinades decisions polítiques que afecten tot el país esdevenen transcendents per a la manera d’exercir la direcció pública. Poden haver veritables directius de l’Administració local sense una Administració local forta? Dit més clarament: mentre es confongui l’actual minifundisme municipal amb poder local, ni tindrem ajuntaments prou grans perquè els electes puguin fer política de debò i no pseudogestió angoixada, ni disposarem de prou recursos ni prou massa crítica per poder contractar o fer emergir veritables directius que facin funcionar veritables organitzacions.

Socialment, no es pensa el mateix –ni s’exigeix, ni per tant es paga el mateix– del directiu de l’empresa privada que del de la cosa pública. Hi ha, però, un tarannà directiu que ha de ser igual mentre al concepte *dirigir* li donem el mateix significat al món privat que al públic. Així, per exemple, el directiu deixa de ser-ho quan oblida o deixa de creure en la màxima «l’únic que no canvia és allò que és mort»;³ el directiu deixa de ser-ho quan perd la voluntat de crear valor basada en la imaginació, l’adaptabilitat i l’eficiència, que són consubstancials al veritable directiu. El directiu és qui vol ser més, en el concepte clàssic de l’expressió, sabent qui mana i a qui deu la seva lleialtat professional.

Hi ha també, però, l’especificitat de les preguntes que el directiu públic es veu obligat a plantejar(-se) sovint i que (li) comporten un risc evident. Per exemple: quin increment de valor públic puc obtenir de la meua organització?; fins a quin punt una decisió voreja els límits de la legalitat o entra directament en la al·legalitat?; quin grau de forçament de l’*statu quo* politicoindustrial de la meua

3. Un company em negava aquesta afirmació: «Allò que és mort, també canvia: es podreix».

organització puc fer?; quin nivell de crítica d'altres departaments poden suportar les meves iniciatives de canvi?; quin valor afegit aporta a aquesta funció o a aquest objectiu que qui l'hagi de desenvolupar sigui funcionari?

I tots aquells exemples que coneixem bé i que ens són també específics. Només un –del tot imaginari, per descomptat–: suposem el cas d'una persona de provada inutilitat per a la seva feina (amb expedients disciplinaris inclosos) però amb provats contactes amb alts nivells polítics i organitzacions socials, i a la qual entra en el nostre àmbit de competències deixar sense efectes la comissió de serveis o el contracte d'interinitat. Té sentit fer-li al polític una pregunta la resposta a la qual sabem que el posa en un compromís? És lícit preguntar-se què estem fent: si ser fidels o excusant la nostra pròpia responsabilitat. Un directiu és qui s'arrisca i amb això obté un guany per a la seva organització.

Objecció: si el ciri que munta la persona de l'exemple deixa tocada l'organització i el polític responsable, malaguanyat. Qui digui això, té tota la raó. Solament tres observacions amb tots els matisos: primera, que un directiu hagi d'arriscar-se no vol dir que l'encerti; segona, bones decisions poden produir mals resultats (la inversa, si es produeix, és pura xamba) i, tercera, i potser algú s'havia equivocat en triar el perfil del directiu, però això darrer té remei: als gestors, o se'ls deixa gestionar, o se'ls cessa.

No hi ha *management* sense *managers*. No hi ha *managers* sense que se'n nomeni. No se'n nomena si no hi ha voluntat que hi hagi *management*. No hi ha voluntat si no se sap què és o per a què ha de servir el *management*. . . i es vol fer-lo servir.

Tornem doncs al fet que aquells qui dirigeixen políticament una administració pública han de saber què volen ser i fer i, a continuació, han de decidir el perfil del directiu que volen tenir. Des del cim fins a l'últim nivell de l'organització. I, si és veritat que les administracions públiques són difícils de canviar, aleshores calen directius que sàpiguen –i els agradi molt– canviar les coses.⁴ I això és un risc que cal també decidir si s'assumeix o no. Però no ens podem queixar d'una cosa i del contrari.

Cal tenir molt clares les voluntats i les prioritats polítiques, els problemes de l'entorn particular que viu el polític i les pressions diverses que l'assetgen, perquè el directiu ha de prendre decisions que influeixen la carrera d'ambdós i que no podrà dur a terme si el polític no les assumeix o no té prou força per fer-les assumir. La pressió exercida per l'entorn econòmic i de la competència sobre els di-

4. «El lideratge consisteix a fer que la gent faci coses que no li agraden, i que a un mateix li agradi fer això», H.S. Truman.

rectius del món privat, podem considerar-la equiparable a la pressió de les especials dinàmiques dels interessos polítics sobre els directius públics.

Potser, doncs, el polític ens agraeixi que li plantegem les coses clares o potser consideri que ens estem passant. En el primer cas, haurem avançat en el canvi de mentalitat dels responsables últims de la cosa pública. En el segon cas... bé, ja sabem de quin mal hem de morir i com ens haurem de posicionar. Una habilitat directiva és saber gestionar el seu entorn polític i, si no vol ser acusat en el futur de manipulador, més val deixar les coses clares des del primer moment. Si el directiu té guanyada una fama merescuda de fiabilitat professional, ja tornarà a ser cridat, fins i tot per partits que són oposició a un lloc però govern a un altre. Si no té aquesta fama..., aleshores no estem parlant d'un veritable directiu.

I arribats aquí podem legítimament preguntar-nos: Pot el directiu públic sobreviure a l'exercici del lideratge?

Siguem sincers: és difícil

El lideratge modern pivota sobre la necessitat de crear equip i consens sobre valors i objectius. De nou tornem, doncs, a la persona i, en organitzacions com les nostres, al canvi de les persones que tan eficaçment despleguen el paper de tap, barrera, obstacle, impediment, destorb... per poder fer accedir als seus llocs als qui comparteixen visions, missions i aptituds.

Per descomptat no hi ha una regla més enllà de la pròpia capacitat personal en aptituds i coneixements per avaluar l'entorn i la personalitat del polític, les seves relacions, etc., com a part d'aquest entorn. També ens ajudarà haver estat capaços de fer l'anàlisi de situació de la nostra organització, dissenyar les seves etapes de creixement i canvi i, més difícil encara, haver-ho fet amb nosaltres mateixos. Recordem: aprendre a fer, fer, manar fer, deixar fer i ensenyar a fer.

La consolidació del directiu públic com a ésser conceptual i professió transcendent no serà mai individual sinó en tant que determinats aspectes culturals vagin prenent cos sociopolític. Per exemple, que cal exigir uns valors contrastables per entrar a la funció pública i encara més per ocupar-ne llocs de comandament. I que cal significar els qui els personifiquin.

Per exemple, que els directius són els encarregats de produir un major valor públic de les organitzacions que se'ls encomana. Per exemple, que si aquest és l'objectiu, el legislador ha de posar els instruments legals que els directius necessiten. Per exemple, que directius forts necessiten organitzacions potents i que

potser cal pensar a solucionar temes com el minifundisme municipal i les taifes polítiques institucionals.

Per exemple, que els polítics han de creure prou en ells mateixos per no témer tenir directius forts... als quals poden cessar en el moment que desitgin.

Potser caldria definir un estatut del directiu públic. Potser s'hauria de redefinir quins llocs de la funció pública han de ser ocupats per funcionaris. Potser hauríem de parlar més de perfils professionals d'aptituds i actituds, de formació en sistemes de raonament modern i de valors, i parlar molt menys de coneixements (que es pressuposen) i acabar o reduir al mínim els mèrits i les antiguitats, il·lustrades o no. Potser hauríem de crear i fomentar mecanismes que afavorissin la discrecionalitat i la responsabilitat corresponent.

Un cop més, doncs, parlarem de persones, portadores de valors que hi ha la necessitat i l'obligació de potenciar, i parlarem d'estendre i assumir la idea que, també a l'Administració pública, són les persones les que marquen la diferència. A l'Administració pública! Amb la seva enorme i decisiva influència sobre la vida diària dels nostres ciutadans i sobre l'esdevenir de la nació.

L'HETEROGENEÏTAT DELS GESTORS PÚBLICS. GESTOR I HÀBITAT PÚBLICS

Antoni Juanmartí i Balust

Enginyer de camins, canals i ports. Gerent d'Aigües Ter-Llobregat

1. L'hàbitat del gestor públic

En termes generals, cal entendre que les coses «públiques» es produeixen dintre de les organitzacions públiques. En elles el gestor públic troba el seu hàbitat, el conjunt de condicions ambientals en què desenvolupa la seva vida professional.

Els canvis transcendents produïts en la concepció de l'Estat han portat, en el transcurs de la història, a importants transformacions en la seva organització. Transformacions que han tingut lloc de forma asimètrica, i que s'han materialitzat en l'aparició de noves formes organitzatives que coexisteixen amb les estructures tradicionals del període lliberal. L'esquema clàssic, així, no ha experimentat canvis importants: en termes generals i a grans trets, l'Administració de l'Estat ha continuat el seu vertiginós procés de creixement, tant en l'ordre estructural com en el funcional, mentre que, de forma paral·lela i exactament inversa, el declivi de les administracions locals ha continuat de forma imparable.

A aquesta situació, que ve de lluny, s'incorporen noves estructures organitzatives, com a conseqüència de les noves necessitats provocades per la intervenció global de l'Estat. D'una banda, després de la segona gran guerra, molts estats tradicionalment centralitzats experimenten un procés de descentralització política o regionalització. És el cas també d'Espanya, amb l'aparició de les comunitats autònomes.

D'altra banda, apareixen i es multipliquen les empreses o societats públiques, com la solució als problemes generats per la intervenció de l'Estat en una economia de mercat. Intervenció que resultaria pràcticament inviable de dur a terme amb l'organització burocràtica tradicional, sotmesa en la seva actuació a un dret administratiu considerablement formaliste i rígid.

Finalment, en aquest estat de fugida individual del règim (absolutament aliè al necessari procés de redisseny organitzatiu global), i com a resposta al procés de penetració de la societat dins l'Estat, apareix el que s'ha anomenat *Administració impròpia*, en la qual tenen cabuda tant l'autoadministració corporativa (cambres de comerç, entitats urbanístiques col·laboradores, federacions esportives, col·legis professionals, etc.) com el simple exercici privat de funcions públiques (concessions de serveis públics, agències privades de seguretat, etc.).

Com es veu, la pluralitat i l'heterogeneïtat de les organitzacions públiques és enorme: des d'un petit ajuntament a un ministeri de gran complexitat, passant per una empresa pública, un patronat, un organisme autònom, un hospital, una diputació provincial o el departament governatiu d'una comunitat autònoma.

En aquesta tipologia plural d'organismes, la diversitat és la regla: diversitat en el tamany, en la transcendència de les funcions exercides, en la seva càrrega política, en el perfil dels directius, en les relacions internes, etc.

No obstant això, i com a organitzacions interrelacionades pel seu caràcter «públic», és possible extreure de tota aquesta heterogeneïtat algunes característiques comunes. Des del punt de vista «pur i dur» de la gestió, i en termes generals, aquestes característiques comunes es presenten com a elements negatius, com a obstacles a l'obtenció de nivells d'eficiència més alts. Entre d'altres, hi trobem i en destaquem les següents:

A) Confusió de responsabilitats polítiques i de gestió

Segons el pes polític o tecnicoprofessional de l'organisme públic, la interferència de la política en la gestió pot arribar a convertir en pura formalitat les facultats decisòries del responsable administratiu. La confusió de responsabilitats polítiques (elaboració d'objectius i estratègies, entre d'altres) i executives (producció eficient de serveis de qualitat) genera importants distorsions en el procés d'adopció de decisions, a causa de la manca de correspondència entre els poders formalment assignats a l'Administració i els realment ostentats.

B) Organització ineficient

B.1. En l'àmbit estructural:

1. Estructura invertebrada. La burocràcia i el principi elemental de jerarquia atorguen a les organitzacions públiques clàssiques una aparença de cohesió i unitat que és més formal que real, com mostren els regnes de taifes que hi ha i la tendència a la disgregació. La invertebració del sistema és una característica generalment reconeguda.
2. Estructura massa verticalitzada, que crea una excessiva distància entre el nivell de presa de decisions i els problemes que cal resoldre.
3. Estructura orientada per les pautes de disseny del model burocràtic, caracteritzada per la concentració del poder de decisió i la creació d'instàncies horitzontals (unitats de pressupost, de contractació, intervenció de la despesa, funció pública, etc.) amb tasques d'estandarització procedimental i de controls primaris i formalistes poc compatibles amb les actuals demandes d'eficiència i qualitat dels serveis públics.

B.2. En l'àmbit funcional:

1. Rigidesa de processos i conductes, extraordinàriament regularitzats i normalitzats.
2. Sistema de garanties (formals) del seguiment procedimental, estructurat amb controls previs, moltes vegades d'efectes suspensius i, gairebé sempre, dilatoris.
3. Sistemes de control orientats a l'observança de les normes i els procediments i no a resultats.

B.3. En l'àmbit dels recursos humans:

Poques coses semblen tan incongruents i contradictòries com l'actual marc organitzatiu de la gestió de recursos humans en el si de les organitzacions públiques, un àmbit caracteritzat –en un món extraordinàriament plural i heterogeni, com s'ha vist– per la seva uniformitat, homogeneïtat i manca de flexibilitat, que el fa poc adaptable a la diversitat dels entorns organitzatius, missions i estratègies.

Els aspectes comuns a les organitzacions públiques que s'acaben de relacionar són percebuts, com s'ha dit, com a obstacles a l'eficiència, dins un plantejament clàssic de bona gestió. Cal no oblidar, però, que en l'esdevenidor històric

el valor de l'eficiència, que avui es presenta com el més important, ha estat supeditat en les administracions públiques (i continua supeditat) a altres valors («obstacles», des del punt de vista de la gestió). Així, el rígid procediment administratiu que en un cas és vist com a entrebanc a una actuació eficient, en un altre cas és percebut com a garantia de la mateixa actuació, com aquell conjunt de regles el seguiment de les quals garanteix (en general) l'encert de la decisió finalment adoptada. Les comunicacions a l'interessat, emissions d'informes, edictes als butlletins oficials, tràmits d'audiència i resta d'actuacions d'un procediment són alhora obstruccions i garanties, segons el valor que s'agafi com a mesura.

2. Els directius de les organitzacions públiques

Un cop vist, a grans trets, l'hàbitat del gestor públic, i abans d'entrar en l'anàlisi d'aquesta figura, interessa efectuar-hi una aproximació amb l'observació de l'actual directiu de l'organització pública, amb la idea que, en el procés evolutiu que vivim, aquest representa la baula, l'anella anterior de la cadena.

En una formulació simplista, podria entendre's que —en la gestió pública— els objectius que cal assolir, les realitzacions que cal efectuar, els concreta el representant polític segons els mitjans i els procediments determinats per la norma (assignacions econòmiques establertes a la llei de pressupostos corresponent o bé aprovades per l'òrgan de govern de l'ens del qual es tracti, normes procedimentals, etc.), i correponen al gestor administratiu les funcions executives necessàries per a la consecució pràctica d'aquells objectius i la tramitació ordinària del dia a dia.

Això podria ser així si no fos per la confusió existent entre política i administració i per les deficiències estructurals i de gestió a les quals s'ha fet referència abans. La realitat de les nostres organitzacions públiques i dels seus directius es presenta com un fet molt més complex.

Ni tan sols és fàcil delimitar la figura del directiu. Si ens limitéssim a plantejaments formalistes, hauriem d'entendre per directiu-gestor aquell que ocupa el nivell jeràrquic immediatament inferior al cap polític, fet que ens portaria, en l'àmbit estricte de l'organització pública ordinària, al subdirector general com a prototipus del gestor públic. Però la realitat evidencia que també els titulars de direccions generals, i fins i tot de secretaries generals, fan normalment funcions de gestió i fins i tot burocràtiques, amb la qual cosa el plantejament formal del principi perd entitat.

La qüestió es complica encara més quan deixem el marc organitzatiu tradicional i passem a les empreses públiques, organismes autònoms, administració institucional, etc. En aquest món es perd fins i tot l'homogeneïtat en la nomenclatura dels càrrecs i fins i tot l'equivalència entre càrrecs de nomenclatura igual.

Ens trobem aquí amb directors, gerents, caps de divisió, caps d'àrea, subdirectors, caps de servei i molts altres càrrecs directius en relació amb els quals es fa difícil trobar elements bàsics comuns, segons la seva agrupació i classificació.

Sense pretensió de rigor, podríem concloure que hi ha tants tipus de directius com d'estructures organitzatives i que són justament aquestes estructures i les funcions que s'hi desenvolupen les que determinen realment les similituds o les diferències entre directius.

No és el mateix càrrec el de director general de Radiodifusió i Televisió que el de director del Laboratori General d'Assaigs i Investigacions, de la mateixa manera que no són el mateix el càrrec de secretari per a la Immigració i el de president del Patronat de la Muntanya de Montserrat, per posar-ne alguns exemples: ni són similars les càrregues polítiques respectives, ni els perfils directius (ambigu –tecnicopolític– en uns casos i clarament professional en d'altres) ni, segons el cas, la forma d'accés, ni el grau d'independència en la gestió, etc.

Però les diferències extremes que poden apreciar-se en aquests casos es tornen mínimes en d'altres. Sense deixar les estructures del Govern de Catalunya, d'on s'han extret els exemples, sembla clara la similitud existent entre les direccions de serveis o les mateixes secretaries generals. També es poden trobar altres semblances fora del camp estrictament funcional, com per exemple, entre el Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme i el Centre per a l'Empresa i el Medi Ambient, del Departament de Medi Ambient; o entre Regs de Catalunya, SA i Aigües Ter Llobregat, etc.

No és difícil acceptar que els directius d'aquests organismes tenen moltes més semblances i afinitats que les que hi poguessin haver entre els càrrecs abans esmentats.

La norma, amb tot, és l'heterogeneïtat, més o menys manifestada segons el nivell de similitud entre organismes.

Igual que en el cas de l'hàbitat, la diversitat (necessària dintre d'uns paràmetres racionals) es torna extrema, sense que l'actual dispersió trobi el cada cop més necessari camí cap a una ordenada «tipologia plural» de directius.

Hi ha moltes qüestions elementals que cal resoldre abans de poder arribar a aquesta tipologia: d'entrada, ni tan sols existeix un concepte de gestor públic ni s'han definit els seus trets característics. Tampoc se l'ha sabut ubicar en aques-

ta franja politicoadministrativa en la qual ordinàriament exerceix les seves funcions. No se li ha fet una atribució sistemàtica de competències i responsabilitats, ni s'ha fixat el seu grau d'independència en l'adopció de decisions. Tampoc s'ha establert el seu àmbit de relació amb els altres òrgans (superiors, inferiors i iguals) de l'estructura, ni, evidentment, s'han establert polítiques retributives «plurals», segons atribucions i responsabilitats...

Entre les mancances assenyalades i les característiques de l'hàbitat en el qual dur a terme la seva activitat, el directiu actual de les organitzacions públiques apareix com una figura complexa, de difícil encaix en les tipologies tradicionals. Deixant de banda, per inabastable, tot allò que estableix les diferències (origen i forma d'accés; formació i professionalitat; afinitat –personal, professional, política– amb el cap polític; estructura on s'exerceix la funció; responsabilitats i competències assumides, etc.), l'actual directiu de les organitzacions públiques se'ns presenta, en una formulació *darwiniana* empobrida i limitada pels aspectes no contemplats, com la baula anterior al gestor públic, caracteritzat per una habilitat especial per compatibilitzar l'exigència política i la demanda d'eficiència i de servei públic; capaç de moure's en un àmbit de relacions i responsabilitats ambigu i del qual s'espera una capacitat singular per superar les rigideses del sistema i obtenir més rendiment d'uns mitjans –sobretot personals– no sempre idonis.

3. Els gestors públics

La demanda de gestors públics altament capacitats, manifestada en diverses ocasions durant la història de les nostres administracions públiques, es presenta cada vegada més urgent, fins al punt d'organitzar-se congressos –com aquests– per debatre sobre aquest tema.

Les raons d'aquesta demanda i de la seva urgència han de buscar-se –creiem– en el sistema burocràtic vigent mateix, incapaç de donar resposta adequada a les noves exigències socioeconòmiques. Les tecnologies modernes, la innovació contínua, la competitivitat, fins i tot els requeriments derivats de la creació d'una Europa o «casa europea» exemple d'organització ciutadana, pressionen cada cop amb més força perquè s'evolucioni cap a altres models més d'acord amb les demandes actuals.

Però, igual com passa amb el cinema, es fa més fàcil parlar del protagonista a principal que de tot el complex sistema que fa possible la pel·lícula. També aquí el directiu (protagonista), com una de les parts més visibles de l'organitza-

ció en què tendeix a personalitzar-se, passa a ser el receptor ideal (i a més –conceptualment– políticament neutre) de les demandes de canvi.

En què es diferencia aquest nou gestor de l'actual directiu públic? Ha de ser més professional, menys «funcionari», dominar diversos idiomes, haver realitzat algun màster en una prestigiosa universitat...? Potser quelcom d'això i bastantes coses més, sobretot pel que fa al coneixement de les normes i dels procediments administratius que, obstacle o garantia, segons es miri, continuen presents per ser observats. El cas és que avui existeixen ja molts directius d'organitzacions públiques que compleixen amb escriure els requeriments d'aquesta figura emergent de gestor públic, sense que això es noti o s'aprecii especialment.

En el fons, quan es parla de gestor públic, s'està pensant en el mateix directiu definit abans, encara que amb una exigència afegida: la capacitat de donar resposta concreta a les dues grans demandes del moment, l'eficientisme (entès com l'art de reduir la despesa pública sense renunciar a les realitzacions) i la receptivitat (o percepció especial del ciutadà com a client, que posa l'accent en la millora de la qualitat del servei públic).

El problema és que l'«hàbitat» en el qual aquest gestor ha de desenvolupar la seva funció dificulta clarament la satisfacció d'aquestes demandes. Perquè puguin ser-li raonablement exigits al gestor públic uns resultats determinats, cal, com a mínim, una planificació prèvia que concreti els objectius i assigni els recursos, un grau d'autonomia de gestió i un sistema vàlid d'informació de gestió. I res d'això s'adiu amb el tradicional funcionament de les nostres administracions.

De fet, les «característiques» evidenciades en examinar l'hàbitat del gestor representen un obstacle pràcticament insalvable a la tasca que s'espera d'aquest directiu públic. No es pot, per tant, parlar d'una gestió pública d'alt nivell, sense resoldre prèviament els problemes apuntats abans sobre la confusió de responsabilitats polítiques i de gestió, les greus deficiències estructurals i funcionals i les polítiques incongruents en matèria de recursos humans.

La resolució d'aquestes qüestions haurà de portar al naixement d'una nova cultura administrativa, fruit de la incorporació de formulacions del món de la gestió privada a l'Administració moderna i de la seva integració amb els plantejaments públics.

En l'hàbitat resultant per fi serà possible la vida i el desenvolupament de l'esperada nova espècie de gestor públic, al qual ja es podrà exigir resposta, no sols a les demandes d'eficientisme i receptivitat, sinó també a les que, a parer nostre, són les altres dues grans demandes públiques emergents: la sostenibilitat (en matèria d'obres i activitats) i l'equitat (en matèria de serveis).

Però l'esperada nova cultura administrativa i la seva interacció amb el gestor públic, tot i que representa un tema fascinant, ens portaria a una llarga anàlisi que resulta més prudent deixar per a una altra ocasió.

Conclusions

1. Sota l'expressió d'*organització pública* s'engloben múltiples estructures caracteritzades per la seva heterogeneïtat. En un grau més alt o més baix, aquestes estructures s'organitzen i funcionen d'acord amb el model burocràtic.
2. L'actual organització pública es mostra incapaç de donar resposta a les modernes demandes d'eficientisme i de receptivitat. Les raons es troben en el sistema burocràtic mateix i en el seu catabolisme, sobretot pel que fa a la confusió entre les responsabilitats polítiques i de gestió i a l'àmbit organitzatiu dels recursos humans.
La manca de resposta o la resposta ineficient és predicable també pel que fa a d'altres demandes emergents de contingut més «públic», com les relatives a la sostenibilitat i a l'equitat.
3. Totes aquestes demandes continuaran sense resposta adequada fins que no s'actui sobre el model organitzatiu i les seves degeneracions. Mentrestant, el perfeccionament i la formació dels directius públics en les tècniques de gestió privada es presenten com a accions en paral·lel, que assoliran el seu sentit i validesa plena amb la reforma propugnada.
Avui dia, aquests directius, amb independència de la seva capacitat i vàlua personal, no poden desenvolupar una gestió d'alt nivell a causa de les mancances del sistema.
4. El gestor públic apareix com la baula que segueix l'actual directiu, amb capacitat real de donar resposta a les demandes actuals dins un sistema reformat i, en certa manera, nou, integrador de plantejaments del món de la gestió privada i de valors i cultura públics.

DIRIGIR LA DIVISIÓ DE SERVEIS PERSONALS EN UN CONTEXT DE CANVI

Carme Turégano

Fa uns anys que les administracions públiques tendeixen a contractar les prestacions d'alguns serveis a empreses externes. L'Administració local segueix aquesta tendència i, a més de prestar directament alguns dels serveis, en altres ocasions és l'Administració mateixa qui articula organismes autònoms que n'agiliten la gestió o opta per contractar externament. Aquesta és una opció que permet, en alguns casos, millorar l'eficiència dels serveis públics i és un camí que cal experimentar i que encara ha de créixer més, fins que se'n pugi fer valoracions a llarg termini, amb dades comparatives, sobre els diferents models.

Els serveis a les persones, que acostumem a anomenar serveis personals com es fa a l'Ajuntament de Barcelona, inclouen un conjunt de prestacions dirigides a tota la ciutadania, d'acord amb les diferents franges d'edat i els sectors, la competència de les quals correspon a l'Administració. Actualment, algun d'aquests serveis públics d'alta qualitat, el presta directament l'Administració, o instituts, consorcis o agències; d'altres, com els esportius, amb fórmules de concessió i, finalment, la gran majoria són prestats amb contractes de serveis, etc., sempre amb un objectiu únic: trobar models de prestació que millorin la qualitat i que continuïn el creixement de la despesa. Amb la noves orientacions del govern per a les administracions locals, que exigeixen el dèficit 0, totes les persones que treballem al servei dels ciutadans i les ciutadanes hem de continuar innovant en models de gestió, de manera que es pugui mantenir l'oferta necessària del nivell adequat, però amb pressupostos que fa uns quants anys que creixen de manera limitada.

Des de les divisions de Serveis Personals dels districtes, oferim un ventall de serveis dels quals només els serveis socials i una part de centres cívics i culturals són de gestió directa i la resta els gestionen organismes o empreses. És evident que la regulació dels serveis socials, per la seva garantia d'universalitat i d'igualtat per a tots els ciutadans que accedeixen a qualsevol dels centres, queda defini-

da pel sector, que alhora ha de dotar-nos dels mecanismes de regulació i ordenació necessaris per homologar l'oferta; no hem de perdre de vista que s'està treballant, encara que no sigui fàcil, per aconseguir un organisme mixt entre iniciativa pública majoritària i iniciativa privada experta, que pugui facilitar el creixement dels serveis socials al ritme de la demanda de la nova ciutat. Per tant, pot ser que, en un futur proper, les nostres divisions prestin els diferents serveis amb models de gestió molt diversos, però no sempre directament i amb treballadors municipals. Aquest fet no disminueix la importància de la direcció de les divisions, ans al contrari, genera situacions molt complexes que caldrà afrontar. Una de les més importants té relació amb la manera de com s'articula la coordinació entre polítiques generals de direccions sectorials amb l'execució territorial. Una altra és el model de relació amb les empreses contractades que presten el servei... en definitiva, podrem posar exemples d'eficàcia sempre que els objectius de les parts siguin clars i compartits.

Crec necessari remarcar un fet que és clau en aquest escenari, que molts dels serveis a les persones estan *territorialitzats al districte*. Aquest fet, que és la realitat actual i l'opció de l'Ajuntament de Barcelona, segons els models de qualitat i eficàcia basats en la proximitat, és imprescindible per entendre la funció de l'alt comandament en aquest context. Alhora, tenim una societat en canvi que exigeix una adaptació dels serveis a problemes nous, demandes i necessitats. Cal innovar des de la perspectiva de l'eficiència i millorar la capacitat de l'Administració de transformar-se en funció de nous objectius.

Com a conseqüència, la proximitat i la innovació són determinants en les funcions i les tasques de responsabilitat derivades dels objectius que els equips tècnics de les divisions desenvolupen (tècnics de planificació i gestió assignats segons ràtio definida per la direcció de recursos humans per a cada districte). La definició de «com», les estratègies del control, la garantia de qualitat i tots els altres temes a què ens referim, es genera en aquest equip, que es completa amb els directors dels equipaments i els treballadors de la divisió.

Una vegada hem situat la realitat en la qual es mou avui el/la cap de serveis personals, és necessari concretar i sintetitzar l'àmbit d'acció en quatre eixos que determinen la seva funció directiva:

- La traducció de les línies polítiques d'actuació a objectius estratègics i com desenvolupar-los.
- La planificació dels serveis i de les estratègies del control de la gestió, tant des del seguiment, l'avaluació i l'elaboració d'indicadors com des de la definició de la nova planificació.

- La garantia de la qualitat dels serveis prestats i el fet de retre comptes de resultats als ciutadans i als polítics.
- L'enfortiment del teixit social on aquesta intervenció es porta a terme, amb una orientació clara per desenvolupar mecanismes de participació i també maneres de fer que ajudin a resoldre problemàtiques comunes de manera conjunta.

En aquest context, el cap de divisió de Serveis Personals ha de ser un estrateg que garanteixi la prestació dels serveis de l'Ajuntament al territori i en respongui. Sigui qui sigui el gestor del servei, tant si és una gestió directa com una gestió contractada, hem de respondre de les responsabilitats derivades dels quatre eixos als quals he fet esment i que es defineixen a continuació:

1. Aconseguir la traducció de les línies polítiques plasmades als plans d'actuació municipal a objectius estratègics de la divisió, per impulsar-los entre els diferents serveis del territori. *Per tant, es tracta d'aportar èxit a l'organització.* Els gerents han de validar aquesta traducció tècnica de la voluntat política. I és obvi que la coordinació entre sectors i districtes ens facilitarà entendre directrius, compartir objectius i vectoritzar els recursos en la direcció adequada.
2. Simplificar l'estructura i ajudar a créixer l'equip de comandaments intermedis -tècnics de planificació i gestió– no només com a bons gestors, que ja ho són, sinó també com a agents col·laboradors dels diferents serveis per impulsar els objectius, provocar la innovació i vetllar per la qualitat, i amb una capacitat real i no aparent de control sobre els resultats. Aquesta breu ponència no permet desenvolupar les funcions de l'equip de tècnics de planificació i gestió de la divisió, però hem d'insistir que si volem dirigir persones amb eficàcia i si creiem que són les persones les que afegixen valor als processos, *hem de dedicar un esforç important a definir les funcions dels nostres col·laboradors i dotar-los de mètode per desenvolupar-les.* S'ha de facilitar la presa de decisions dels responsables de serveis, programes i projectes, i atorgar franges de poder a aquest serveis.

Una administració moderna exigeix als seus comandaments que s'adaptin als canvis; és una de les competències d'un bon comandament. Una divisió de serveis a les persones que innova, que es redibuixa en funció dels resultats obtinguts, que es pregunta per què alguna cosa no ha sortit com s'esperava, ha de plantejar modificacions que responguin als requeriments de les noves fites. L'equip de comandaments ha de ser un agent actiu en aquesta transfor-

mació, però tenir un equip proactiu vers els objectius de canvi funcional o procedimental vol dir que hem estat capaços de facilitar-ho.

He insistit en aquest tema perquè no podrem implantar un model innovador de comandament ni crear estratègies adequades per a l'èxit de serveis, programes i projectes, si no ens aturem a definir, conjuntament amb els nostres col·laboradors, quin tipus de responsables volem, si no reforcem la cultura que ho legitimi i si no afavorim el clima adequat per al seu creixement.

3. Les polítiques per garantir la qualitat dels serveis dels anys noranta, van fer que el concepte de client s'incorporés a l'Administració pública. Si bé les nostres divisions no utilitzen habitualment aquest terme, el concepte hi ha quedat assimilat; satisfacció dels usuaris i qualitat són guies en la prestació dels serveis. En un panorama on la gestió dels serveis té diferents models i on els diferents models poden ser gestionats per subjectes de naturalesa diversa, hem de definir les estratègies per la qualitat, sempre de manera coordinada amb les direccions de serveis corresponents. I parlar de qualitat en sentit ampli vol dir moltes més coses que la implantació per part d'un gestor d'un dels models de qualitat homologats; vol dir, també, articular instruments per mesurar la satisfacció dels usuaris, pot significar aplicar estàndards de qualitat en equipaments similars, o ens pot portar a crear grups de millora amb una fita concreta... és això i més.

Les polítiques de qualitat han incorporat el fet de retre comptes de la gestió pública als ciutadans. Per tant, a més del sistema de control que ens permeti presentar els resultats de la nostra gestió als polítics, hem de facilitar que la nostra gestió es pugui donar a conèixer públicament.

No podem passar aquest capítol referit a qualitat i resultats sense fer esment del repte que significa aprofundir en els models de relació que tenim amb els adjudicataris de la prestació dels serveis municipals. No faig referència als tipus de contracte, determinats per la llei i elaborats pels departaments d'Administració, sinó a la *relació que establim entre adjudicatari i administració* una vegada inserits al territori com a geografia compartida. Com a responsables que som de l'execució del servei, segons el contracte, hem de tenir mecanismes que ens permetin analitzar els resultats que se'ns presentin, hem de tenir la capacitat de modificar, quan així ho demanin els resultats, i hem de crear cultura de treball en xarxa per optimitzar els recursos.

4. El quart eix fa referència a la necessitat d'enfortir el teixit social com a horitzó de les intervencions: la mateixa comunitat treballa per a la comunitat, en

col·laboració amb l'Administració més propera, la local, que, a partir de les seves prestacions, ajuda a desenvolupar un teixit relacional. I també s'activen les diverses disciplines que hi ha al territori. El territori ha de ser gresol dels serveis municipals, dels altres serveis i dels ciutadans que hi estan organitzats en entitats. Els projectes comunitaris, els projectes d'èxit, els camins escolars... hem de tendir a la capacitat de la comunitat, en la línia que apunten els nous teòrics dels serveis públics. S'hauria d'arribar, com ens deia fa uns mesos D. Osborne, a cedir a la comunitat una part de l'autoritat, pel que fa a les decisions en recursos i tasques de l'òrgan públic, tant en l'àmbit de la planificació com en el foment de les associacions i dels serveis públics i compartir-hi objectius i activitats. És en aquesta tasca on la divisió de serveis personals ha de ser més visible, però també *ha d'afavorir la visualització dels serveis, dels programes i dels projectes que té en marxa l'Ajuntament, per dotar-los de tota la seva eficàcia en la resolució dels problemes*. Cal la proximitat dels tècnics experts vers la comunitat per establir-hi un diàleg participatiu i profitós de recerca conjunta de solucions als nous reptes del barri, del districte, de la ciutat.

EL DIRECTIU PÚBLIC A LA GENERALITAT DE CATALUNYA: UNA APROXIMACIÓ AL SEU PERFIL

Josep-Manuel Silva i Alcalde

1. Introducció. Concepte de *directiu públic* a l'efectes del treball

El primer concepte que cal definir en aquesta comunicació és el de *directiu públic* de la Generalitat. Sobre aquest aspecte encara és la principal obra de referència l'estudi de Jordi Matas *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*, editat per l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat, tot i que des de la seva publicació al 1995 s'han produït modificacions normatives i canvis polítics que potser en farien recomanable la revisió i l'actualització. Matas proposa com a objecte del seu estudi els alts càrrecs definits per l'article 5.3 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració, és a dir els «secretaris generals i els directors generals», però exclou (amb algunes excepcions que jo entenc poc justificades) els càrrecs assimilats a secretari general o a director general, directors de servei, caps de gabinet i assessors. Per la meua part, i a l'efecte d'aquest treball, amb els matisos que es puguin fer més endavant, he cregut convenient ampliar el concepte de directiu de la Generalitat, a més dels secretaris i directors generals, en primer lloc, a la resta de càrrecs assimilats a aquestes categories. Matas els exclou de l'seu estudi perquè considera que no tenen prou protagonisme ni en la direcció política ni en l'estructura de l'Administració de la Generalitat. Tot i ser un argument discutible, en el cas d'aquest treball crec que no hi ha discussió possible d'incloure'ls per definir una aproximació al perfil del directiu públic de la Generalitat, i per tant els donaré per inclosos. Això sí, només aquells que formen part del que s'entén per Administració pública, en aquest cas de la Generalitat, i per tant no hi comptem les empreses públiques de la Generalitat que actuen sota les normes del dret privat, els directius de les quals haurien de tenir un perfil diferent del que pretenem definir en aquest treball (tot i que accepto el repte de discutir també aques-

ta exclusió). També crec que s'hi ha d'incloure els directors de servei, figura ja consolidada a la Generalitat i present a la majoria dels departaments (cosa que no succeïa encara l'any 1995, data de l'estudi de Matas), que només es diferencia de la resta d'alts càrrecs en què el titular ha de ser nomenat necessàriament entre funcionaris de carrera, i que per tant crec que ha de compartir els mateixos requisits que la resta de directius públics de la Generalitat. A més, proposo incloure-hi la figura dels caps de gabinet, ja que crec que en els darrers anys ha estat també una figura consolidada políticament a la Generalitat i en l'actualitat desenvolupa majoritàriament algunes funcions que es poden assimilar a les directives, encara que s'haurà de matisar el seu perfil per raó de l'elevat component polític d'aquesta figura. D'altra banda, estic d'acord a excloure'n els anomenats *assessors*, figura molt heterogènia que en termes generals no fa funcions directives a la Generalitat i, per tant, no comparteix el perfil directiu de les altres figures esmentades.

Algú podria plantejar incloure-hi els subdirectors generals, funcionaris de carrera que ocupen places de lliure designació, que, tot i que normalment fan funcions directives, estan mancats, per norma general, del caràcter polític dels alts càrrecs. Per aquesta raó també els exclourem del concepte definit en aquesta comunicació.

Per la raó contrària, pel fet de tractar-se de membres del Govern de caràcter plenament polític, amb importants funcions de representació, també n'hem exclòs els consellers, encara que sovint exerceixen una funció d'alta direcció dels departaments i per tant actuen com a directius públics.

2. Definició del perfil directiu de la Generalitat de Catalunya.

Elements característics

Així doncs, un cop delimitat el concepte, caldria avançar una aproximació al perfil del directiu públic de la Generalitat.

M'agradaria començar aquesta aproximació proposant una comparació amb una beguda coneguda per tothom i anomenada *café irlandès*: es tracta d'una combinació de tres ingredients, nata, cafè i whisky, en proporcions similars i que els bons restaurants preparen i presenten amb una aparença estètica espectacular, absolutament tricolor, ja que la diferent densitat dels elements que formen la beguda permet que no es barregin inicialment. Això sí, en el moment de beure-la sempre s'acaba barrejant i, en tot cas, la barreja és efectiva a l'estómac del consumidor. Aquest consumidor també pot demanar que les dosis de cada

element no siguin exactament iguals en quantitat, segons les seves preferències (menys cafè, més whisky, poca nata...), però sempre amb presència dels tres elements.

Doncs bé, el perfil del directiu públic de la Generalitat podria comparar-se al cafè irlandès, ja que segons la meua opinió hauria de tenir unes característiques que podríem classificar en tres grans grups, que correspondrien a l'expressió weberiana de «funcionari polític» (també citada per Matas) a la qual jo afegiria «amb formació directiva»:

1. En primer lloc, encara que no en el sentit estricte del terme, estem parlant d'un funcionari. D'un alt funcionari, sí, però en definitiva d'una persona que treballa per a l'Administració pública, el *civil servant* dels anglesos, sense una relació de tipus indefinit amb l'Administració, però amb unes característiques diferents a l'empresa privada que requereixen, al meu parer, un coneixement previ, una formació, i fins i tot a vegades farien recomanable una vinculació especial amb els poders públics. Per tant, crec que el directiu públic ha de conèixer l'Administració i no em sembla malament que una part important dels alts càrrecs de la Generalitat siguin funcionaris de carrera. En algunes administracions de l'Estat espanyol, per exemple a la Comunitat Autònoma de Madrid, els directors generals s'han d'escollir «preferentment entre funcionaris de carrera». Això no exclou la possibilitat de fitxar professionals brillants del sector privat, però crec que se'ls ha d'exigir un coneixement mínim del sector públic, com ara el sistema de contractació, l'estructura de la funció pública o el mètode d'elaboració dels pressupostos, ja que es tracta de procediments molt diferents als del món privat que cal conèixer per exercir tasques directives a l'Administració pública. Aquests coneixements o la condició de funcionari tampoc no exclou el que per a mi representa una experiència molt enriquidora, que és el fet d'haver treballat durant algun temps fora de l'Administració, com a professional lliure o al sector privat, ja que això dóna una perspectiva exterior molt positiva per sortir de l'endogàmia en què de vegades cau el sector públic. En tot cas, recordo que estem parlant del primer ingredient del *cafè irlandès* que haurà de ser complementat pels altres dos, i que com hem dit al principi, no cal que sigui en la mateixa proporció.
2. En segon lloc, estem parlant de càrrecs de designació i confiança política, de càrrecs *polítics*, i per tant aquest ingredient ha d'aportar, en sentit ampli, una visió política, un compromís amb el govern escollit per les urnes, una iden-

tificació amb les línies marcades per aquest. Això pot suposar un ampli espectre de possibilitats, que faran que aquest ingredient sigui més o menys present en la barreja. Des del directiu independent, sense filiació política, bon coneixedor de l'Administració pública i amb grans habilitats directives, però, això sí, copartícep de les grans línies polítiques del govern, fins al militant compromès del partit governant, amb càrrecs de responsabilitat a l'estructura organitzativa del seu partit, amb participació intensa a les campanyes electorals, però amb coneixement del sector públic i formació directiva.

3. En tercer lloc, estem parlant d'un *directiu públic*, i per tant d'algú amb formació i habilitats directives, amb *expertise*, com dirien els anglesos, i amb coneixements específics per ocupar el seu lloc. Estem parlant per tant d'un ingredient doble: d'una banda, el directiu necessita formació i habilitats per *dirigir*, per liderar un equip, per gestionar la seva àrea amb competència des de la seva responsabilitat; de l'altra, cada lloc de treball requerirà uns coneixements específics per als quals no tothom pot servir. Per exemple, un director general de carreteres haurà de saber d'obres públiques, haurà de tenir determinada formació tècnica, o el director de salut pública haurà de tenir formació sanitària. En altres casos, aquesta formació pot ser més genèrica, més política, és el cas dels caps de gabinet, o dels secretaris generals, o de determinades direccions generals menys sectorialitzades. Però tots ells han de saber motivar un equip, dirigir una reunió, negociar, parlar en públic, comunicar... han de tenir habilitats directives, aquelles que s'ensenyen en les escoles de negoci i que en aquest cas no són gaire diferents de les dels directius del sector privat.

Tenim per tant el nostre particular cafè irlandès, el nostre funcionari polític amb habilitats directives, en dosis diferents de cada ingredient, segons el cas i el lloc a ocupar, però amb presència sempre dels tres ingredients, encara que a vegades mínima.

3. Breu referència a la meva experiència personal

Sóc conscient que és molt difícil parlar d'un mateix sense caure en la presumpció ni en la falsa modèstia, però tot i així intentaré aportar algunes referències personals que poden ser útils per acabar de definir aquest perfil del directiu públic de la Generalitat de Catalunya. Amb un advertiment previ, i és que jo he

tingut sempre un cert esperit reinaxentista que m'ha fet interessar-me per moltes coses diferents, he intentat canviar amb una certa freqüència de lloc de treball, no he abandonat mai la formació, a risc d'acabar per saber una mica de tot però sense ser un expert en res. I dic això més com un defecte que com una virtut, tot i que en la meua carrera professional a vegades ha pogut ajudar-me, però sovint em fa sentir com un estrany a tot arreu.

Bé, disculpeu la introducció, el cas és que fa 16 anys que treballo a la Generalitat, sóc funcionari de carrera del cos superior i durant uns anys vaig ocupar diversos llocs base i de comandament fins a arribar a subdirector. La meua formació acadèmica i professional és bàsicament en l'àrea jurídica i de la comunicació, on també vaig treballar durant un temps com a professional lliure o col·laborant amb empreses del sector privat. També tinc militància política, des de fa deu anys, en un dels partits que governa la Generalitat. I la Generalitat em va proporcionar formació directiva sufragant les despeses d'una de les primeres edicions del Diploma de funció gerencial a les administracions públiques d'Esade que molts de vosaltres coneixeu directament o indirecta. També he participat i encara participo com a docent en diferents cursos, seminaris o conferències sobre temes diversos. Aparentment, un bon cafè irlandès, amb proporcions similars de cada un dels ingredients. Això m'ha permès ocupar en els darrers vuit anys fins a quatre càrrecs diferents dels que hem considerat com de directiu públic a la Generalitat. He ocupat llocs de perfil clarament polític on la meua condició de funcionari, la meua formació directiva i els meus coneixements jurídics, malgrat que no eren considerats prioritaris, m'han estat molt útils. Però precisament el fet d'ocupar aquests llocs i les meves responsabilitats de partit m'han fet dependre molt més dels canvis polítics i de les circumstàncies que han afectat els meus superiors. Els altres ingredients de la barreja, la formació directiva i el coneixement de l'Administració que la meua condició de funcionari m'ha proporcionat, m'han dotat d'una certa polivalència que, insisteixo, a risc d'aportar poca profunditat en algun cas concret, m'han permès en els darrers temps desplaçar-me a altres llocs de direcció amb menys perfil polític i més contingut específic i de gestió.

Crec que la polivalència amb presència dels tres ingredients permet millorar la qualitat dels directius de la Generalitat i alhora permet crear una certa pedrera estable de personal per ocupar aquests càrrecs, sotmesa només parcialment (en els llocs que hem definit amb perfil més clarament polític) als canvis de consellers o de govern.

Com a conclusió, per tant, definim el perfil del directiu públic a la Generalitat de Catalunya com el d'una persona preferentment vinculada a l'Administració pública com a funcionari, o amb un bon coneixement del sector públic, amb adhesió política al Govern, amb formació i habilitats directives, i amb coneixements específics per ocupar el lloc en concret.

4. Reflexions i propostes sobre el perfil del directiu de la Generalitat de Catalunya. Similitud i diferències amb altres administracions públiques

Per acabar aquesta comunicació voldria fer algunes *reflexions complementàries* al voltant de la meua proposta de perfil del directiu públic de la Generalitat, sense voluntat d'aprofundir-hi més sinó simplement per tal d'aportar nous elements de debat a aquest Congrés.

- Hi ha *altres possibles models directius* a l'Administració pública, menys polititzats i més professionalitzats, similars al francès o a l'anglès, de la mateixa manera que hi hauria d'altres molt més vinculats als resultats electorals, com és el cas dels Estats Units. Crec que la meua proposta, susceptible de discussions i de millores, pretén cercar l'equilibri entre el model de directiu públic asèptic políticament, format a les escoles d'alts funcionaris, molt professionalitzat, però poc compromès amb la tasca de govern, i el model de directiu tot terreny, a vegades un gran professional del sector privat, amb moltes ganes, però sense gaire formació específica, totalment polititzat i pendent de qualsevol canvi polític per saltar del seu lloc.
- En relació amb les relacions entre els directius del sector públic i del sector privat, em preocupa l'escassa transferència de professionals entre ambdós sectors, ja que crec que seria desitjable un intercanvi més sovintejat de professionals dels dos àmbits. Aquest desig no és incompatible amb els requisits ja assenyalats del coneixement de l'Administració (de la mateixa manera que un directiu del sector privat ha de conèixer les regles del joc del sector privat) ja que la pretesa mancança d'aquest requisit es pot suplir amb el corresponent període de formació. No crec que sigui positiva l'actual impermeabilitat del sistema. Aquests intercanvis es podrien iniciar des de la universitat, amb programes de pràctiques que permetessin als estudiants interessats en la gestió i la direcció conèixer tant el món privat com el públic.
- Potser també seria el moment de revisar el règim d'incompatibilitats dels directius públics, ja que, en determinats casos, la realització d'altres activitats professionals, com la docència, o el lliure exercici professional a temps parcial (evitant sempre, com és lògic, els conflictes d'interessos, el tràfic d'influències i els comportaments contraris a l'ètica professional) pot ser molt

positiu per millorar la tasca de direcció en l'àmbit públic, al marge de facilitar la transferència de professionals publicoprivada de la qual parlàvem abans.

- En qualsevol cas, crec que he deixat clara la importància de la formació del directiu públic, mitjançant l'Escola d'Administració Pública, les escoles de negocis, compartint experiències amb directius d'altres administracions i fins i tot amb directius del sector privat. I, com és obvi, iniciatives com les d'aquest Congrés Català de Gestió Pública em semblen molt positives.

UNA ALTA DIRECCIÓ PÚBLICA PER A LES ADMINISTRACIONS DE CATALUNYA

Xavier Sisternas

*Director de serveis de Qualitat i Avaluació de l'Ajuntament de Barcelona
i professor associat de la Universitat Pompeu Fabra*

Les administracions de Catalunya no són avui un fet diferencial

Després de més de vint anys d'haver endegat les nostres institucions d'autogovern i d'haver democratitzat els ajuntaments i ens locals, els seus aparells administratius –analitzats en conjunt– s'han instal·lat en un còmoda mediocritat. Podríem dir que són *homologables* als de la Unió Europea i que resisteixen perfectament una comparació amb altres administracions públiques espanyoles. Però sense alegries. Des de la mediocritat del mínim comú denominador. No hi ha en les administracions de Catalunya un *fet diferencial*: Catalunya no destaca amb claredat ni per l'excel·lència en la gestió pública, ni per la qualitat dels seus serveis públics.

Caldria, però, destacar alguns exemples de bona gestió, àmpliament reconeguts, principalment en l'àmbit local, en el sanitari, a la universitat i en algunes empreses, organismes autònoms i consorcis públics. Pràcticament tots aquests exemples de gestió pública innovadora i eficaç han tingut lloc de la mà de veritables directius, que han actuat en el marc d'una opció en favor d'una gestió gerencial. És a dir, la diferenciació s'ha produït allà on ha estat possible professionalitzar les funcions de direcció i proveir els llocs d'alta direcció tenint en compte criteris de capacitat professional. Deixo de banda, evidentment, el pes cabdal que ha tingut en tots els casos la voluntat política, i sovint també la valentia política, de qui ha fet possible el sorgiment d'aquestes experiències.

Obrim oportunitats a la gestió i espais per a l'excel·lència

«Catalunya, excel·lència en la gestió pública». Aquest possible lema pretén sintetitzar el missatge d'una Catalunya que es marca la fita de fer de la qualitat

de la gestió pública un element diferencial respecte d'altres territoris. L'objectiu a deu anys vista podria ser el de ser reconeguts internacionalment per l'alt nivell de professionalitat, de bona gestió i de qualitat en els serveis públics. Catalunya seria, doncs, punt de referència i exportadora de models en matèria de gestió pública. Aquesta aposta per un sector públic capdavanter necessitaria un consens politicoinstitucional, molt d'esforç i un conjunt de polítiques i accions, de les quals en voldria destacar només una: crear i consolidar una alta direcció pública (en endavant ADP) entre totes i per a totes les institucions públiques que operen a Catalunya.

L'ADP seria la versió catalana dels models de *Senior Executive Service* existents en molts països, principalment anglosaxons. El disseny del model català hauria de tenir en compte, evidentment, els èxits i el errors comesos en aquests països.

L'alta direcció pública: definició i abast

L'alta direcció pública (ADP) és el sistema que utilitzen un conjunt d'institucions i organismes públics i parapúblics que operen a Catalunya per proveir els llocs d'alta direcció professional i per gestionar les relacions professionals i contractuals amb les persones que els ocupen. Els organismes i institucions s'hi adhereixen voluntàriament i, puntualment i de forma motivada, poden excloure certs llocs d'alt nivell de ser coberts amb requisits i mecanismes ADP. L'alta direcció pública està doncs constituïda, en primer lloc, per un conjunt de llocs de treball definits així voluntàriament pels organismes adherits. Els *llocs ADP* seran identificats així per l'òrgan de direcció competent en cada organisme i constaran, si fa al cas, a les llistes o als catàlegs de llocs de treball. Aquests llocs ADP hauran de ser coberts seguint els criteris establerts per la regulació de l'alta direcció pública de Catalunya. Els llocs ADP només podran ser coberts per persones habilitades prèviament o bé que compleixin els requisits adequats per a la seva acreditació.

L'ADP no pretén doncs esdevenir un mecanisme directament despolititzador o antipolitització dels llocs de direcció pública. Els organismes adherits al sistema podran excloure determinats llocs de la seva cobertura via ADP, o bé per un lloc ADP podran seleccionar una persona de la seva confiança política, sempre que compleixi uns requisits mínims per ser acreditada i s'ajusti al perfil professional definit amb el vistiplau de l'organisme de control del sistema. L'ADP persegueix tan sols racionalitzar i donar transparència al reclutament

d'alts directius i, per aquesta via, vol garantir al màxim les capacitats professionals de les persones que ocupen llocs de direcció pública i millorar el seu prestigi professional i consideració social.

En segon lloc, l'ADP és un conjunt de persones que posseeixen una mena d'acreditació que els defineix com a candidats potencials a llocs d'alta direcció pública. Aquest conjunt de candidats potencials conté directius en actiu en llocs ADP i persones que han ocupat llocs ADP i no han estat informats desfavorablement en deixar el lloc. Les persones habilitades com a ADP no tenen cap dret específic ni tenen garantia de cap mena d'ocupar un lloc ADP. Tan sols han estat identificades com a complidores dels requisits bàsics per exercir llocs d'alta direcció pública.

Quant al seu abast, l'ADP hauria de néixer amb la voluntat d'aconseguir la màxima amplitud, cobrint potencialment tot el sector públic i parapúblic real que opera a Catalunya. Per tant, s'hi podrien adherir organismes autonòmics, locals i de l'Estat, Administració de justícia, universitats, institucions públiques independents, empreses públiques o mixtes, etc. A més podrien adherir-s'hi els hospitals de la XHUP, les escoles concertades i d'altres organitzacions que es financen principalment amb fons públics. No hauria de descartar-se que s'hi adherissin entitats gestores de serveis públics.

Alta direcció pública, per què i per a què?

Les principals raons que n'aconsellen la creació són, al meu parer, la següent:

- Les administracions catalanes, i la de la Generalitat de forma molt especial, necessiten després de quasi 25 anys un veritable revulsiu que catalitzi i simbolitzi l'endegament de processos de modernització a gran escala.
- Cal posar fre immediat al desprestigi de la direcció pública, i per extensió de la funció pública. L'ADP pot fer tangibles i transparents els llocs d'alta direcció a les administracions i així desvetllar vocacions entre professionals qualificats i entre estudiants brillants que vulguin optar a ocupar llocs de direcció en les institucions públiques de Catalunya.
- L'ADP podria contribuir a moderar les influències partidistes en les designacions per a llocs de direcció pública.
- L'ADP, ben dissenyada, generaria ja des del seu inici un important reconeixement intern i extern, i esdevindria un important factor de prestigi per a Catalunya i les seves institucions públiques.

Els objectius que pretén assolir el sistema d'ADP són:

- Contribuir a la professionalització dels llocs de direcció pública, garantint la publicitat i la transparència dels processos de provisió i assegurant el compliment d'uns requisits professionals mínims per part dels candidats.
- Constituir un col·lectiu professional de directius públics, sense pretensions corporatives, però amb identitat pròpia.
- Facilitar les relacions i les polítiques interdepartamentals i intergovernamentals a través de un col·lectiu d'alts directius que comparteixi certs valors i que disposi d'oportunitats d'interrelació.
- Millorar el prestigi, la consideració professional i el reconeixement social de les persones que exerceixen funcions de direcció pública professional.
- Augmentar la capacitat d'atracció i retenció de bons professionals al sector públic.
- Establir uns criteris comuns mínims d'accés, permanència i separació dels alts directius.
- Facilitar la definició consensuada d'unes condicions laborals adequades per a llocs d'alta direcció al sector públic.
- Crear una via transparent d'accés de *sèniors* a llocs d'alta direcció, oberta a persones del sector públic, del sector privat i del nogovernamental.
- Afavorir processos de *porta giratòria* que incentivin la mobilitat entre sectors, entre administracions i entre el món acadèmic i la gestió.

Un camí cap a la creació de l'alta direcció pública

El sistema d'alta direcció pública de Catalunya hauria de ser creat per llei del Parlament i desenvolupat mitjançant els reglaments oportuns i les normes pròpies dictades per les institucions adherides. L'èxit en la implantació del sistema exigeix, però, un ampli consens polític i institucional previ. Això hauria de permetre una posada en marxa progressiva i poc conflictiva. La llei crearia el sistema, però no l'imposaria a cap administració o organisme. En canvi el consens previ faria néixer el sistema ja amb institucions adherides que anirien implantant el sistema en els nous llocs de direcció que cal cobrir. És evident que l'Administració de la Generalitat, com a nucli dur de les institucions públiques que operen a Catalunya, hauria d'adherir-se al sistema de forma immediata. També fora bo que ho fessin així l'Ajuntament de Barcelona i la Diputació de Barcelona, per l'efecte demostració que això tindria en el món local català.

Al costat d'aquest consens institucional caldria, de forma prèvia o paral·lela, la conformació d'un consens important entre les forces polítiques. Això hauria de permetre una aprovació rotunda de la llei, si fos possible per unanimitat, i hauria de facilitar també el funcionament harmònic del sistema en el dia a dia. He dit en d'altres ocasions que la racionalització de la qüestió dels alts càrrecs i directius necessita, en qualsevol país, un canvi de cultura política. Si no aconseguim l'adhesió dels principals partits polítics a la idea d'una alta direcció pública professionalitzada no té cap sentit endegar el projecte ADP. A ningú no li escapa que això implica per als partits i per als càrrecs polítics una pèrdua d'influència directa sobre l'Administració i una renúncia a l'eventual utilització de criteris exclusivament polítics o de confiança personal en els nomenaments per a llocs de direcció.

A escala operativa podríem dir que el sistema ADP s'aplicaria *en base zero*, de forma singular i individualitzada. És a dir, no hi hauria una assimilació o convalidació que habilités com a ADP les persones que avui ocupen llocs definits com a ADP. El sistema s'aniria aplicant de forma gradual als llocs ADP de nova creació o de nova cobertura. De forma extraordinària, es podria admetre alguna mena de regularització individualitzada que garantís el compliment de tots els requisits del procés.

Una llei de creació del sistema d'alta direcció públic

La llei de creació hauria de respectar evidentment el marc constitucional i legal de la funció pública, tenir en compte el futur estatut d'àmbit estatal, i els eventuals processos de convergència europea en aquesta matèria. La pretensió de la llei hauria de ser, al meu parer, dibuixar un marc mínim que permeti reconèixer les especificitats de la funció directiva pública, en la línia del que suposa el contracte d'alta direcció en el sector privat. Més enllà d'això crec que la llei hauria de ser vista com una *lleï-oportunitat* i no com una *lleï-amença*, per la qual cosa crec que cal pensar en habilitar una nova figura que pot ser aprofitada per les institucions que ho desitgin, però que no s'imposa a cap organisme de manera obligatòria. Finalment, la llei hauria de regular una mena de consell rector al qual faig referència tot seguit.

Òrgans i mecanismes de gestió

El funcionament harmònic del nou sistema aconsella la creació d'una mena de consell o comissió, que podria denominar-se *Consell Rector del Sistema d'Alta*

Direcció Pública de Catalunya. Aquest Consell tindria certes similituds amb les *Civil Service Comissions* dels països anglosaxons i amb òrgans existents a Catalunya, com ara el Consell de l'Audiovisual. Les seves funcions serien l'impuls al desenvolupament del sistema i el control de l'aplicació adequada pels organismes adherits.

El Consell Rector tindria unes tasques genèriques d'impuls i seguiment del sistema ADP. La seva tasca principal seria, però, supervisar els processos de cobertura de llocs ADP. Això tindria una concreció mínima en dos moments: l'aprovació del perfil de competències i d'altres requisits i del procés de convocatòria pública i de reclutament previst per a cada lloc ADP i l'aprovació –i acreditació si s'escau– de la persona seleccionada. El Consell no assumiria, en principi, la realització directa de processos selectius, si bé –a petició de l'organisme implicat– podria assessorar-ne el procés.

El Consell també hauria de ser informat de les destitucions d'alts directius. El Consell podria eventualment retirar l'acreditació ADP en cas d'una destitució motivada per una actuació professional deficient o d'altres motius que així ho aconsellin. També elaboraria recomanacions en matèria de retribucions i condicions laborals dels alts directius. A més, podria impulsar la realització, amb el suport de l'Escola d'Administració Pública o d'institucions anàlogues, de programes de formació adreçats específicament al col·lectiu de directius ADP.

El Consell dependria i retriaria comptes periòdicament davant del Parlament, on presentaria informes anuals que donarien compte de la seva activitat i de l'estat de la direcció pública a Catalunya. D'altra banda, el Consell hauria de mantenir relacions amb els responsables en matèria de personal directiu dels organismes adherits al sistema i amb organismes a través dels quals es podria desenvolupar el sistema com ara la Secretaria d'Administració i Funció Pública, el Servei Català de la Salut, les entitats municipalistes o les diputacions. El Consell també podria elaborar protocols que contribuïssin a millorar els processos de reclutament i selecció d'alts directius. I podria emetre recomanacions a les institucions adherides en matèria d'avaluació i retribució de directius.

Els seus membres podrien ser de dos tipus: de ple dret, amb veu i vot, i observadors, només amb veu. Els primers serien bàsicament experts universitaris (de departaments com ara gestió pública, dret públic o psicologia industrial) i alguns exdirectius públics i privats de prestigi reconegut. Caldria valorar pros i contres sobre la inclusió d'experts en selecció de directius vinculats a gabinets de *head hunting*. Els observadors tindrien la funció de garantir la transparència i evitar eventuais arbitriarietats.

El membres del Consell serien nomenats pel Parlament. Caldria trobar una fórmula que evités l'habitual repartiment partidista. En aquest sentit podria considerar-se una elecció del Parlament entre candidats, amb perfils predefinitos, proposats en exclusiva per les universitats, la patronal, els sindicats, les grans associacions ciutadanes i les institucions públiques adherides al sistema. Els membres ho serien sempre a títol individual i serien nomenats per períodes llargs, de 5 ó 6 anys per exemple. Tindrien una dedicació variable, sempre a temps parcial, a les tasques de Consell i rebrien una compensació econòmica proporcional adequada. Els membres podrien renovar-se per terços, per tal de garantir una certa continuïtat en la composició del Consell. Caldria també dotar el Consell d'una petita secretaria tecnicoadministrativa que en facilités els treballs.

Observacions finals

Aquesta comunicació pretén tan sols llançar una idea, que caldria debatre en profunditat, tant pel que fa a l'oportunitat com a l'estructuració pràctica. El model presentat hauria de ser desenvolupat en detall, tenint en compte les seves febleses i els possibles impactes que la seva aplicació generaria. El seu valor principal és, al meu entendre, el de ser un model original, que hauria de permetre la construcció d'un sistema, sense pretendre imposar un *canvi per decret*. A més el model té com a element clau el fet que dibuixa un sistema interadministratiu que ha de facilitar la cada vegada més necessària estructuració intergovernamental de les polítiques públiques. Finalment, és un model obert, que no segrega el sector públic de la societat, sinó que pretén normalitzar la direcció pública, incorporant-hi tot el saber acumulat per la gestió empresarial i nogovernamental.

I, el més important, l'ADP no ha de ser un fi en si mateix, tan sols un catalitzador de la reforma necessària –radical i urgent– que necessiten les administracions públiques si no volem perdre el tren de la història.

LES POLÍTIQUES DE RECURSOS HUMANS AL SECTOR PÚBLIC DE CATALUNYA

Miquel Salazar Canalda

Catalunya disposa d'un sistema de prestació de serveis públics que es basa en la seva titularitat per part de l'Administració estatal, autonòmica i local, pel que fa a la regulació dels recursos humans de les dues darreres; el Parlament de Catalunya gaudeix de competències en matèria de legislació i l'Administració de la Generalitat és la titular de l'ordenació i la regulació.

Dins d'aquest marc, els darrers anys, pel traspàs de competències de l'Estat a l'Administració autonòmica o bé per l'increment dels serveis dels quals s'han fet càrrec aquesta Administració i la local, han augmentat el nombre de persones la retribució de les quals té una vinculació directa amb els pressupostos públics catalans.

Ens trobem amb dos col·lectius que treballen en els serveis públics catalans: els que estan relacionats directament amb l'Administració que els ha contractat, siguin laborals o estatutàries i aquells que treballen per a una empresa, cooperativa, fundació o d'altres que, per una relació contractual, presten un servei per encàrrec de l'Administració.

Normalment, els darrers anys aquests segons s'han incrementat notablement en tots els camps possibles, alguns amb una llarga tradició i d'altres en què han aparegut empreses especialitzades, moltes vegades induïdes per la mateixa Administració. En la majoria de casos parlem amb propietat d'externalització de serveis i en una minoria, sobretot pel que fa als serveis públics catalans, podem parlar de privatització. Aquest darrer cas, el de les empreses privatitzades, no és rellevant inicialment en les polítiques de recursos humans.

Pel que fa a l'externalització de serveis, es basa en alguns casos en la necessitat d'incorporar empreses que disposen d'un coneixement i una preparació que no es troba entre els recursos humans més estrictament públics, i en altres casos per la idoneïtat del treball es demana que aquest s'encarregui a entitats

implicades en el servei. Un exemple és el cas de les associacions per a la defensa forestal (ADF) i les campanyes de prevenció d'incendis forestals on aquestes entitats sense afany de lucre gestionen les polítiques de prevenció i se'n responsabilitzen, per encàrrec de les administracions i amb el seu finançament. Avui alguns estudiosos parlen del tercer sector com un element de participació del ciutadans en la gestió dels serveis públics, i sembla que aquesta fórmula gaudeix d'una certa emergència en el panorama dels serveis públics a Catalunya. A més pot arribar a tenir un paper rellevant en un futur proper i ja gestiona un bon nombre de serveis.

Però la immensa majoria dels casos d'externalització de serveis s'han fet per raons estrictament economicistes. Hi ha una realitat inexorable: el cost dels recursos humans al sector privat és molt inferior al del sector públic i per aquest motiu, per poder prestar molts serveis, cal la participació d'empreses o altres entitats no públiques.

Al sector públic es paguen millors retribucions en la majoria dels llocs de treball, per dues raons: l'activitat sindical continuada els darrers vint anys ha permès millors condicions laborals dins del sector públic, espai on els sindicats disposen d'un marge d'actuació i participació molt més important que al sector privat i ha implicat unes jornades més reduïdes i uns salaris millors. El segon motiu és una legislació de la funció pública altament reglamentista i proteccionista de les condicions laborals, la qual cosa ha provocat que moltes decisions dels governs locals, autonòmics i estatals siguin modificades posteriorment per via judicial.

Hi ha normes de millora de les condicions socials que només s'apliquen al sector públic; en tenim un exemple en el debat que el Parlament de Catalunya va fer la primavera passada en relació amb la reducció de jornada laboral dels empleats. La consellera de Governació proposa per incrementar i fomentar la vida familiar que els assalariats puguin reduir un terç la jornada laboral sense reducció salarial. La majoria de grups de la cambra legislativa van aprovar aquesta disposició de la manera següent: les administracions públiques hauran de complir aquesta norma de forma preceptiva, i per a les empreses privades serà potestativa —el poder legislatiu es limita a recomanar-ne l'aplicació. Un segon exemple també recent fa referència a la possibilitat que tenen els empleats públic de prorrogar la vida laboral fins als setanta anys per decisió unilateral. Aquesta disposició es limita al sector públic i seria impensable al sector privat, on malgrat que les tendències siguin les de prolongar la vida laboral, avui dia les jubilacions anticipades, incentivades o no, són un fet.

En ambdós casos no es va calcular prèviament l'impacte econòmic de la decisió. El que no s'acaba d'entendre és que si les mesures són bones per al sector

públic, per què no són bones per al sector privat, i a l'inrevés, si no són bones per al sector privat per què han de ser-ho per al públic. Aquesta és la gran contradicció en què avui es mou la política de recursos humans a les administracions catalanes.

No qüestiono, personalment, cap d'aquestes disposicions ni la legislació que regula la funció pública, com tampoc vull qüestionar la pràctica sindical al sector públic. El que vull posar de manifest és el fet que vivim en un sistema de relacions laborals basat en un doble criteri. D'una banda disposem d'una legislació proteccionista per als empleats públics i de l'altra totes les administracions externalitzen serveis sobre la base argumental que és l'única forma de garantir la prestació, atès que hi ha moltes carències financeres i més quan el Govern de l'Estat s'està imposant l'objectiu de dèficit zero.

Pel que fa al funcionament del sector públic, crec que l'externalització de serveis tard o d'hora ens passarà factura i que ens acabarà generant en alguns casos més problemes que solucions. Externalitzar, com estan fent algunes administracions, serveis de caràcter estratègic que estan vinculats estretament amb la presa de decisions és un error; o bé es privatitzen i ens trobem amb la paradoxa que la intel·ligència roman fora de l'organització i a dins hi tenim l'estructura més estrictament operativa. D'altra banda, des d'un punt de vista social estem generant una distància cada cop més gran entre les condicions de treball del sector públic i les del privat fet que fa que els ciutadans cada cop entenguin menys aquesta situació, quins són els motius que fan que uns col·lectius disposin de més dies de vacances que la majoria del ciutadans quan, d'altra banda, la realitat del món laboral està marcat per la precarització laboral, la pèrdua de condicions i una competitivitat cada cop més ferotge basada en un liberalisme probablement interessat i mal entès.

Caldrà més aviat o més tard posar remei a aquesta situació sobre la base de reduir la distància de les condicions de treball de les persones que treballen al sector públic o al privat, de tal manera que les externalitzacions no es facin per motius economicistes sinó per raons d'idoneïtat. I que així també els ciutadans no vegin el sector públic com un lloc on es treballa en unes condicions laborals molt millors que al sector privat. Així ajudarem que vegin l'Administració pública com quelcom molt més que el comú i es perdi el distanciament que hi ha avui.

Per acabar, que ningú pensi que estic en contra de les condicions laborals existents en el sector públic, ans al contrari, el que he intentat explicar són els efectes que provoquen i com estan servint de justificació per promoure externalitzacions i a vegades privatitzacions amb l'argument que són ingestionables

des de l'Administració, i ho fan els mateixos agents que han permès o que han participat en la regulació de les condicions de treball dels funcionaris públics.

El debat sobre les relacions laborals en el sector públic no es pot basar novament en una reforma de la Llei de funció pública, on el legislador discuteixi els efectes de l'excedència o altres figures jurídiques. Si es vol fer seriosament, al meu criteri, s'ha de basar en les relacions publicoprivades i analitzar el sector públic en la seva totalitat, sense limitar-se a veure un part molt important des del punt de vista normatiu, la part estatutària, però que cada vegada és menys important des de la vessant pressupostària, puix que cada vegada el pes dels contractes externs és més alt.

Només els països amb voluntat d'anar endavant creuen fermament en un sector públic fort, eficaç i eficient, que intervingui en la vida dels ciutadans i que presti serveis de cohesió i per això calen polítiques de recursos humans més coherents i conseqüents amb els objectius que es pretén assolir.

PAUTAS PARA EL DISEÑO DE UN ESTATUTO DE DIRECTIVO PÚBLICO EN EL MARCO DE LAS ADMINISTRACIONES CONVENCIONALES

Alberto Palomar Olmeda

1. Marco constitucional del directivo público no integrado en las estructuras gubernamentales

Las consideraciones iniciales que se incluyen en este apartado deben servirnos para acotar el ámbito de estas reflexiones, que no es otro que el de los directivos en la Administración pública, cuando los mismos desempeñan su función sin estar incardinados en la actividad y en la estructura gubernamental.

Esta precisión es consecuencia de una característica esencial de la organización pública, según la cual la función directiva, desde una perspectiva objetiva, es desarrollada por dos grandes grupos de personas: las que ejercen funciones de gobierno y las que no. Los primeros tienen como referencia esencial la legitimación política directa o indirecta en su acceso, mientras que los segundos responden (o deberían hacerlo) a criterios puramente profesionales.

Los perfiles y la forma de trazar la línea divisoria entre una y otra es realmente compleja y ciertamente aleatoria. No es igual en las diferentes administraciones territoriales y no es igual en los diferentes períodos históricos el modelo elegido por cada una de éstas.

El papel constitucional de la función de gobierno

Sin efectuar en este momento, porque trasciende del propósito del presente trabajo, una larga consideración sobre la función de Gobierno, nos corresponde, eso sí, indicar que el modelo constitucional es realmente claro: de esta forma, el artículo 97 de la Constitución (CE) establece que corresponde al Gobierno la dirección de la Administración y el artículo 103.3 prevé que existe un aparato

administrativo – pluriformemente compuesto – y que de forma neutral y profesional cumple los designios del gobierno.

Esta idea nos sirve para señalar que el modelo constitucional es claro: o se es Gobierno (representatividad política) o se es Administración (subordinación de objetivos, imparcialidad y selección conforme a los principios generales de acceso a la función pública previstos en el artículo 103.3 de la CE). Para ser más claros, no hay terrenos intermedios, desde una perspectiva constitucional, entre ambos extremos.

Pautas y principios de actuación de la Administración

Llegados a este punto, y tomando como punto de partida lo que se ha indicado en el apartado anterior, la actuación de los directivos públicos (no insertos en el ámbito del Gobierno) queda dentro de la Administración. Esto implica el sometimiento a los principios de actuación y organización que se prevén en el texto constitucional para la Administración.

Desde esta perspectiva, y con vocación de síntesis, podemos resumir aquel marco por referencia al propio artículo 103.3¹ de la CE en la forma siguiente:

A) Principios de funcionamiento

Se refiere a ellos el párrafo primero del artículo 103 de la CE cuando señala que «La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho...»

B) Principios esenciales de organización

Es esta una cuestión regulada en el párrafo segundo, cuando señala que «...los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley...»

1. Sobre este punto puede verse nuestro libro, *La organización administrativa: tendencias y situación actual*. Granada, 1997.

C) Principios referidos al estatuto de los servidores públicos

Estas referencias –incondicionadas y aplicables a todos cuantos forman parte de la Administración sin ser Gobierno– se encuentran en el artículo 103.3 de la CE, cuando señala que «la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones...»

Unidad-disparidad en la fijación del estatuto de los funcionarios públicos

La aplicación final del modelo constitucional en el rigor propuesto por la interpretación literal que acaba de hacerse está por llegar, está por realizarse. Existía una cierta tradición en la función pública española de insertar entre quienes realmente efectúan una actuación de gobierno y quienes tiene una labor estrictamente administrativa una franja más o menos amplia (según las organizaciones y el tiempo en el que se aplican) de personas que no quedan sometidas al estatuto y peculiaridades esenciales de unos u otros y que realmente no sabe bien cuál es su perspectiva y su régimen. Desde una perspectiva como la que aquí se analiza se trata, precisamente, de quienes ejercen una función directiva sin ser gobierno ni ser estrictamente funcionarios.

Podemos brevemente intentar justificar esta opción indicando que la creación de esta franja amorfa fue durante mucho tiempo fruto de la indefinición de la función gubernamental y de la falta del desarrollo del artículo 98 de la CE que remite a la ley la determinación y la composición de dicho órgano. En el momento actual, tanto en sede estatal con la publicación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como de las leyes del Gobierno y administración de las comunidades autónomas, han concretado, al menos en teoría, el modelo constitucional expuesto.

No obstante, como señaló desde el principio Jiménez Asensio, el modelo no se ajustaba estrictamente al diseño constitucional y, de nuevo apareció la eterna *franja gris* que, siendo función puramente administrativa, no era ejercida por personas que cumplían los requisitos previstos en el artículo 103.3 de la CE.

A partir de ahí ha surgido un amplio debate sobre si el artículo 103.3 de la CE es susceptible de un desarrollo unitario o si por el contrario fuese admisible

que, cumpliéndose los requisitos esenciales previstos en el citado apartado, se pudiera encontrar una referencia dual en razón de la función de dirección administrativa o de la función administrativa de ejecución que se realice por los funcionarios.

Adelantemos que no hay una justificación constitucional para que el estatuto de los funcionarios públicos al que se refiere el artículo 103.3 de la CE sea desarrollable únicamente de forma unitaria. Son posibles desarrollos diferenciados y, sobre todo, diferentes. No hay obstáculo constitucional a esto. Siendo esto así y a modo de ejemplo podríamos indicar que la aquí denominada *franja gris* tiene que ser sometida a los principios de mérito y capacidad en su reclutamiento, sin que esto contagie que el sistema selectivo predominante sea el de oposición.

En consecuencia y como planteamiento inicial podemos indicar que el sector profesional al que nos referimos, el que ejerce la función directiva sin legitimación política, queda dentro del ámbito de aplicación del artículo 103.3 y, por tanto, su reclutamiento y su régimen jurídico debe respetar —en el mismo texto o en textos diferentes— a aquellos.

2. Elementos centrales de la dirección de la gestión pública.

Teniendo en consideración las pautas estructurales expuestas en el apartado anterior nos corresponde, en este momento, establecer algunas de las referencias esenciales del régimen de los empleados públicos que ejercen esta función directiva profesional.

A nuestro juicio pueden resumirse en los que se exponen seguidamente.

La neutralidad de los directivos públicos

La situación de esta franja de la dirección pública en el ámbito del artículo 103 de la CE determina la aplicación de un régimen que, como anteriormente se indicaba, parte de la necesidad de asegurar: *a)* Su vocación de servicio con objetividad a los intereses generales; *b)* actuación de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación; *c)* sometimiento pleno a la ley y al derecho, en su actuación.

En este momento lo que nos corresponde reforzar es precisamente el factor del servicio objetivo, que se convierte en una directriz de funcionamiento neu-

tral respecto de aquel a quien se le atribuye constitucionalmente la función de dirección del aparato administrativo del que forma parte. Esto significa que la actuación de esta franja es una actuación profesional y no política. Es una actuación profesional sometida, en la definición de sus objetivos y principios, a la dirección política de la estructura gubernamental.

A partir de ahí, y con las consecuencias que se analizan en los apartados subsiguientes, es necesario indicar que la gestión de estos empleados públicos debe ser una gestión profesional y neutral con respecto a las directrices políticas y, por tanto, sin que sea lícito el intento de aprehensión de las mismas, la usurpación de la competencia para su definición y, por ende, sin contagiarse del estatus funcional de quienes son Gobierno.

La gestión responsable. Tipos de responsabilidad y aplicación a los diferentes órdenes de empleados públicos

Es este, sin duda, uno de los aspectos esenciales de la definición del estatuto de los empleados públicos y, por ende, de los que ejercen funciones directivas.

Se trata de una cuestión apenas tratada en el ámbito normativo de organización y funcionamiento de las administraciones públicas. No cabe negar, sin embargo, que la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997 ha introducido, sin desarrollo posterior y concreción aplicativa real, el principio de la responsabilidad en y por la gestión pública. Se trata, por tanto, de un aspecto novedoso en el marco de nuestra regulación de la Administración General del Estado y, en general, de las administraciones públicas el que se plasma en la LOFAGE.

Su aplicación práctica se presenta como dificultosa y compleja tanto por la propia resistencia *cultural* del sistema, como por la necesidad de que se articule correctamente para no convertirse en un elemento disfuncional. Las dificultades no son, sin embargo, propias o exclusivas del modelo y de la Administración española, como nos recuerda Kell: «... un elemento ausente en el debate sobre la actuación administrativa radica en el supuesto de que los administradores aceptarían la responsabilidad por los resultados sólo si los objetivos pudieran ser definidos con suficiente claridad. Es demasiado simple sugerir que los administradores son seres cobardes que, siempre que tuvieran la oportunidad, esquivarían cualquier responsabilidad. Es propio de la naturaleza humana evitar ser culpado por problemas potenciales siempre que sea posible. Los individuos tienen inclu-

so mayores incentivos para eludir sus responsabilidades si no pueden contar con fuertes incentivos para realizar un buen trabajo. Los estadounidenses se han mostrado durante mucho tiempo reticentes a recompensar financieramente a los burócratas por sobresalir en el desempeño de sus funciones. Por otro lado, el sistema político, desde el Congreso y los inspectores gubernamentales hasta la prensa y los ciudadanos, ha sido rápido a la hora de criticar los errores de los gestores públicos. Ante semejante balance entre incentivos y penalizaciones muchos burócratas responsables deciden agachar la cabeza...»²

En este sentido es evidente que con todas las dificultades que se quiera es imprescindible fijar un ámbito diferencial de actuación entre los gestores y los políticos. Su confusión es, sin lugar a dudas y como venimos indicando, uno de los elementos que ha creado mayores dificultades al verdadero (y constitucional) funcionamiento del sistema. La fijación de esta línea de diferenciación debe permitir articular de forma diferente el trabajo, el control político del trabajo y el control y la responsabilidad de los directivos públicos (no políticos) y del resto de empleados públicos.

Sin el establecimiento de esa línea divisoria cuyos límites acabarán siendo en muchos casos puramente convencionales será difícil articular el sistema, ya que al final el político será irresponsable en términos políticos porque se confundirá con el gestor y difícilmente podrá hacerse responsable a éste de aquello que no se concreta. Todos apoyarán y contribuirán, como ocurre ahora, a conseguir un objetivo común, pero será difícil fijar auténticas y diferenciadas técnicas de responsabilidad.

En esencia la viabilidad de esta prescripción está fuertemente condicionada por la implantación real del esquema previsto, de forma que, primero, han de fijarse los objetivos, individualizarlos para cada organización y estratos de la misma, después habrá de controlarse objetivamente el cumplimiento de los mismos y el corolario final será la exigencia de responsabilidades. Sin estos elementos previos la responsabilidad puede ser o una determinación inaplicable o simplemente un arbitrio injustificable. Sólo se debe ser responsable del cumplimiento de aquello que previamente ha sido asignado. El funcionamiento de las administraciones públicas de nuestros días está, en la mayor parte de los casos, muy lejos de estas pautas y se configura sobre unas pautas sedentarias y tendencialmente rutinarias, en las que se hace lo que hay que hacer, pero nadie sabe exactamente cuál es el *volumen de producción* (por utilizar términos industriales)

2. Kelt, D., «Una reflexión sobre las reformas Clinton de la gestión pública». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Septiembre-diciembre de 1994, núm. 1, pág. 103

exigido y exigible. Este esquema hace que el funcionamiento sea fuertemente dependiente de las tensiones políticas, que tampoco se objetivan ni siquiera en sede parlamentaria, para conocer y poder seguir el programa político convertido en programa de gestión y periodificado en el tiempo.

La falta de control político sobre la gestión pública penetra sobre ésta permitiendo la improvisación, el cambio o, en el peor de los casos, la inexistencia de los programas de gestión que acaban realizándose por la técnica de aluvión y que, claro está, condicionan fuertemente la aplicación de técnicas como la que aquí se analiza.

Fuera de este aspecto, el condicionante de la verdadera aplicabilidad del sistema, cabría preguntarse por la naturaleza de la responsabilidad a la que se alude en el apartado en cuestión. En principio podríamos indicar que es necesario establecer un mecanismo de responsabilidad por la gestión que vaya más allá del puramente disciplinario, al menos en la forma que está concebida en términos clásicos.

La responsabilidad por la gestión debe ser un mecanismo de carácter profesional que enfrente al directivo o al empleado público con sus obligaciones en el seno de una evaluación con tintes objetivos y con independencia de que además, y por añadidura, pueda existir responsabilidad disciplinaria por aquello que no ha hecho o que ha dejado de hacer. Las medidas reales de exigencia de responsabilidad deberán estar establecidas previamente por norma de rango adecuado, pero deben tener una clara incidencia en la carrera de los empleados públicos, en su continuidad en determinados puestos o, sería posible, incluso llegar a plantearse si en la propia Administración.

En razón de lo anterior, podemos indicar que una de las numerosas causas que justifican la necesidad del establecimiento de un régimen legal del directivo público no es otra que la de establecer un marco de responsabilidad profesional y disciplinaria que independice éstas últimas de las que, hipotéticamente, puedan ser consecuencia de la pérdida de confianza política. Podemos y debemos independizar ambas y establecer un marco que permita exigir la responsabilidad profesional sin conectarla con la política.

En lo que a los funcionarios públicos se refiere, podemos aludir a la existencia de una doble manifestación de la responsabilidad representada, en primer término, por el artículo 6 del Reglamento disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real decreto 33/1986, de 10 de enero que delimita las faltas muy graves y, entre ellas, se incluye: la *f*) la notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas. El artículo 7 del mismo Reglamento, que tipifica las faltas graves se refiere, por su parte, a la «falta de rendimiento que afecte al normal funciona-

miento de los servicios y no constituya falta muy grave». Incluso el artículo 8, que establece las faltas leve se refiere al «descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los deberes y obligaciones, siempre que no deban ser calificados como faltas muy grave o graves».

En segundo término podemos indicar que a este régimen se une el previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común que también incide en el régimen de responsabilidad. Es cierto que el ejemplo parece estar cundiendo y así la Ley de contratos de las administraciones públicas contiene una referencia de tenor similar (en el establecimiento de esquemas de responsabilidad) por incumplimiento de requisitos y trámites en el seno del procedimiento administrativo, indicando que el incumplimiento por los empleados públicos de las obligaciones impuestas por la normativa de contratos tiene la consideración de falta disciplinaria en el seno de su propio régimen de este orden.³

Es cierto que estas tímidas referencias a la responsabilidad no son los mimbres definitivos ni suficientes para el establecimiento de un verdadero esquema de responsabilidad, que debe estar presidido por la definición función de la actividad de dirección y su escisión respecto de la de ejecución. Las cuestiones y los parámetros indicados están más próximos a la ejecución que a la dirección. Se trata, por tanto, de establecer un marco funcional previo, con sus instrumentos y técnicas propias y diferenciadas de las de ejecución, muy centradas a menudo en aspectos meramente cuantitativos. Sobre estas bases se debe establecer el marco de su responsabilidad, que está ligado a lo funcional y que se sitúa, sin sustituirla ni eliminarla, sobre o por encima de la responsabilidad disciplinaria.

La movilidad de los directivos públicos: el mito de la inamovilidad y su proyección al ámbito directivo.

La historia reciente de la función pública española está presidida por la nota de la inamovilidad de los funcionarios. Frente al esquema clásico de cesantías o el conocido sistema de botín, la organización administrativa española nos ha

3. La disposición adicional quinta de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas indicaba que «la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la presente Ley por parte del personal al servicio de las administraciones públicas, cuando mediare al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia».

dispensado en los dos últimos siglos sistemas caracterizados por la permanencia del funcionario frente a los cambios políticos.

Realmente la nota de la inamovilidad explica una gran parte de nuestro esquema de función pública y, en la actualidad, se ha convertido en la «moneda de cambio» para la regulación unilateral de las condición de empleo, dada la situación de evidente privilegio social que supone la seguridad en el empleo. No es este el momento ni la ocasión para debatir sobre este dogma en el seno de la función pública convencional ni tampoco de las consecuencias que, basadas en la misma, se han producido en la relación jurídica del funcionario público. Son cuestiones más profundas que afectan a la estructura del modelo de empleo público y que, por tanto, deben ser examinadas en el contexto general del mismo.

Lo que sí interesa señalar es que, en el diseño de una función directiva de carácter profesional y no político, la nota de inamovilidad en la condición no parece justificada. El directivo tiene una reglas propias, tanto en el derecho laboral común (piénsese en la regulación de la relación especial de alta dirección) como la debe tener en el ámbito del derecho del empleo público.

Una de esas notas es que la característica de la función, activa, cambiante, diferenciada, sometida al cumplimiento efectivo de los objetivos y ligada a las propias necesidades de la organización en cuestión justifica sobradamente que la respuesta que se da desde la perspectiva de las reglas del empleo sea coherentes con la misma y, por tanto, permita la remoción, la movilidad, el cambio, la sustitución, etc. El régimen de empleo debe estar dotado de la flexibilidad suficiente para adaptarse a los requerimientos de la función. Las definiciones de la función y las características intrínsecas de la misma justifican la inaplicabilidad del sistema común de inamovilidad. Cuestión distinta, y que se apunta más adelante, es la relativa a la regulación de las condiciones de salida y a la reubicación en la estructura tradicional y de procedencia. Sin embargo, esto conecta no tanto con la definición de la función como con el estatuto personal del funcionario, por lo que parece razonable desplazar a aquel punto la cuestión y quedarnos en este, con el requerimiento que la función directiva precisa del estatuto del empleo público, que no es otro que la no proyección del esquema tradicional de la inamovilidad.

3. Pautas básicas del régimen del estatuto de los directivos

Al margen de las consideraciones generales que se han indicado en el apartado anterior, ahora podemos intentar efectuar algunas consideraciones más concretas sobre el estatuto.

El reclutamiento: la dicotomía selección interna (cooptación) selección externa (apertura). Ventajas e inconvenientes

En este punto la dificultad esencial debe ser la de definir si la franja funcional que venimos examinando debe quedar o no sometida, o atrapada, según la valoración que cada organización tenga de esta posición, por la función pública convencional.

Es evidente que se trata de una de las cuestiones más dificultosas y polémicas. Si analizamos los sistemas de organización más convencionales (ejército o la iglesia) *a priori* resulta impensable que la cúpula dirigente puede tener una extracción diferente a la de la base. Se está considerando, por tanto, que la organización quiere mantener sus valores, no revolucionarlos, y que para ello lo esencial es que la función directiva sea realizada por quienes proceden del mismo ámbito sectorial. Desde una perspectiva de funcionamiento interno, esta reserva implica el establecimiento de una carrera con perfiles de progreso para quienes están en la misma, que tienen, por tanto, la posibilidad de llegar a ocupar dichas funciones directivas.

Frente a esta si la opción de dirección política es una opción rupturista o ampliamente transformadora, resultará difícil que sea emprendida por los miembros de una organización consolidada y a la que pertenecen. Esta opción presenta como disfuncionalidad, en función a su proporción, que los niveles directivos resultan inasequibles a los miembros de la organización, que ven, por tanto, mermada su carrera administrativa. Se recorta seriamente el ámbito funcional de los empleados públicos, lo cual complica seriamente la definición de su estatus.

Desde esta perspectiva podemos indicar que no existe, a nuestro juicio, una receta de validez general en el tiempo y común a todas las organizaciones. No obstante esto y para que el sistema no resulte, disfuncional como en la actualidad, es necesario que se objetiven los planteamientos de acceso, permanencia y cese en la condición, sea cual sea el modelo elegido. Si la organización percibe el sistema como objetivo será más sencillo que lo acepte que si lo percibe aleatorio o, como ha ocurrido en la función pública española de forma tradicional, teñido únicamente de tintes políticos.

El reclutamiento externo: sus condicionantes. La inviabilidad del modelo LOFAGE

Dentro de las organizaciones que han buscado el establecimiento de un sistema aplicativo se encuentra la propia Administración General, con las tímidas alusiones que se contienen en la LOFAGE.

El apartado VIII de la exposición de motivos de la LOFAGE indica que «como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la Ley consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado en cuya virtud los subsecretarios y los secretarios generales técnicos, en todo caso, y los directores generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. Además a los subdirectores generales, órganos en los que comienza el nivel directivo de la Administración General del Estado, también la Ley les dispensa un tratamiento especial para subrayar su importancia en la estructura administrativa...». Más allá de alguna imprecisión, como la referencia a los funcionarios para los que se exija titulación superior, que debe querer decir a los funcionarios en cuyos cuerpos de origen se hubiese exigido titulación superior para su acceso, la LOFAGE supone una apuesta definitiva por un modelo de directivos públicos que supere la situación preexistente, en la que siendo Administración General, y *por ende* estando incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 103.3 de la CE, no eran reclutados bajo el imperio de los principios de mérito y capacidad sino bajo el de libre designación política, afectados por una extensión injustificada del concepto de alto cargo como elemento ligado al gobierno y por tanto cuyo vínculo para la designación no era otro –aparentemente– que el de la confianza política.

Sobre esta cuestión, Jiménez Asensio ha advertido recientemente que «la idea de la profesionalización de la alta Administración pública está plenamente garantizada mediante la cobertura de estos puestos por funcionarios públicos, aparte de ser un error bastante extendido, se complace mal, según hemos visto, con la verdadera esencia y las notas que caracterizan la profesionalización de la función directiva...»⁴.

De las disfuncionalidades jurídicas de un modelo como el apuntado podría «salirse», al menos, de dos formas diferentes: en primer lugar, estableciendo un sistema que «midiera» el mérito y la capacidad de los designados conforme a pautas generales y convencionales, lo cual permitiría hablar de profesionalidad sin residenciarla en ningún colectivo específico, sino como un referente individualizado de aptitud para el servicio en el ámbito público; o bien, aceptar alguna condición previa como «patente de profesionalidad».⁵ Esa patente apuntaba

4. Jiménez Asensio, R., *Altos cargos y directivos públicos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. 1996, pág. 298.

5. Sobre el tema puede verse la STS de 21 de marzo de 2002 y el comentario realizado a la misma por nosotros, «Potestad organizatoria y directivos públicos». *Revista Jurídica Aranzadi*. Núm. 531. Mayo de 2002.

directamente a la condición previa de funcionario de los cuerpos superiores de la Administración como elemento objetivo de profesionalización –así lo denomina la propia LOFAGE, ap.VIII «Exposición de motivos». La LOFAGE se sitúa tendencial, pero no radicalmente (dependerá del desarrollo que se haga en las estructuras orgánicas), en esta segunda opción que responde a una cierta y consuetudinaria forma de desenvolverse los acontecimientos (aproximadamente el 85 % de los directores generales era previamente funcionario) y que ahora adquiere un rango normativo sobre el que habrá de meditarse seriamente, ya que el riesgo final es, como señala Jiménez Asensio, el de apropiación injustificada de la función directiva por parte de los cuerpos superiores de la Administración.⁶

En todo caso, sí que debe indicarse desde ahora que dado que la opción por la funcionarización de los altos cargos no es completa, como anteriormente se ha dicho –las normas de organización pueden prever supuestos en los que es admisible que se provean entre no funcionarios–, sí que se echa de menos que la LOFAGE no haya avanzado en ningún sistema de acreditación de la competencia profesional y la experiencia para quienes no proceden de la función pública y no son por tanto funcionarios públicos. Esta materia es propia de organización y no de función pública, por lo que lo correcto hubiese sido haber hecho alguna consideración menos teórica y más concreta sobre la forma de acreditar el mérito y la capacidad (profesionalidad y experiencia) de quienes no son funcionarios y pueden legítimamente ocupar puestos directivos en la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Adelantemos desde ahora que no es de recibo, constitucionalmente hablando, que el Estatuto de la función pública reserve esta condición para quienes estén en determinados niveles de la carrera administrativa –lo cual parece correcto– y que, por otro lado, ese mismo puesto pueda ser cubierto con la simple y potencialmente libérrima apreciación de que se trata de un profesional de experiencia en otros sectores. La necesidad de establecer una reglas de juego comunes es, a nuestro juicio, una evidencia que condiciona notablemente el ajuste total de la normativa al marco constitucional que se define en los artículos 97 y 103.3 de la CE.

Fuera de este terreno podemos indicar que la opción de la LOFAGE consiste en diferenciar entre órganos superiores (ministros y secretarios de Estado) y órganos directivos (los subsecretarios y secretarios generales, los secretarios generales técnicos y directores generales y los subdirectores generales). Este esquema general se completa con dos determinaciones territoriales: por un lado, la

6. Jiménez Asensio, *op. cit.*, pág. 305.

referida a la Administración territorial interna, en la que son órganos directivos, tanto los delgados del Gobierno a los que se les atribuye el rango de subsecretarios, como los subdelegados del Gobierno a los que se les atribuye el rango de subdirectores generales. Por otro, la Administración General del Estado en el exterior, en la que se atribuye la condición de órgano directivo a los embajadores y representantes permanentes ante las organizaciones internacionales.

Este esquema se completa con la referencia a que los estatutos de los organismos públicos son los llamados a establecer los órganos directivos de los mismos.

Tomando como base este esquema, el apartado 10 del artículo 6 de la LOFAGE indica que «los titulares de los órganos directivos⁷ son nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: *a*) la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada; *b*) la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido en la Ley general presupuestaria...».⁸

Teniendo en cuenta la regulación anterior, la labor interpretativa debe comenzar por rastrear el conjunto normativo para determinar el sistema de nombramiento previsto para los diferentes niveles directivos. Así, en primer término, el artículo 15 se refiere a los subsecretarios, indicando que «los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con lo establecido en el apartado 10 del artículo 6 de esta Ley, entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente»; el artículo 16 se refiere a los secretarios generales indicando que «los nombramientos habrán de efectuarse entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada»; el artículo 17.3 se refiere a los secretarios generales técnicos, cuyos nombramientos «habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 de esta Ley, entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente»; los directores

7. Respecto a los superiores se produce una remisión en bloque a la legislación correspondiente, que, una vez culmine el proceso de deliberación parlamentaria, debe entenderse referida a la Ley del Gobierno.

8. Esta referencia a la LGP debe entenderse completada con la responsabilidad contable en la forma que se establece en la LOTC y la LFUNTC.

generales⁹ cuyo nombramiento debe realizarse «de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 *entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Real decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna la condición de funcionario*»; el artículo 19 se refiere a los subdirectores generales y afirma que «los nombramientos se efectuarán entre funcionarios de carrera de la Administración General del Estado y, en su caso, de otras administraciones públicas cuando así lo prevean las normas de aplicación y que pertenezcan a cuerpos o escalas, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 y conforme al sistema establecido en la legislación específica».

Este esquema se completa en el ámbito territorial con la indicación sin contenido referencial alguno a requisitos incluidos en el artículo 22.3. de la LOFAGE, que se limita a indicar que «los delegados del gobierno serán nombrados por Real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del presidente del Gobierno y tendrán su sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, salvo que el Consejo de Ministros determine otra cosa y sin perjuicio de lo que disponga expresamente el Estatuto de Autonomía; la del artículo 29, referido a los subdelegados del Gobierno en las provincias cuyo nombramiento se efectuará por el delegado del Gobierno en la respectiva comunidad autónoma «por el procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, a los que se exija, para su ingreso, el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente...»; el artículo 30, referido a los directores insula-

9. Debe tenerse en cuenta la Disposición transitoria primera de la LOFAGE conforme a la cual «las normas de esta ley relativas al nombramiento de subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y órganos asimilados serán de aplicación a los que se produzcan con posterioridad a su entrada en vigor». Esta prescripción es, en la actualidad un tanto polémica al menos en lo que se refiere a los directores generales, ya que como se apunta es posible que las estructuras orgánicas prevean que pueden ser desempeñadas por no funcionarios, motivo por el cual esta prescripción debería haberse compaginado con la entrada en vigor de la norma, dado que en la actualidad no está previsto que las estructuras orgánicas contengan ninguna determinación de este orden, lo cual tampoco debe ser entendido como el establecimiento de una reserva automática de todos los puestos de las estructuras en favor del sistema general, esto es, de los funcionarios públicos.

res de la Administración General del Estado cuyo nivel será el que determine la correspondiente relación de puestos de trabajo (por lo que si no tienen el rango correspondiente a subdirectores generales no serán órganos directivos, lo cual se corresponde a su vez con la indicación de que no necesitan ser siquiera titulados superiores), «entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, o el título de ingeniero técnico, diplomado universitario o equivalente».

El esquema que venimos desarrollando se completa con la referencia a la Administración General en el exterior, respecto de la cual el artículo 37 se limita a indicar que «son nombrados en la forma dispuesta en la normativa reguladora del servicio exterior».

Este marco general se integra con la remisión que a las reglas comunes que acabamos de examinar se contiene en el artículo 46 de la LOFAGE referido al nombramiento de los titulares de los órganos de los organismos autónomos que se regirán, según el citado artículo, por las normas aplicables a la Administración General del Estado; prescripción que alcanza, a su vez, a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social incluidas en el ámbito de la disposición adicional y a las que se reserva una especialidad regulatoria en material de personal, que en el presente caso no existe y que determina la aplicación supletoria de los principios generales que la LOFAGE establece para los organismos autónomos y que lleva, como acabamos de ver, a las reglas de la Administración General; junto con la que se contiene en el artículo 55.2 del mismo texto legal, referida al personal directivo cuya determinación se hará en los correspondientes estatutos de la entidad pública empresarial y cuyo nombramiento se ajustará a los principios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 «atendiendo a la experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada».

En último término, no puede concluirse la anterior referencia sin tener en cuenta que la disposición adicional séptima remite la regulación del Consejo de Estado a su legislación específica, la adicional octava hace lo propio con el Banco de España y la novena con la Agencia Estatal de Administración Tributaria,¹⁰

10. El apartado 4 del art. 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de presupuestos generales para 1991, de creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, determina que «la Agencia seleccionará a su personal por medios objetivos basados en convocatoria pública, con excepción del de carácter directivo, y en los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición libre.»

el consejo Económico y Social¹¹ y el Instituto Cervantes. En último término, la disposición adicional décima remite a su regulación específica la Comisión Nacional del Mercado de Valores,¹² el Consejo de Seguridad Nuclear, el ente público RTVE, las universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones.

Adelantemos, desde ahora, que la condición de directivo no aparece definida y se remite, por tanto, a las prescripciones de carácter interno que en el uso de su capacidad de organización puedan establecer los diferentes entes que analizamos o a las asimilaciones que puedan establecerse por los órganos con competencia horizontal en el ámbito público.

La regla común a los supuestos analizados consiste en establecer un régimen peculiar, que admite el libre reclutamiento de sus directivos, ya que las regulaciones analizadas tienen como objeto único el de eximir la publicidad de la convocatoria los principios de mérito y capacidad y la aplicabilidad de los sistemas de concurso y oposición como sistema de selección de los mismos.

Teniendo en cuenta el régimen excepcional tan amplio que se contiene en las disposiciones, podemos indicar la necesidad de replantearse el sistema de directivos públicos que se ha fraguado en las normas analizadas,¹³ si bien es cierto, y no puede ignorarse esta cuestión, que la nueva regulación es en parte tributaria de planteamientos arraigados en la gestión pública española y que se plasmaban en el artículo 9.1 de la Ley de entidades estatales autónomas cuando indicaba que «los presidentes, directores, consejeros vocales y el personal directivo de los organismos autónomos serán designados y separados libremente de acuerdo con lo previsto en sus respectivas normas fundacionales». Jiménez Asensio¹⁴ ha realizado recientemente un análisis especialmente lúcido sobre el estrato directivo público, en general, y sobre el de los entes y sociedades públicas en particular. Es curioso comprobar como respecto de los miem-

11. El artículo 9 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, admite la selección del personal directivo sin convocatoria pública y sin sometimiento a sistemas basados en los principios de mérito y capacidad.

12. El artículo 14 de la Ley 34/1988 establece que el requisito de la convocatoria pública y los sistemas de mérito y capacidad no son aplicables al personal directivo.

13. Jiménez Asensio, R., *op. cit.*, pág. 225 y ss. nos aporta un dato revelador indicando que, con datos de 1994, puede afirmarse que existían 3.373 directivos públicos en el sector institucional.

14. Jiménez Asensio, R., *op. cit.*, pág. 195 y ss.

bros de sus órganos directivos se produce un intento de profesionalización exigiendo —en algunos casos— que se trate de personas con alguna conexión profesional con el cargo a desempeñar, mientras que el segundo estrato, que se asocia bien con el personal de alta dirección de la normativa laboral, bien con la relación laboral, pero normalmente al margen de las relaciones convenidas comunes, se caracteriza porque dicha conexión ya no aparece ni siquiera apuntada y porque, además, se les excluye de la aplicación de los principios constitucionales de acceso a la función pública que podrían actuar como supletorios. No obstante, el carácter restrictivo con el que la normativa laboral ha configurado esta relación en el Real decreto 1382/1985 hace que se articule un tercer estrato directivo cuya relación laboral es de carácter ordinario, aunque sea común que quede al margen de la regulación convencional del sector en cuestión, lo cual les permite negociar sus condiciones de empleo de forma específica y al margen de sus mecanismos.¹⁵

En este sentido, y desde una perspectiva tanto constitucional (art. 103.3 de la CE) como puramente gestora, debemos coincidir con Jiménez Asensio cuando afirma que «resulta sorprendente que el personal directivo se exceptúe, en todo caso, de los procedimientos de selección basados en los principios de mérito y capacidad y de la libre concurrencia mientras que al resto del personal se les exija el cumplimiento de tales requisitos».¹⁶ Cuando esto ocurre y teniendo en cuenta que, como anteriormente se nos dice y ratifica la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1993, no hay en nuestro derecho un concepto de alto directivo o cargo en las Administraciones Públicas, se corre un serio riesgo de que su provisión responda únicamente a criterios de confianza política, más que a los puramente profesionales, lo cual supone un claro riesgo para una gestión pública abocada en algún momento a reducir el nivel de penetración del elemento político en la misma y compensarlo con mayores elementos de profesionalización. En suma, el problema es de límites, pero precisamente por ello, cuanto más se abran las estructuras directivas a la designación sin sometimiento a procedimientos reglados de selección,

15. En este sentido es necesario indicar que una de las condiciones que ha planteado mayores dificultades es el denominado «blindaje por cese». A esta cuestión se refiere el Acuerdo del Consejo de Ministros, publicado mediante Resolución de 27 de diciembre de 1993, que prohíbe a los presidentes de los entes públicos percibir indemnización alguna por cese, aunque la admite para los presidentes de las sociedades mercantiles, curiosamente, al margen también de la incompatibilidad por cese.

16. Jiménez Asensio, R., *op. cit.*, pág. 232.

más posibilidades existen de que el nivel de lo admisible se rebase sobradamente.

Fuera de este terreno, es necesario replantearse –una vez pacificado el problema previo de la libertad de elección de formas organizativas– cómo se produce la incorporación a la disciplina general del sector público de este tipo de entes. Este replanteamiento no pasa, a nuestro juicio, por intentar una homologación incondicionada de reglas de funcionamiento, aunque tampoco por el aislamiento en el que pueden llegar a vivir si, además, su integración en la disciplina presupuestaría se produce con el carácter de no vinculante. Entre la simetría y la independencia hay un largo trecho que no siempre será fácil de recorrer, pero que es necesario establecer. El sector público está siendo sometido tradicionalmente a una serie de sacrificios en niveles salariales, niveles de oferta, etc. del que no puede escaparse mediante argucias organizativas. Si esto ocurre (y en muchos casos ha ocurrido), el sacrificio no se reparte solidariamente y puede llegar a ser más insoportable para los empleados públicos y para las propias organizaciones en las que prestan sus servicios.

Más allá de las consecuencias distorsionadoras que proceden del mantenimiento de las situaciones organizativas preexistentes, lo cierto es que el modelo de la LOFAGE, sin las determinaciones transitorias indicadas, es ya bastante complicado. En resumen podemos decir que se apuesta por la generalización del régimen de profesionalización basado en la experiencia, si bien no se indica ningún elemento de concreción de este concepto indeterminado que, además, se une a la restricción en el círculo de los posibles elegidos. Sin embargo, esa tendencia generalizada tiene algunas quiebras esenciales: no se aplica en el ámbito de la Administración territorial –nótese que no se aplica a los delegados del gobierno ni a los subdelegados del gobierno ni a los delegados insulares¹⁷– y no se determina cuál es el procedimiento de medida o comprobación de dichos requisitos –salvo cuando procedan de la previa condición de funcionarios–, no se indica ni se precisa. De esta forma unos demostrarán sus condiciones y trayectoria previa y a los otros se les «presumirá» o se apreciará libremente. Esta desigualdad no parece que justifique igual el cumplimiento de los principios de mérito y ca-

17. A nuestro juicio es igualmente incorrecta que se contemple la mención al sistema concreto de provisión del puesto de trabajo en este ámbito, sobre todo en lo que se refiere a los subdelegados y delegados insulares. Si, como parece, la normativa funcional trata en el futuro de sustituir el sistema de libre designación no se encuentra justificación en su aparición e, incluso, consagración en una norma organizativa y no estrictamente delimitadora del régimen de los funcionarios públicos.

pacidad. Este criterio se compagina con la diversidad de experiencias: en los puestos reservados a funcionarios, la experiencia y la profesionalidad se refiere a la condición de funcionario; mientras que en el supuesto de los secretarios generales, la experiencia, además de la funcionarial, puede ser la de gestión privada. Nótese que ni siquiera se les exige a éstos últimos los mismos requisitos de titulación universitaria.

Por otro lado, y centrándonos en la acreditación de la profesionalidad desde la condición previa de funcionario público, parece que lo correcto hubiese sido remitir al Estatuto de los funcionarios públicos la determinación de los requisitos para ser directivos públicos, que debe ser la norma que concrete la profesionalidad y la experiencia de quienes son funcionarios públicos de cuerpos a los que se exija titulación superior. A nuestro juicio, la mención específica de requisitos, y no su remisión a las normas funcionariales, puede implicar que las normas organizativas específicas vayan estableciendo sistemas excepcionales de derogación singular del pretendido régimen general, de forma que éste no llegue a aplicarse si no es estrictamente en el ámbito de la Administración General y siempre que, en este supuesto, se produzca la adecuada conversión organizativa.

En consecuencia, y admitiendo que el modelo de directivos trata de avanzar algunas pautas en la línea de la profesionalización de la función directiva, que es, sin duda, una de las grandes carencias de la función pública actual,¹⁸ la apuesta de la LOFAGE es incompleta y tímida, esencialmente protectora de los altos funcionarios, que en muchos casos no necesitan de tutelas legislativas, ya que su profesionalidad puede ser comparada abiertamente con la del resto de profesionales procedentes de otros sectores. La exclusión de formas de acreditación y el hecho de que no afecte a la totalidad de la estructura pública hacen pensar que el criterio de designación política no esté definitivamente arrumbado en la LOFAGE.

En este esquema y en la necesidad de concretar un estatus diferente al precedente para los directivos públicos, y dados los problemas derivados del reclutamiento a los que nos acabamos de referir, parece necesario que se concreten cuanto antes los instrumentos para concebir la dirección pública como una faceta directiva y, en concreto, la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y el sometimiento al control y evaluación de la gestión por los órganos superiores o directivos competentes. Estos principios aparecen como meramente enunciados en la LOFAGE pero no desarrollados ni si-

18. F. Longo, «Reforma del empleo público: tótem y tabú», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Enero-abril 1995, núm. 2. pág. 8.

quiera indiciariamente. La articulación de estas técnicas y las consecuencias reales de su implantación van a determinar el verdadero alcance de la función directiva en la configuración que la LOFAGE hace de la misma.

El reclutamiento interno: la conexión con el sistema de cuerpos de funcionarios

Como anteriormente indicábamos para la operatividad del sistema, y una vez que se han señalado algunas características diferenciales respecto del régimen común del empleo, parece necesario recordar que su operatividad final está directamente relacionada con la conexión entre el sistema convencional de función pública y el de directivos. Por decirlo en términos coloquiales, esta función debe constituir en hipótesis el final de la carrera del empleado conforme al principio de voluntariedad y de establecimiento de un sistema que permita que la cuestión quede en términos estrictamente voluntarios.

Para ser más claros, lo que se pretende indicar es que una de las asignaturas pendientes en los momentos actuales es el establecimiento de una auténtica carrera para los cuerpos superiores de la Administración.¹⁹ Sin el establecimiento y desarrollo de esta categoría se presentará un problema adicional: la función directiva se convierte no en un elemento voluntario si no, de facto, en un elemento imprescindible. Fuera de la misma no hay progreso en la organización, ni en términos de carrera personal ni en términos económicos. Esta carencia propicia que se pierda o reduzca el factor de voluntariedad ante la falta de alternativas.

Fuera de este terreno, la conexión necesaria entre uno y otro estatuto tiene dos puntos esenciales de referencia. El acceso a la función directiva y la reubicación en la carrera funcional de quienes dejan de ser directivos.

Respecto de la primera cuestión, la dificultad esencial está en encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de experiencia y la utilización de la antigüedad como elemento definitorio del progreso en la organización. Este equilibrio es esencialmente complejo, ya que la incidencia sobre uno de los ángulos produce una gerontocracia previsiblemente colapsadora de la función y si la inclinación se produce hacia el otro, introduce una noción de inexperiencia que también puede producir tal efecto. La objetividad de las reglas de acceso y la transparencia son cruciales para el funcionamiento del sistema.

19. Este tema lo hemos abordado en otra ocasión en el libro *El sistema de carrera y su aplicación a los cuerpos superiores de la Administración*. Madrid, 2002.

En último término, y para que el sistema funcione, resulta importante que dé, solución a aquellos supuestos de cese, salida voluntaria, remoción, etc. en la función directiva. La reubicación es realmente un problema, ya que la permanencia duradera en la gestión puede conducir a la desprofesionalización y, por ende, a hacer difícil, en términos operativos, la reubicación funcional. Por este motivo, y siendo esto importante, es probable que en algunos supuestos funcionales sea necesario el previo reciclaje o la formación para la inserción.

Son estos dos puntos anteriores más que una realidad evidente: la necesidad de conexión y del establecimiento de puentes entre ambos estatutos, ya que de lo contrario la rigidez de uno produciría la ineficacia y el modelo estructural del otro.

Reglas específicas de conexión entre el sistema funcional convencional y el de directivos públicos

Con vocación de síntesis, podemos fijar las condiciones mínimas de conexión entre ambos estatutos, que podemos sintetizar en las siguientes:

- La función directiva es esencialmente temporal y está en función del cumplimiento de los objetivos asignados a la organización.
- La función directiva y la permanencia en la misma está sometida al principio de responsabilidad profesional, cuyas características deben fijarse por referencia a los objetivos y directrices de la organización.
- La estructura del empleo público directivo no tiene que estar sometido a las reglas comunes del empleo público. La flexibilización y la concepción diferencial de las mismas está en función de las características de cada organización.

4. A modo de conclusión: insuficiencias actuales del sistema funcional para establecer un verdadero sistema de directivos públicos diferente en su concepción estructural al propio sistema de funcionarios

Como conclusión de lo expuesto hasta este momento, podemos indicar que la inexistencia de un verdadero, propio y específico estatuto de la función directiva se está supliendo con la consideración de que los altos funcionarios son *per se* válidos para la función gerencial.

El esquema resulta insuficiente, porque proyecta sobre un ámbito funcional específico los defectos, las limitaciones y las características de un sistema pensado para otros ámbitos. Algunos de los aspectos esenciales de este sistema no son aplicables al régimen directivo, pensado para una funcionalidad diferente.

En consideración a lo anterior, se justifica la necesidad de una regulación diferente que, respetando los principios esenciales de la Constitución, proyecte sobre nuevos esquemas una forma de prestación de esta función, que profesionalice la gestión, determine las responsabilidades y permita realmente cumplir con el papel constitucional de las administraciones públicas y con la eficacia que debe presidir su funcionamiento.

EL MODEL DE GESTIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL A L'AJUNTAMENT DE CERDANYOLA DEL VALLÈS

Emili Ferrer Inglés

1. El model gerencial de gestió

La transformació i l'augment de la demanda de serveis a les administracions locals, l'insuficient sistema de finançament, els costos i la seva poca elasticitat en relació a l'activitat econòmica realitzada als municipis, les expectatives de millora dels serveis i de la participació ciutadana derivada dels nous mètodes de gestió, i la dificultat de gestionar en un entorn complex, de successius canvis tecnològics, han generat un impacte important de les noves formes de gestió a l'Administració pública local.

Les respostes dels governs locals als requeriments de canvi de les estructures organitzatives i de reforma de models de gestió burocràtics són diverses, però han comportat l'aparició de directius públics de perfil gerencial.

Aquests directius locals ocupen un lloc professional diferenciat de la política i de la funció pública ordinària.¹ Aquesta naturalesa de la gerència pública ha generat entre els experts i els responsables de les administracions locals el debat sobre les funcions, les competències, el possible caràcter polític o no dels rols i del marc de responsabilitat en què actuen els directius locals.

1.1. *Un nou model d'Administració*

Sorgeix un nou escenari per a l'Administració local. La transformació d'organitzacions basades en procediments, i garantistes, en organitzacions obertes

1. Longo, Francisco, 1999: «Política i gerència pública als governs locals». A Longo, Francisco *et al.* *L'Ajuntament gerencial. Reflexions i propostes per gerencialitzar*. Perspectiva, 12, Diputació de Barcelona i Fundació Pi i Sunyer.

que gestionen resultats. Es un entorn nou que requereix coneixements i habilitats específiques, un entorn que a mesura que es consolida ha d'anar acompanyat de processos de formació gerencial dels directius locals.²

El marc bàsic de responsabilitat del nou directiu local, Longo el defineix com: «la direcció de les organitzacions i dels processos a través dels quals es desenvolupa l'estratègia, s'executen les polítiques i es produeixen els serveis públics. De tot plegat el directiu públic respon primàriament davant el govern que li va conferir el mandat polític d'actuació».

En el mateix sentit Joan Prats³ afirma que: «Actualment es considera que el directiu professional de l'Administració no pot ser només un administrador que únicament maneja recursos (financers, de personal, organitius, jurídics), sinó que és un gerent que fonamentalment gestiona polítiques públiques, el que suposa una problemàtica molt més àmplia i complexa que la simple administració de recursos. El concepte de política pública involucra dimensions de mig i llarg termini, interrelacionades amb altres polítiques públiques i la inclusió de factors que excedeixen completament les meres congruències amb els principis de l'Administració».

La modificació del paper del funcionari públic, des de l'administració de recursos i processos fins a la gestió de polítiques públiques, comporta actuar sobre les persones, factor que esdevé estratègic. Sense estímuls per augmentar la capacitat de creativitat,⁴ sense la motivació per la millora i per la qualitat, sense formació, i sense la integració corporativa de les possibilitats de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, el canvi és només una declaració de bones intencions.

La gestió del canvi i l'adaptació permanent són també factors estratègics. «En la nova societat del coneixement l'individu veu valoritzat el seu paper com a centre de qualsevol actuació. Els coneixements, la capacitat d'aprenentatge, els comportaments i les maneres de fer marquen la capacitat de relació, l'atenció permanent a la pròpia formació ocupa un lloc central. Els individus s'enfronten a un important canvi cultural com a resultat de la desaparició dels estatus, a

2. Mendoza, Xavier: «Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España». *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, INAP, 1998.

3. Prats, Joan: «Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas». *La formación para la administración local en los 90*. Ajuntament de Barcelona, 1989.

4. López Camps, Jordi i Gadea Carrera, Albert: *Servir al Ciudadano. Gestión de Calidad en la Administración Pública*. Ediciones Gestión 2000, S. A.

qualsevol nivell. Ningú no té la partida guanyada, ningú no arriba definitivament enlloc. L'única norma és la del canvi permanent i l'adaptació constant a cada nou moment.»⁵

De tota manera, la recerca de la millora de l'eficàcia a través de la innovació és una perspectiva insuficient, cal assegurar al mateix temps «el control ciutadà sobre els objectius polítics sancionats amb el vot; per atendre les noves demandes i necessitats socials; per tornar a considerar els processos de presa de decisions (transparència i participació); per passar de la responsabilitat de seguir normes a la responsabilitat d'aconseguir resultats i qualitat, per donar prioritat a la satisfacció del ciutadà/client.»⁶

Aquests són elements bàsics per construir una administració transparent i receptiva. Cal, en certa manera, forçar el canvi a les institucions i les administracions locals i l'actitud dels seus membres, per adaptar-les als canvis i als nous requeriments de la societat. És el que Michel Crozier conceptualitza com a *modernització*.

El mateix autor⁷ apunta quatre elements essencials en la nova lògica de la modernització de les administracions públiques:

«1. La capacitat d'innovar passa a ser la principal qualitat per sobre de la capacitat de racionalitzar: utilitzar d'una altra manera els recursos i concretament els recursos humans, la noció de necessitat se desfà i el servei al client es converteix en essencial, la relació serveis i tecnologia és essencial;

»2. Inversió de la relació qualitat/quantitat. La innovació no es farà en relació a la quantitat sinó respecte a la qualitat. El mateix autor⁸ apunta quatre elements essencials en la nova lògica de la modernització de les administracions públiques;

»3. El protagonista dels recursos humans d'ara endavant, la qualitat com a prioritat fa que el recurs humà sigui decisiu, no se tracta simplement de recursos humans a nivell individual, sinó del recurs organitzacional que representa.

5. Institut Català de Tecnologia, Miquel Barceló. *La ciutat digital. Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona*. Beta Editorial SA, Barcelona 2001, pàg. 62 i 63.

6. Echevarria, Koldo i Losada, Carlos: *Institucions i Mètodes per Millorar el funcionament de l'Administració Pública*. Generalitat de Catalunya.

7. Crozier, Michel: «La necesidad urgente de una nueva lógica». A Brugué, Quim i Subirats, Joan: *Lecturas de gestión pública*. Madrid; INAP, 1996, pàg. 30-32.

8. Crozier, Michel, *op. cit.* Madrid; INAP, 1996.

»4. La capacitat d'innovar, de desenvolupar nous serveis i d'aconseguir una qualitat cada vegada més gran depèn cada dia més de la qualitat i de la pertinença de l'inversió immaterial (en les persones, en el sistema de relacions, en la cultura).»

Aquests elements poden servir de referència per establir les polítiques de modernització i estratègies de canvi a l'Administració local. En aquest sentit, Joaquin Almunia⁹ destaca com a objectius de les estratègies modernitzadores a l'Administració pública: «l'extensió de la cultura de servei davant de la mentalitat jurídicista; la reorientació de la responsabilitat dels gestors públics cap als resultats obtinguts; atorgar als gestors públics més autonomia, al mateix temps que es limiten els controls horitzontals, l'èmfasi en el paper rellevant dels directius públics davant l'hegemonia dels experts funcionals; la consideració del ciutadà com a client usuari dels serveis de les administracions públiques; l'increment de la desconcentració de funcions, i la flexibilització del dret administratiu fins aproximar-lo al règim jurídic privat».

El canvi a l'Administració pública i la posada en marxa d'estratègies de transformació és un procés a mig termini, serà el resultat d'actuacions progressives i programades en el temps, cal prioritzar la consolidació dels resultats per sobre de la rapidesa. Un procés fracassat genera frustració i impossibilitat a mig termini de tornar a actuar.

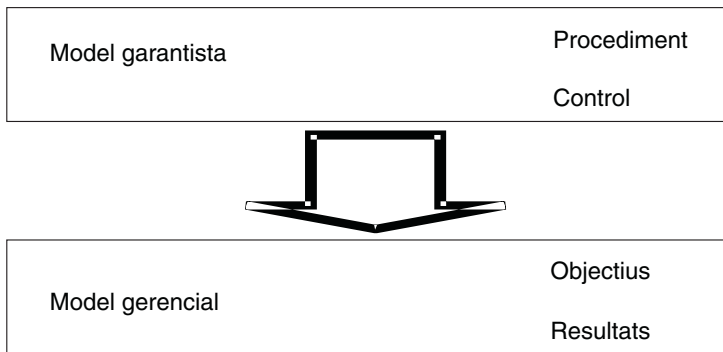
L'entorn del canvi és complex, tant des de la perspectiva dels agents interns, com des de la perspectiva d'un entorn extern que està en permanent transformació. Transformació de demandes, de recursos i de tecnologia. Cal actuar sobre aspectes concrets, que responguin a expectatives reals dels ciutadans, i gestionar prèviament el consens necessari per obtenir una complicitat corporativa que equilibri l'impacte de possibles resultats adversos.¹⁰

El procés de modernització implica, en definitiva, transformar formes de gestió tradicionals de les administracions públiques, molt centrades en els procediments i en el control. Competències que normalment exerceix per un únic òrgan funcional. És el model en el qual el polític governa i executa, i el funcionari administra i controla. Són els models anomenats garantistes (figura 1.1).

9. Almunia, J.: «Estrategias de modernización de la Administración Pública». Conferència al Club de Gestión Pública de la Asociación de Antiguos Alumnos de ESADE, 25 de gener de 1993. Citada a: Lopez Camps, Jordi i Gadea Carrera, Albert: *Servir al Ciudadano. Gestión de Calidad en la Administración Pública*. Ediciones Gestión 2000, S.A.

10. OCDE, 1987: *La Administración al Servicio del Público*. Madrid, MAP, 1991; pàg. 11.

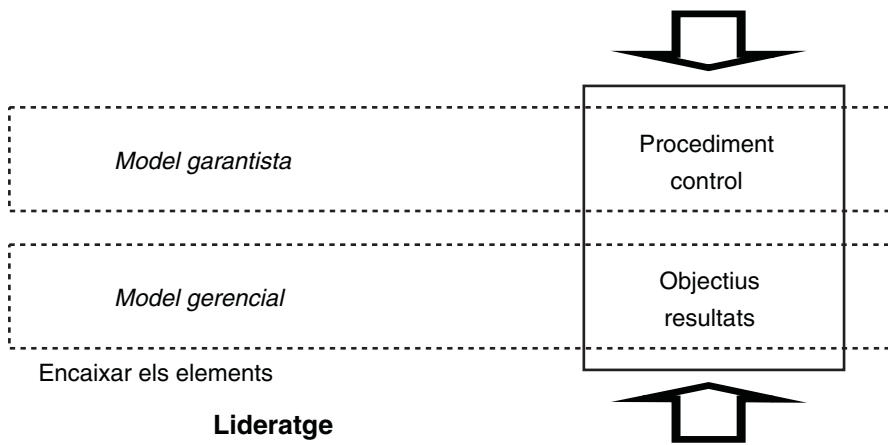
Fig. 1.1. Plantejament habitual



En contraposició, els models gerencials es fonamenten en la separació, en l'àmbit de l'Administració local, de les funcions de control i de les activitats de gestió i execució. Aquests models comporten separar activitats dels nivells funcionarials, que fins ara estaven fusionades en un òrgan únic.

Possiblement l'alternativa real no consisteixi en la substitució mecànica d'un model per l'altre, al contrari, pot significar crear llocs de direcció amb capacitat i competències per liderar la gestió conjunta dels elements més significatius dels dos models: els procediments, el control, els objectius i els resultats (figura 1.2).

Fig. 1.2. Plantejament alternatiu



1.2. *El rol dels directius a l'Administració local*

La descripció de les característiques de la funció directiva a l'Administració pública local consisteix a contestar la pregunta clàssica: què fan els directius públics? Quina funció tenen?. Les respostes han de preveure dos aspectes, el primer fa referència als rols dels directius, és a dir, el conjunt organitzat de comportaments que correspon al seu lloc en l'organització. En segon lloc, als àmbits competencials en els quals s'apliquen els comportaments.

La naturalesa i les característiques del treball dels directius han estat analitzades i descrites pels especialistes, però aquest coneixement és més escàs en relació amb les especificitats dels directius públics, ja que es tracta d'una especialització directiva relativament recent.¹¹

A la declaració de la conferència mundial de secretaris i caps executius locals celebrada a Siena podem trobar referències als rols dels directius locals.¹² Són una mostra de l'atenció que aquesta qüestió desperta entre els professionals de l'Administració Pública.

En el marc del Programa d'entrenament de directius d'Administració Local (PEDAL) de la Diputació de Barcelona es va elaborar, amb la col·laboració de directius de diverses administracions locals, una descripció genèrica dels rols dels directius gerents de l'Administració Local i la determinació dels seus àmbits de responsabilitat i de les seves funcions:¹³

Els rols descrits, ordenats per ordre d'avaluació, són els següents:

1. Creador d'equip
2. Gestor d'anomalies
3. Catalitzador de la informació
4. Cercador de noves oportunitats
5. Assignador de recursos

11. Mintzberg, Henry, 1973: *La naturaleza del trabajo directivo*. Editorial Ariel, S.A., 1983; pàg. 135; «Perfeccionamiento de la labor del directivo». *Harvard Deusto Business Review*, núm. 67, juliol-agost 1995. En relació amb els rols dels directius públics: Losada, Carlos, 1999. «La función de dirigir en la Administración Pública». A Losada, Carlos *et al*: *¿De burócratas a gerentes?*; Banco Interamericano de Desarrollo, pàg. 404.

12. «I Conferència Mundial de Secretaris Municipals i Executius Locals», IIMC (EUA), UDITE (UE) i UIM (Iberoamèrica), Siena, abril de 2002. Declaració a «Papers d'Administració Local», núm. 23, juliol 2002; Confederació de Col·legis de Secretaris i Interventors de Catalunya.

13. Programa PEDAL Panel 3/07/01. Miquel Bonastre, Emili Ferrer, Miquel Salazar, Albert Serra, Ricard Serlavós, Conxita Folguera i Mònica Pagès.

6. Negociador
7. Constructor de xarxes de relacions
8. Portaveu
9. Representació institucional.

Per la importància assignada al rol de creador d'equips, situada en primer lloc, cal distingir els seus diferents requeriments segons el lloc de l'organització en què actuï el directiu. Si es tracta de la línia mitjana de direcció d'operacions, prevaldrà la normalització de procediments i per tant la polivalència serà una qualitat important de l'equip.

Si es tracta d'un rol d'una direcció de caràcter gerencial, en la direcció d'equips prevaldrà la gestió de professionals amb coneixements i habilitats diverses, professionals procedents de diferents àrees de l'organització, amb diferències d'habilitats, de competències, de coneixements i possiblement professionals de l'exterior de l'organització.

L'entorn que cal gestionar està caracteritzat per la diversitat i l'especialització, en aquest entorn, l'adaptació mútua serà un mecanisme de coordinació habitual i la polivalència no serà determinant.

La creació i la direcció d'aquests equips implica exercir funcions de lideratge, assumir la responsabilitat de la motivació i estímul de les persones, significa fer d'enllaç i mantenir les xarxes, internes i externes, que el directiu ha creat. Significa influir, mobilitzar i establir metes, en definitiva l'aprenentatge de liderar amb posicions d'autoritat o sense.¹⁴

Els àmbits de responsabilitat i funcions dels directius locals examinats en el programa PEDAL són:

1. Suport a l'equip (i òrgans) de govern:
 - a) Participar en la programació i la confecció dels ordres del dia dels òrgans de govern.
 - b) Assistir a la Comissió de Govern i a la Comissió Especial de Comptes.
 - c) Impulsar i coordinar l'execució dels acords dels òrgans de govern.
 - d) Informar el govern de les incidències, dels resultats i del nivell de qualitat aconseguit
 - e) Assessorar l'alcaldia.

14. Heifetz, Ronald A., 1994: *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo dialogo social en tiempos difíciles*. Ediciones Paidós Ibérica, S. A, 1997.

2. Planificació i coordinació general:
 - a) Seguiment de l'execució del Pla estratègic i del Programa d'actuació municipal.
 - b) Impulsar i coordinar la confecció dels diferents plans anuals o plurianuals.
 - c) Proposar directrius i prioritats per a la confecció del pressupost municipal i de la planificació operativa.
 - d) Ser informat, abans de ser sotmeses als òrgans de govern, de totes les propostes de les diferents àrees de gestió.
 - e) Informar l'organització sobre polítiques, objectius, actuacions i resultats obtinguts.
3. Gestió de recursos interns:
 - a) Organitzar i distribuir els recursos humans, tecnològics i financers per l'acompliment dels objectius.
 - b) Garantir el perfeccionament del sistema de normalització del treball i dels processos de producció de serveis i de suport.
 - c) Proposar la realització d'estudis per identificar les necessitats i expectatives dels ciutadans.
 - d) Constitució de comitès tècnics i equips de treball (projectes).
 - e) Dictar instruccions de caràcter general en el seu àmbit de competències.
4. Direcció de persones i comunicació:
 - a) Fixar les polítiques i estratègies que cal seguir respecte a la selecció i contractació del personal, els incentius, el reconeixement, la formació contínua, el desenvolupament de recursos humans, la comunicació, les relacions laborals i l'estil de direcció.
 - b) Proposar les concessions d'incentius i reconeixements i l'obertura d'expedients.
 - c) Millorar els sistemes de comunicació ascendents i descendents.
5. Representació institucional:
 - a) Promoure i coordinar les relacions institucionals de tipus tècnic.
 - b) Funcions de representació i negociació que se li deleguin.
 - c) Formar part dels òrgans rectors de les empreses mixtes o municipals en les quals sigui requerit.

D'aquests rols i àmbits de responsabilitat es pot inferir que la funció del directiu local és la de dirigir l'organització tècnica i administrativa de l'Ajunta-

ment i coordinar les diferents àrees municipals amb la finalitat d'harmonitzar i agilitzar les tasques administratives i de govern, integrar la gestió de qualitat total en tots els processos de l'organització, i promoure els valors, actituds i formes de fer per aconseguir una sòlida cultura de servei als ciutadans.

Aquest conjunt de rols i àmbits de responsabilitat fan que la funció executora sigui insuficient per descriure els requeriments del lloc dels directius locals. Així, Longo descriu la funció directiva com la gestió dels recursos, processos i activitats adreçades a posada en pràctica de l'estratègia, les prioritats i els objectius dels governs locals. La gestió dels directius locals crea valor públic i Moore¹⁵ la localitza en tres àmbits:

- a) La gestió estratègica, com l'organització pot crear el màxim valor.
- b) La gestió de l'entorn polític, com obtenir legitimitat, autoritzacions, suport i els recursos necessaris.
- c) La gestió operativa, com aconseguir l'eficàcia i l'eficiència per assolir els objectius.

1.3. *El model gerencial a Cerdanyola del Vallès*

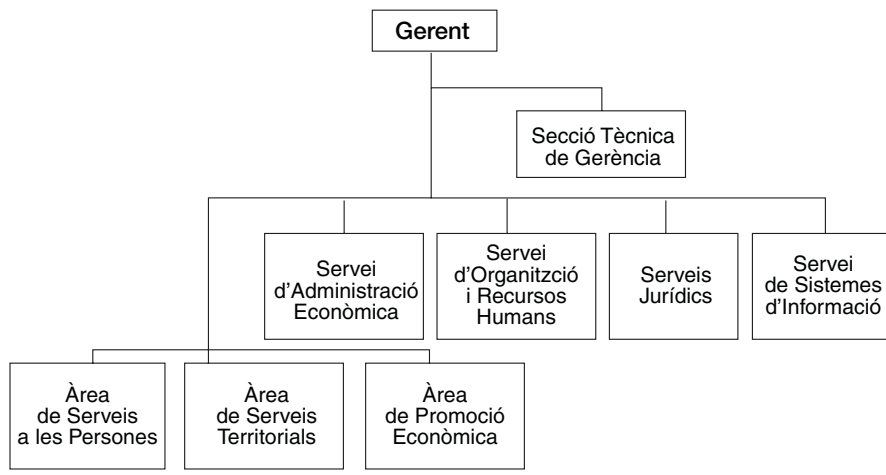
Les pràctiques de models gerencials a les administracions locals presenten característiques molt diverses. Les experiències són poques, i els factors de dimensió, els antecedents organitzatius, les cultures organitzatives i les pràctiques polítiques generen entorns i estructures molts diferents, que actualment dificulten la formalització d'un model únic de gerencialització de les administracions locals.

En l'àmbit de l'Administració local de Cerdanyola del Vallès, s'hi troben antecedents de formes de gestió gerencial. La més antiga és la de la gerència de la Mancomunitat Intermunicipal de Ciutat Badia, el model de la qual va estar vigent fins l'any 1992, any de la creació del nou municipi de Badia del Vallès.

Era un model de gestió que assignava al gerent un alt nivell de competències, i una missió definida de forma contundent i explícita en els acords de contractació de la persona destinada a exercir la gerència: *«para que desempeñe hasta que consiga la independencia de Ciudad Badía las funciones de gerente de la Mancomunidad»*.

15. Moore, Mark, 1995: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1998.

Fig. 1.3. Estructura de gerència



Posteriorment, entre 1995 i 1999, a l'Administració de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès s'implanta un model de gerència mixta: un gerent administratiu i un gerent tècnic. Amb els problemes i les incongruències derivades d'una divisió de competències abstracta, que sense referències funcionals ni orgàniques feia molt difícil aplicar els elements més bàsics de qualsevol paràmetre del disseny d'una estructura organitzativa i de qualsevol pràctica directiva.

A partir d'octubre de 1999, les normes bàsiques d'organització regulen un nou model de gerència única (figura 1.3) i li assignen el següent àmbit de responsabilitat i d'assignació funcional de competències:

«a) Dirigir, coordinar i impulsar la gestió administrativa o tècnica de les diferents àrees de l'Administració municipal d'acord amb les directrius rebudes de l'alcaldia i altres òrgans de govern.

»b) Elaborar el pressupost i fer-ne el seguiment.

»c) Mantenir els contactes tècnics necessaris amb altres administracions per desenvolupar les polítiques acordades.»

Ahora, fixen els objectius de l'actuació de la gerència en:

«*Objectiu 1:* Mantenir l'equilibri econòmic i financer de la hisenda municipal. Millorar l'eficiència en la utilització dels recursos i l'eficàcia en la gestió dels ingressos municipals.

»*Objectiu 2*: Modernitzar la gestió de l'Administració municipal per construir una administració eficaç, transparent i receptiva. Implantar tècniques de direcció per objectius i de millora de la qualitat.

»*Objectiu 3*: Implantar a la ciutat i a l'Administració municipal les noves tecnologies de la comunicació digital i electrònica i facilitar-hi l'accés als ciutadans.»

La pràctica gerencial a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès correspon a la tipologia de referència anomenada *sistema gerencial unitari*, sistema que conviu amb un model d'organigrama clàssic polític jerarquitzat (vegeu l'apartat 2.1. *L'estructura de l'organització municipal*, on es descriu l'estructura organitzativa de l'àmbit de gerència).

Contrastada aquesta tipologia amb l'anàlisi d'avantatges i dilemes de les experiències de gerencialització realitzat per Ramió,¹⁶ s'observa que tots els avantatges són aplicables en major o en menor grau: «la diferenciació entre dimensió política i dimensió tècnica; la millora del control de l'economia, l'eficàcia i l'eficiència; la millora de la satisfacció dels usuaris dels serveis municipals, i la innovació i millora de la gestió i de l'organització municipal.»

Pel que fa als dilemes contraposats a cada avantatge, en el model actual el gerent assumeix un rol tècnic operatiu i de vincle de l'estructura de l'organització amb l'estament polític. A més, no es dona la percepció de visions excessivament empresarials de la gestió i l'organització municipal, tampoc s'ha reduït la interacció administració/ciutadans davant de l'Administració/client, i finalment, pel poc temps d'aplicació del model, no s'han desvertebrat experiències anteriors d'innovació.

2. Estructura de l'Administració municipal

L'origen de l'actual estructura orgànica i funcional de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès es troba a les normes bàsiques d'organització aprovades el 30 de setembre de 1999. El document motiva la modificació de l'estructura de l'organització de la forma següent:

«L'Ajuntament, com a institució al servei dels ciutadans de Cerdanyola, ha anat configurant la seva activitat en funció de les seves demandes i d'acord amb

16. Ramió, Carles. «Desenvolupament organitzatiu de l'Ajuntament». A: Longo, Francisco i altres: *L'Ajuntament gerencial. Reflexions i propostes organitzatives*: Perspectiva 12, Diputació de Barcelona, 1999, pàg. 64.

les competències que li són pròpies. Amb el temps, les necessitats que cal satisfer han variat, com han variat les possibilitats i recursos de l'Ajuntament. Això fa coherent que, després d'un període de creixement que ha generat noves estructures administratives i de suport a la ciutadania, es plantegi d'una manera global l'activitat organitzativa que es realitza i la seva adequació a les noves realitats».

El contingut i l'abast de l'estructura orgànica funcional es determina com «l'esquema que ordena les relacions verticals i horitzontals de l'organització. L'organigrama que forma part del manual de l'organització ha de completar-se amb l'establiment de les funcions pròpies i detallades dels diferents nivells de l'organització, la definició de llocs de treball, la concreció de tasques i activitats pròpies de cada lloc de treball i la revisió del sistema d'actuacions (procediments de treball i sistemes de control), dins del Pla de modernització de la gestió municipal.»

Alhora, la modificació de l'estructura organitzativa es planteja com un instrument per transformar l'Administració municipal. En aquest sentit ho expressa el tinent d'alcalde Joaquim Gairín, a la presentació de «les normes bàsiques d'organització»: «aconseguir més proximitat a l'usuari és la prioritat que ha d'orientar i dirigir el canvi. Es tracta de diagnosticar periòdicament les necessitats, assumint com a compromisos les demandes que són responsabilitat dels ajuntaments. Paral·lelament, hem de potenciar el canvi intern, a partir d'una polivalència de llocs i persones més gran, si volem estar en condicions de respondre a les demandes externes. El nou organigrama assumeix i incorpora els plantejaments esmentats, encara que es faci d'una forma general». I destaca com a característiques del model aprovat: la simplificació, la professionalització, la coordinació i la funcionalitat.

En proposar una reducció i equiparació de les diferents denominacions i nivells amb què s'identifiquen els òrgans administratius, l'estructura se simplifica. Així, l'estructura aprovada estableix els següents tipus d'unitats: àrees, serveis, seccions (administratives i tècniques), negociats, centres de prestació de serveis i oficines.

Tanmateix, en clarificar les relacions entre l'estructura política i l'administrativa, i en limitar l'àmbit de discrecionalitat dels òrgans polítics, es fomenta una professionalització més gran. Es redueixen a cinc els càrrecs de confiança (gerent i directors d'àrea) i la lliure designació queda limitada als càrrecs de caps de servei.

També es potencia la coordinació amb l'establiment de quatre grans àrees d'activitat (Serveis a la Persona, Serveis Territorials, Promoció Econòmica i Serveis Generals), i amb la institucionalització d'òrgans de coordinació (Comissió de Direcció i Comissió d'Administració).

En orientar els canvis en funció de les necessitats que la pràctica ha plantejat, s'ha construït una estructura més funcional. L'establiment d'una Secció Administrativa per a la tramitació a cada una de les quatre àrees d'activitat permetrà més agilitat en les actuacions i especialment en la millora del contacte amb el ciutadà, a través de l'Oficina d'Atenció Ciutadana.

Cal assenyalar que l'estructura organitzativa és una eina de govern i de lideratge de la ciutat. Els organigrames determinen un marc formal de relació entre unitats operatives, però, a través de l'assignació divisional de competències, també expressen una determinada distribució dels àmbits de poder a l'organització. Si les estructures organitzatives són capacitats d'acció ordenades i formalitzades amb un objectiu determinat, incorporen les opcions estratègiques de la corporació local.

Per descriure l'estructura de l'organització de l'Ajuntament de Cerdanyola de Vallès, veurem en primer lloc les característiques operatives de l'estructura de l'organització i en segon lloc descriurem els aspectes més vinculats amb els condicionants i la gestió de l'estructura de l'organització, que en terminologia de Mintzberg es coneixen com a *paràmetres del disseny* i *factors de contingència*, respectivament. Finalment, s'assenyalen models de referència en l'àmbit de l'Administració local.

En l'elaboració de la proposta organitzativa s'han tingut en compte les pràctiques organitzatives d'administracions locals de característiques similars, i els requeriments del Reglament orgànic municipal i les recomanacions de l'estudi que sobre diagnosi organitzativa i propostes de millora va fer la Diputació de Barcelona, l'any 1997, sobre l'Ajuntament de Cerdanyola.

Aquest últim estudi ja feia referència a algunes problemàtiques: manca de delimitació del rol dels directius, interferències entre tècnics i polítics, organització excessivament compartimentada, coordinació insuficient entre les àrees, necessitat de millorar els circuits administratius, establir mecanismes d'avaluació, etc., que aconsellaven reestructurar l'organització administrativa.

Per a la configuració de l'estructura de l'organització s'han establert requeriments bàsics, com ara:

1. L'assignació funcional de competències, necessària per determinar els requeriments del lloc o unitat operativa en relació a coneixement, habilitats, etc.

Estableix les especialitzacions verticals i horitzontals i adequa aquests factors a las necessitats de la millora de la qualitat en la prestació dels serveis públics locals.

2. L'assignació de jerarquia, que determina un model de comandament i dependència, dóna suport als sistemes de comunicació formal, els sistemes de presa de decisions i els sistemes de control de la gestió, aspectes amb incidència sobre els nivells d'eficàcia.

3. L'assignació de responsabilitats és un factor imprescindible per a estratègies de canvi destinades a construir organitzacions públiques orientades a la consecució de resultats, que superin la inèrcia del procediment i el control.

Per dissenyar una direcció amb capacitat operativa, cal determinar de forma inequívoca els factors esmentats, també cal dotar les persones d'unes referències de competència i de dependència jeràrquica transparents i conegudes, és a dir, dotar els llocs de treball d'un entorn segur i motivador. Per tant, crear una estructura jeràrquica de comandament avalada pels òrgans autoritzadors i amb capacitat d'actuar per poder exigir resultats.

Un entorn d'aquestes característiques facilita processos de coordinació, en clarificar graus i nivells de dependència. Possibilita la polivalència del personal, en estructurar i clarificar àmbits d'actuació. Respecta el rigor tècnic, en tenir en compte els requeriments de la representació organigràfica.

Fa possible, també, establir processos horitzontals, estabilitzar mecanismes laterals de coordinació, crear enllaços temporals vinculats a la gestió per projectes i també impulsar pràctiques que impliquin transversalitat. La transversalitat constitueix el paradigma d'una nova cultura organitzativa «que a partir d'una línia estratègica definida políticament té com a finalitat principal planificar actuacions coordinades i consensuades tant pel que fa als professionals municipals i externs com al teixit associatiu».¹⁷

La cultura organitzativa vinculada a la transversalitat es tradueix en requeriments organitzatius en el sentit que «la idea de la transversalitat aplicada a les organitzacions, com les de virtualitat, horitzontabilitat o les denominacions d'«organització-xarxa», «organització trèbol», expressen conjuntament una reacció contra l'imperatiu burocràtic en el disseny de les estructures organitzatives. L'apel·lació a la transversalitat expressa un intent de ruptura d'aquest cercle viciós en la coordinació d'estructures organitzatives a través de mecanismes burocràtics».¹⁸

17. Camprubí, Margarida, 2001: *Després de Newton. O com fer realitat la transformació de l'Administració pública*. Ediciones del Serbal, pàg. 68.

18. Echebarría, Koldo: «La gestión de la transversalidad». *Revista de serveis personals locals CIFA*, núm. 9, Diputació de Barcelona, setembre 1998.

4. La proposta d'estructura de l'organització de les normes bàsiques d'organització de 1999 desenvolupa un organigrama que s'ha elaborat tenint en compte els principis de: globalitat, complementarietat, transparència, progressivitat, directius, instrumentals, participatius i d'estabilitat. D'acord amb la filosofia establerta, el desenvolupament de l'organigrama s'ha fet tenint en compte les característiques següent:

4.1. Reflecteix l'estructura conceptual, però no pressuposa, encara que es relacioni, nivells d'eficàcia i rendibilitat de l'organització.

4.2. Assumeix el principi de subordinació de la realitat administrativa a la realitat política.

4.3. Estableix nivells en l'organització, tenint en compte l'estructura vertical, l'estructura horitzontal i l'estructura *staff*.

2.1. L'estructura de l'organització municipal

2.1.1. Els paràmetres de dimensió

Un primer element que cal destacar en relació amb el disseny de l'estructura fa referència al paràmetre de disseny que determina dimensió.¹⁹ La nova estructura és més simplificada i proposa una reducció i equiparació de les diferents denominacions i nivells que identifiquen les unitats operatives. L'estructura aprovada defineix àrees, serveis, seccions (administratives i tècniques), negocis, centres de prestació de serveis i oficines.

L'estructura resultant és més aplanada (figura 2.1). Redueix la cadena jeràrquica i facilita la circulació d'informació i la comunicació. La reducció de nivells jeràrquics d'autoritat provoca un augment en els requeriments de responsabilitat de les unitats operatives.

Aquest model d'organització facilita l'acostament al ciutadà i és un factor de transparència que fa que l'organització de l'Administració local sigui comprensible i accessible als ciutadans. En aquest sentit, la transparència és una condició necessària per construir una administració receptiva.

L'estructura d'unitats proposada està agrupada en tres nivells de l'organització: el nivell polític, el nivell directiu i el nivell operatiu (figura 2.2). Nivells que tenen característiques i competències pròpies:

19. Mintzberg, Henry, 1979: *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel, 1988, pàg. 170.

Fig. 2.1.

| | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Unitats de l'estructura directiva | 8 | 8 | 4 |
| Unitats de l'estructura operativa | 15 | 20 | 28 |

- a) El nivell polític té la màxima autoritat i responsabilitat de l'organització. Dirigir el Govern i l'Administració municipal, establir les estratègies, els objectius polítics i prioritzar.
- b) L'estructura directiva, a diferència de la de nivell polític, assumeix tasques de direcció, coordinació i gestió administrativa derivada de la gestió política, és a dir: 1) transforma els objectius polítics en actuacions 2) dirigeix l'Administració cap a la seva execució.

Els llocs directius són assignats a professionals que gaudeixen de la confiança de l'equip de govern, per tant, el lloc de treball està vinculat al càrrec que els ha nomenat:

1. Gerència: òrgan superior de gestió de l'activitat municipal.
 2. Direccions d'àrea: cada una de les grans branques d'activitat en què es divideix l'Administració municipal.
- c) L'estructura operativa agrupa la realització efectiva de les tasques pròpies de l'organització, la seva estructura depèn de la complexitat i amplitud de les tasques que cal desenvolupar i es classifica en:

Fig. 2.2. Estructura orgànica funcional

ORGANIGRAMA

NORMES BÀSIQUES D'ORGANITZACIÓ: Setembre 1999

1. Nivell polític

2. Nivell tècnic:

Estructura directiva

Gerència

Directors d'àrea

Estructura operativa

Serveis

Seccions

Negociats administratius i CPS

Oficines

1. Direcció operativa:

- Serveis: resulten de l'agrupació de seccions, centres de prestacions de serveis i unitats operatives sota la dependència d'una direcció d'àrea. La seva funció és gestionar o regular les variables dels processos per obtenir l'objectiu fixat pel nivell directiu. La seva direcció correspon als caps de servei.
- Seccions:
 - a) Seccions administratives: es podran crear com a òrgan superior d'assessorament i instrucció i tramitació administrativa d'una direcció d'àrea o d'un servei, quan la complexitat o l'amplitud de l'esfera de control de les actuacions aconselli agrupar la direcció de branques d'actuació en una instància superior a les unitats operatives. La seva direcció correspon als caps de secció.
 - d) Seccions tècniques: es podran crear com a òrgan superior d'assessorament i gestió tècnica dins d'un servei, quan la complexitat o l'amplitud de l'esfera de control de les actuacions aconselli agrupar la direcció de branques d'actuació en una instància superior a les unitats operatives. La seva prefectura direcció als caps de secció.

2. Unitats operatives:

- Negociats administratius i centres de prestació de serveis:
 - a) Negociats administratius: són els òrgans intermedis encarregats fonamentalment de la instrucció i tramitació dels expedients administratius i de la gestió dels processos de treball administratiu, econòmic i comptable dels altres òrgans municipals del mateix servei o àrea de treball i resulten de la integració d'oficines administratives. La seva direcció correspon als caps de negociats.
 - b) Centres de prestació de serveis: són els òrgans intermedis de prestació de serveis tècnics o de gestió i resulten de la integració d'òrgans base no administratius. La seva direcció correspon als caps d'unitats. També poden anomenar-se brigades.
- Oficines: són les unitats operatives de caràcter bàsic d'assistència administrativa, tècniques o de gestió dels afers relacionats amb les funcions i competències assignades als negociats administratius i unitats de prestació de serveis.

El desenvolupament d'aquesta estructura, que forma part del manual de l'organització, inclou l'establiment de les funcions assignades als diferents nivells de l'organització, la definició dels llocs de treball, la concreció de tasques i acti-

vitats pròpies de cada lloc de treball i la revisió del sistema d'actuacions (procediments de treball i sistemes de control). Aquest desenvolupament ha de suposar, igualment i de manera progressiva, la redistribució del personal, dels espais i dels recursos de l'organització.

2.1.2. Els sistema de relacions entre les unitats operatives

Un altre paràmetre de l'estructura de l'organització és el que estableix el sistema de relació entre les unitats operatives abans definides.²⁰ Determina l'assignació funcional de competències a cada unitat operativa i defineix l'estructura jeràrquica i les relacions d'autoritat formal.

1. La Gerència es un òrgan unipersonal que acumula les funcions de direcció de l'Àrea de Serveis Generals, àrea que en realitat configura l'Àrea de Gerència. Els cap del Servei d'Administració Econòmica, el cap del Servei d'Organització i Recursos Humans, el cap del Servei Jurídic, i el cap del Servei de Sistemes d'Informació actuen com a serveis de la gerència, per raons operatives i per eficiència dels recursos humans de la corporació.

2. Correspon als directors d'àrea dirigir i gestionar la seva àrea. Coordinar i controlar les activitats del serveis respectius que tinguin encomanats, cooperar en la coordinació amb les altres àrees d'organització administrativa de l'Ajuntament, proposar objectius als òrgans de direcció política, elaborar programes d'actuació i les previsions pressupostàries en relació als objectius establerts i als recursos humans, materials i financers assignats a l'àrea, adoptar les mesures adequades per al normal desenvolupament dels programes i actuacions municipals corresponents a la seva àrea de treball, i controlar la seva execució i resultats.

Els directors d'àrea exerceixen també competències en relació al comandament superior del personal dels serveis, seccions i unitats administratives del seu àmbit d'actuació, determinar les necessitats de recursos humans del seu àmbit d'actuació, i elaborar propostes d'adequació i modificació de l'estructura orgànica i funcional i de l'assignació de recursos del seu àmbit d'actuació, en coordinació amb el Servei d'Organització i Recursos Humans. També correspon als directors d'àrea impulsar els coneixements de les demanades i necessitats dels ciutadans.

20. Mintzberg, Henry, 1979: *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel, 1988, pàg. 1138.

3. Cossos amb habilitació de caràcter nacional: exerciran les funcions que els atribueixin les disposicions legals vigents, sense perjudici d'aquelles altres que expressament els encomani la corporació.

4. S'assigna a la direcció dels serveis: dirigir i gestionar el servei, coordinar i controlar les activitats del servei, cooperar en la coordinació amb els altres serveis de la mateixa àrea de treball, proposar possibles objectius als òrgans de l'estructura directiva i direcció política. Proposar i elaborar programes d'actuació i les previsions pressupostàries en relació als recursos humans, materials i financers necessaris per a la seva execució, adoptar les mesures adequades per al normal desenvolupament dels programes i actuacions municipals corresponents al seu àmbit de treball, controlar la seva execució i resultats.

En relació amb el comandament del personal, les direccions dels serveis tenen assignades les mateixes competències que els directors d'àrea, però aplicades a l'àmbit corresponent.

5. A la direcció de les seccions correspon: dirigir, coordinar i supervisar les tasques relacionades amb les matèries assignades als negociats administratius o a les unitats de prestació de serveis, realitzar activitats d'assessorament i direcció administrativa o tècnica de caràcter superior, és a dir, funcions de gestió administrativa o tècnica, estudi i proposta, preparació de normatives, elaboració d'informes, inspecció, execució i control.

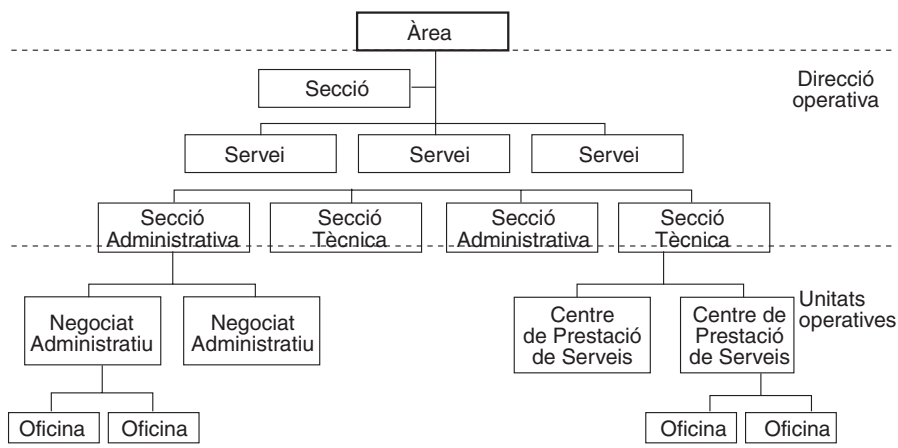
Elaborar programes d'actuació i les previsions pressupostàries en relació als recursos humans, materials i financers necessaris per a la seva execució. Adoptar les mesures adequades per al normal desenvolupament dels programes i actuacions municipals corresponents al seu àmbit de treball. Controlar la seva execució i resultats.

El comandament del personal adscrits a les unitats operatives del seu àmbit d'actuació.

6. L'establiment d'una secció administrativa per a la tramitació a cada una de les quatre àrees d'activitat reforça la funcionalitat (figura 2.3) i permet més agilitat en les actuacions. Cada àrea té assignada una Secció d'Administració, responsable de coordinar i unificar els processos de tramitació, amb coordinació amb la Secretaria General i l'Oficina d'Atenció Ciutadana.

7. La prefectura dels negociats administratius i els centres de prestació de serveis han de coordinar i supervisar les tasques relacionades amb les matèries assignades a les oficines, realitzar activitats d'assessorament, de direcció tècnica i d'instrucció i tramitació administrativa de nivell mitjà, és a dir, funcions de gestió tècnica o administrativa, estudi i proposta, preparació de normatives, elaboració d'informes, inspecció, execució i control, elaborar les previsions

Fig. 2.3. Esquema de nivell tècnic. Estructura operativa



pressupostàries en relació als recursos humans, materials i financers del seu àmbit d'actuació, i el comandament del personal adscrit als òrgans base del seu àmbit d'actuació.

2.1.3. L'agrupació de les unitats operatives

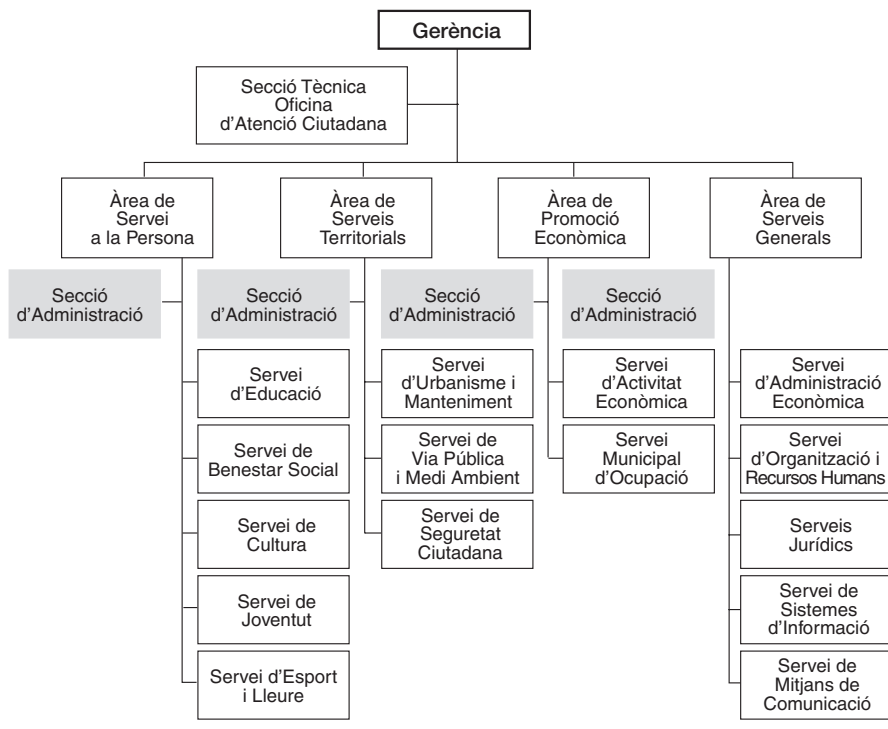
La forma con s'agrupen les unitats operatives configura l'organigrama i completa l'estructura de l'organització. L'agrupació de les unitats és el tercer paràmetre de disseny considerat.²¹ La forma d'agrupar i les formes de vinculació entre les unitats operatives és un instrument important per coordinar les activitats productives i les activitats de caràcter funcional. L'agrupació inclou les àrees d'activitat següents: Serveis a les Persones, Serveis Territorials, Promoció Econòmica i Serveis Generals (figura 2.4)

Els criteris aplicats per a l'agrupació de les unitats operatives són diversos, segons l'àmbit de competències i la situació en l'organització. Hi ha agrupacions a base de processos i funcions i agrupacions a base de producte (anomenada també de mercat).

L'Àrea de Serveis Generals és un àmbit de treball format per unitats operatives diferenciades en el contingut funcional de les activitats, entre les quals la in-

21. Mintzberg, Henry, *op. cit.*, pàg. 140 i 143.

Fig. 2.4. Estructura general



terdependència dels processos, les habilitats, el coneixement i les funcions són determinants. Són activitats en què la cultura i la pràctica burocràtica està més implantada.

Les altres àrees realitzen activitats que s'agrupen en funció del producte o servei prestat, el criteri determinant de les quals és la interdependència dels fluxos de treball, i cobreixen cicles complets de treball en el seu àmbit.

L'estructura de la agrupació de les unitats operatives és la següent:

1. *Serveis a les Persones*: La seva finalitat és la ciudadania entesa de manera més directa, és a dir, la persona que viu, treballa i es relaciona al municipi. S'hi integren el Servei d'Educació, el Servei de Benestar Social, el Servei de Cultura, el Servei de Joventut i el Servei d'Esport i Lleure.

2. *Àrea de Serveis Territorials*: L'objectiu d'aquesta àrea de treball és la gestió del territori del municipi, en l'ordenació i la protecció urbanística, la gestió dels

serveis de manteniment de la ciutat i de les dependències municipals, i la gestió dels serveis relatius a la via pública, és a dir, l'ordenació, la regulació i el control del trànsit de vehicles i vianants, la seguretat ciutadana i la protecció civil, la determinació dels usos de la via pública i els serveis que tenen relació amb el medi ambient. S'hi integren el Servei d'Urbanisme i Manteniment, el Servei de Via Pública i Medi Ambient i el Servei de Seguretat Ciutadana.

3. *Àrea de Promoció Econòmica*: La seva finalitat és la gestió dels serveis relatius a la promoció econòmica de la ciutat, amb el suport a la creació i la consolidació d'empreses, la promoció i el foment del comerç i de la indústria, la determinació i l'aplicació de polítiques actives per a la promoció de l'ocupació i la inserció laboral. S'hi integren: el Servei d'Activitat Econòmica i el Servei Municipal d'Ocupació

4. *Àrea de Serveis Generals*: El destinatari d'aquest servei és l'Ajuntament mateix, entès en la seva globalitat i segons la categoria de serveis servidors dels altres per facilitar la prestació de serveis en conjunt. La seva finalitat és integrar i coordinar la gestió dels recursos materials, econòmics i humans de l'Ajuntament, els serveis jurídics i les finances municipals, la xarxa integrada d'informació i els mitjans de comunicació. S'hi integren el Servei d'Administració Econòmica, el Servei d'Organització i Recursos Humans, els Serveis Jurídics, el Servei de Sistemes d'Informació i el Servei de Mitjans de Comunicació.

2.1.4. El sistema de coordinació

A les normes bàsiques d'organització de 1999, s'afirma que l'efectivitat de l'organització «dependrà de l'exercici real de les funcions que pertocuen a cada lloc de treball i del nivell de coordinació existent. Cal esmentar, doncs la importància d'estructurar un marc de reunions on es garanteix, mitjançant la dinàmica adequada, la màxima efectivitat; també, amb la rotació en els llocs de treball, la polivalència del personal».

Els instruments bàsics de coordinació general²² són: «la Comissió de Direcció, dirigida a la coordinació de les àrees de treball, i la Comissió d'Administració, dirigida fonamentalment a la coordinació de l'Administració de l'activitat municipal de l'Ajuntament. La seva composició la determinarà la Comissió de Govern».

22. Mintzberg, Henry, *op. cit.*, pàg. 196 i 213.

2.2. Condicionants de l'estructura organitzativa

La modificació de l'estructura organitzativa és necessària per canviar el model de gestió, però no és suficient. Altrament, s'han de gestionar la implantació de la nova estructura i els seus condicionants. S'han de gestionar també les inèrcies dels models organitzatius anteriors, les cultures organitzatives que persisteixen, els àmbits informals de gestió, els hàbits de funcionament, etc., que no desapareixen immediatament, sinó que tenen tendència a adaptar-se al nou entorn. Tanmateix, és molt important el lideratge del canvi des dels nivells més alts de l'organització, i garantir que el canvi es podrà realitzar a tots els nivells de l'organització. El canvi és un procés lent i requereix molta energia.

Una de les resistències més habituals és la freqüent confusió entre la política, la gestió i l'administració, i la necessitat que el personal directiu de l'Administració passi d'executor, en un marc estrictament jeràrquic i reglamentari, a agent responsable que aconsegueix resultats. L'estructura organitzativa és una de les eines, n'hi ha d'altres, que permeten gestionar aquests canvis.

1. Les transformacions plantejades repercuteixen directament, com hem vist abans, sobre els rols dels agents operadors en l'àmbit de l'organització. Especialment en l'aplicació de models gerencials, forma de gestió que promou el valor de la responsabilitat i els resultats. La gerencialització i les pràctiques de lideratge no es poden limitar a les cúpules directives, s'han d'estendre a tots els nivells del comandament.

Aquests rols i el foment de la professionalització ha de generar un nou marc de relació entre l'estructura de l'Administració i l'estructura política. Els òrgans directius, administratius i polítics han de garantir el compliment dels àmbits competencials i jeràrquics de les unitats operatives i dels instruments de coordinació lateral establerts, i no estables.

2. La nova estructura integra canvis en els criteris i formes d'organització de les unitats operatives. Canvis que responen a les transformacions de les demandes, dels processos i de les tecnologies aplicades a l'Administració municipal. L'ampliació de competències del Servei de Recursos Humans a l'atenció al ciutadà, a la qualitat o a la comunicació interna. La incorporació del Servei de Sistemes d'Informació als òrgans de direcció, la promoció de nous perfils de directius necessaris pels canvis tecnològics i les noves modalitats de gestió de recursos (externalització, cooperació interadministracions, etc.). La integració orgànica, no estrictament funcional, de personal amb habilitacions de caràcter nacional.

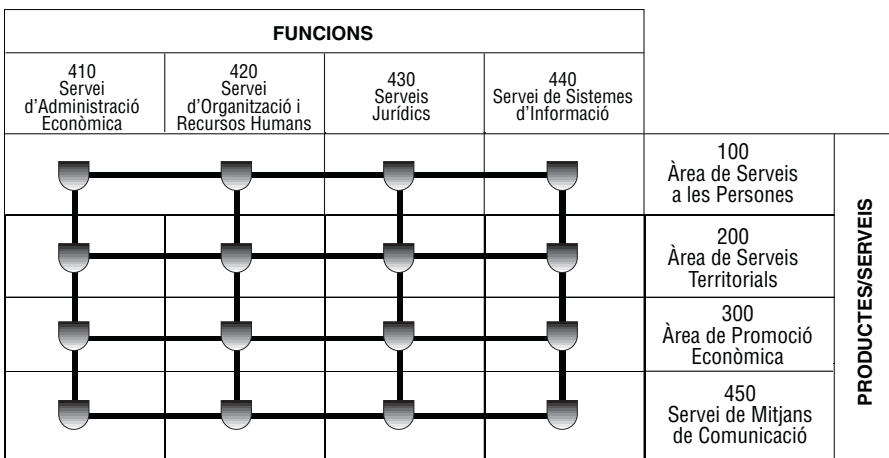
3. La relació entre les unitats operatives que integren l'organització es realitza a través d'instruments de coordinació, que actuen com a vincles de coordinació lateral entre unitats o com a sistemes de planificació i control.

La coordinació lateral és una funció bàsica la finalitat de la qual és: garantir l'accés a la informació lateral rellevant, dotar els processos de decisió dels elements necessaris per formar criteri, garantir estàndards de qualitat en les decisions descentralitzades, integrar interdependències de producte o de servei, la coordinació entre activitats de producte i activitats funcionals (figura 2.5), centralitzar i desconcentrar les decisions, coordinar processos, formalitzar comportaments, normalitzar coneixements i habilitats i promoure el procés d'innovació. Els aspectes de normalització d'actuacions són importants perquè les administracions locals són organitzacions sotmeses a un alt nivell de control extern, formal i informal.

Els instruments de coordinació lateral actuen com a unitats de integració i de caràcter matricial. Estructura la comunicació informal. L'actuació és sobre l'objecte, no sobre les persones, i demana la pràctica de la negociació per gestionar les tensions derivades de problemes d'incidència lateral.

4. Les normes bàsiques d'organització de 1999 estableixen dos nivells de coordinació: la Comissió de Direcció, integrada per la gerència i els directors d'àrea, i la Comissió d'Administració, integrada per la gerència, els directors d'à-

Fig. 2.5.



rea i els caps de servei de l'Àrea de Serveis Generals. La primera està dirigida bàsicament a coordinació estratègica i la segona, a la coordinació de l'administració de l'activitat municipal.

Les funcions de la Comissió de Direcció són les següents:

- Incrementar la coordinació entre els directius de cada àrea, garantir el coneixement de les línies bàsiques d'actuació de cada una de les àrees.
- Establir directrius per a la gestió de l'administració municipal.
- Proposar criteris en relació als recursos municipals.
- Propostes en relació a l'execució de la planificació estratègica.
- Impulsar el procés de modernització i d'innovació.

Les funcions de la Comissió d'Administració són les següents:

- Coordinar l'activitat general de l'Administració municipal.
- Millorar la circulació de la informació descendent i la de la informació ascendent.
- Incrementar la coordinació entre els directius de les unitats funcionals i els de les unitats de productes i serveis.
- Garantir el coneixement de les línies bàsiques d'actuació de cada una de les àrees.
- Impulsar el procés de modernització de l'Administració municipal i de gestió de la qualitat.
- Coordinar els procediments de l'Administració municipal i impulsar-ne la millora.
- Preparar els temes que ha de conèixer i resoldre la Comissió de Govern i el pleinari i aquells que directament els sotmeti l'alcaldia.

5. El 17 de febrer de 1998 es va crear una comissió jurídica. És un òrgan d'assessorament per a la correcta aplicació de la normativa vigent i l'elaboració de propostes per garantir la millora en la tramitació administrativa. En són membres la Gerència, el secretari general i cap dels Servei Jurídic, els caps dels serveis de l'Àrea de Serveis Generals, i els caps de les seccions d'administració de cada àrea.

6. Els dispositius de coordinació lateral que hem descrit són de caràcter permanent, és a dir, són agrupacions estables entre unitats operatives de diferents llocs de l'estructura de l'organització, les convocatòries de les quals estan reglamentades.

Amb característiques diferenciades s'han creat els comitès de projecte, dis-

positius d'enllaç lateral no permanents. Vinculats als desenvolupament estratègic del PAM 2000-2003, els requeriments dels quals en detallen més endavant, al descriure el sistema de direcció per objectius.

S'han creat per complir uns objectius i unes activitats específiques i temporals, les convocatòries es fan en funció de les incidències operatives i estan destinats a desaparèixer a causa de l'assoliment dels objectius encarregats.

Ampliant les referències anteriors als paràmetres del disseny de l'estructura de l'organització en l'àmbit del disseny dels llocs, i seguint la tipologia de models de Ramió,²³ en relació amb les estructures resultants dels nivells d'especialització horitzontal i de l'especialització vertical dels llocs, més habituals entre les estructures administratives de l'Administració local, l'estructura descrita correspon a la combinació i convivència entre el model definit com a *clàssic polític jeraquitzat*, que introdueix en l'organització la figura de Tinents d'Alcalde que s'encarreguen de la direcció de macroàrees de l'organització municipal, i un *sistema gerencial unitari*, on hi ha un únic gerent que, sota la direcció de l'alcalde, dirigeix tota l'estructura administrativa municipal.

Si fem una aproximació a l'estructura de l'organització des de la perspectiva de les configuracions estructurals de Mintzberg, constatem que les configuracions de referència són diverses segons el lloc de l'estructura. De tal manera que ens acostem a configuracions del tipus d'estructura simple i de burocràcia professional, en els àmbits de producció de béns i serveis públics, i trobem elements de la configuració de la burocràcia maquinal en els àmbits dels serveis generals de l'Administració municipal.

3. Gestió del procés de modernització

El procés de canvi a l'Administració municipal és el resultat d'implantar la finalitat estratègica del programa de govern que fa referència a «construir una administració eficaç, transparent i receptiva».

En les sessions de treball de directius del juny de 1999 i l'octubre del 2000, es varen concretar les finalitats de la modernització de l'Administració municipal en: crear una administració receptiva, participativa i emprenedora consolidar l'ajust financer de la hisenda municipal i gestionar la prestació dels serveis amb criteris de qualitat.

23. Ramió, Carles, *op. cit.*

És a dir, incorporar la perspectiva dels ciutadans, que són alhora clients i usuaris dels béns i serveis de producció municipal, fomentar activitats innovadores i proactives i orientar el resultat com una referència incorporada a la gestió.²⁴

1. Crear una administració receptiva, és a dir, per a les persones. Receptiva en el sentit que el ciutadà té dret que l'Administració sigui comprensible, que la seva organització s'entengui i el seu funcionament sigui clar, és a dir, accessible, que no retardi la solució dels problemes ni la resposta a les peticions dels ciutadans i que faciliti la seva participació en tot allò que els afecti.²⁵

En relació a aquesta finalitat, els objectius estratègics són els següents: millorar la capacitat per acostar-se als ciutadans, adoptar mètodes de treball que la facin més compressible i més accessible, fer arribar als ciutadans una informació més eficaç, establir amb els ciutadans una comunicació més fluida, i desenvolupar una imatge corporativa adequada a aquesta finalitat.

D'aquesta proposta es deriven objectius operacionals vinculats a tenir un punt de contacte amb el ciutadà, una oficina d'atenció ciutadana, fer un esforç per simplificar i automatitzar procediments, ampliar les plataformes d'informació al ciutadà i actuar en la millora de la imatge corporativa.

2. Crear una administració emprenedora. Administració emprenedora en un doble sentit: en la transformació vers una administració no burocràtica, que sigui una alternativa al model garantista; i en garantir una satisfacció eficaç de les necessitats socials i també la implantació de noves formes de gestió. Emprenedora per «reformar o revolucionar els motlles de producció», o en el sentit clàssic de Schumpeter, «fer coses al marge de les tasques rutinàries que tothom entén», tasques a les quals normalment «l'entorn s'hi oposa de moltes maneres».²⁶

3. Posar en funcionament un conjunt d'actuacions amb la finalitat de consolidar l'equilibri econòmic i financer. Entre les quals destaca el Pla de sanejament financer, 2002-2005, pla que és acompanyat de mesures per contenir la

24. Richards, Sue: «El paradigma del cliente en la gestión pública», GAP, núm. 1, setembre-octubre de 1994.

25. OCDE: *La Administración al servicio del público*. Madrid, MAP, 1988. Shand, David i Arnberg, Morten: «L'Administració receptiva al públic». *Papers de Formació Municipal*, núm. 28, setembre de 1996. Diputació de Barcelona.

26. Schumpeter, J. A., 1942: *Capitalisme, socialisme i democràcia*. Edicions 62, 1966, pàg. 214.

despesa i racionalitzar els consums, millorar els mitjans d'administració econòmica, millorar l'eficàcia de la gestió tributària i implantar quadres de comandament de la gestió econòmica i financera.

4. El criteri general de qualitat i millora contínua, que situa «la qualitat del servei en l'eix general de les reformes de la gestió al sector públic, fonamentat en l'opinió que les institucions públiques existeixen sobretot per proporcionar un servei o un producte²⁷ a un ciutadà usuari.

Però cal ampliar l'abast de la qualitat més enllà de l'Administració, cal aplicar els criteris de qualitat al conjunt de la ciutat, ja que qualsevol ciutadà es considera com a client, encara que no sigui usuari de serveis.²⁸

Aquestes finalitats de la modernització estan sintetitzades en la finalitat corporativa de «construir una administració eficaç, transparent i receptiva», una de les cinc finalitats en què es fonamenta el Pla d'Actuació Municipal 2000-2003 (PAM), pla que serà comentat més àmpliament al punt 4.2. *Les polítiques i les estratègies*.

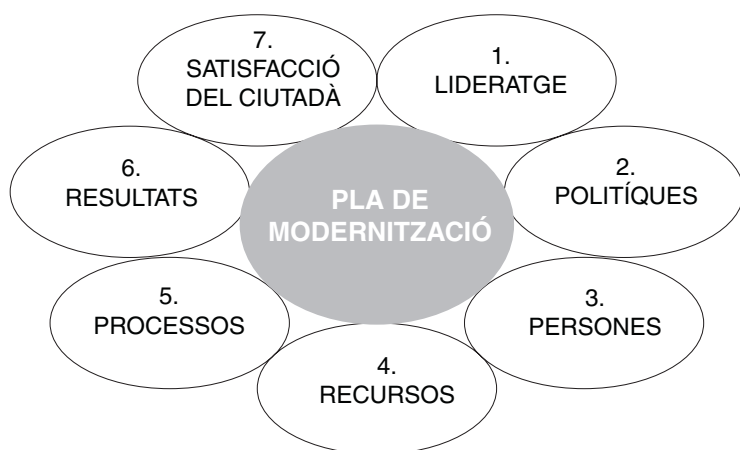
El PAM estableix com a àrees clau de resultat vinculades al procés de modernització les de: gestió de la despesa, gestió d'ingressos i finançament, patrimoni municipal, control i seguiment de la gestió municipal, organització i recursos humans, processos i tecnologia, qualitat en la prestació dels serveis, receptivitat i transparència, presència informativa de l'Administració local i cooperació institucional. A aquestes àrees claus de resultat estan vinculats els projectes derivats dels objectius del PAM, que són la part més operativa del model de gestió.

Els projectes s'agrupen en funció de la seva vinculació als àmbits d'incidència de la modernització. S'han determinat en: lideratge, polítiques, persones, recursos, processos, resultats, i satisfacció del ciutadà. És una classificació similar a l'emprada en el model EFQM (figura 3.1.1). S'ha adoptat aquesta agrupació de projectes perquè introdueix la perspectiva de la qualitat, perquè les àrees claus de resultat del PAM són excessivament funcionals, i perquè ofereix, al mateix temps, una possibilitat de transversalitat, que és exportable al procés estratègic de cada una de les unitats operatives de l'organització de l'Administració municipal.

27. Shand, David i Arnberg, Morten: «L'Administració receptiva al públic». *Papers de Formació Municipal*, núm. 28, setembre de 1996, Diputació de Barcelona.

28. Raventós, Francesc: *Red BCN Qualitat*. Associació per promoure la qualitat a la MMAMB. Pla estratègic BCN 2000.

Fig. 3.1. Modernització de l'Administració municipal



3.1. *El lideratge*

«Com que els líders desenvolupen i faciliten la consecució de la missió i la visió, desenvolupen els valors necessaris per assolir l'èxit a llarg termini i implanten tot això en l'organització amb de les accions i els comportaments adequats, estan implicats personalment a assegurar que el sistema de gestió de l'organització es desenvolupi i implanti.»²⁹

L'aproximació a la noció de lideratge la fem des d'una perspectiva diferent als tradicionals referents èpics, heroics, autoritaris, etc. Ens referim al lideratge en el sentit de proposar objectius i dissenyar estratègies i implicar els diversos agents en aquest procés.³⁰ Així, utilitzem l'expressió *lideratge a l'Administració pública* per descriure l'exercici de la funció directiva que permet la identificació dels objectius, el control dels resultats assolits i l'adopció de les mesures correctores que garanteixin el desenvolupament de processos estratègics.³¹

29. Tort-Martorell, Xavier, 2002: «Modelo europeo de excelencia». ETSEIB-UPC.. Criteri 1; «Grup de Millora de la Qualitat a l'Administració Local», Diputació de Barcelona.

30. Heifetz, Ronald, A: *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Paidós, 1997; pàg. 49 i 113.

31. Losada, Carlos i Longo, Francisco, 2001: «Eficiència en la utilització de recursos. La gestió municipal i els seus desafiaments». II Congrés de Municipis de Catalunya, 2001, pàg. 10.

Aquestes funcions directives, associades habitualment a la pràctica de lideratge, han de ser realitzades per directius locals que tinguin una actitud de compromís elevat amb l'estratègia corporativa, un coneixement profund de l'organització municipal i la capacitat de prendre decisions i impulsar actuacions innovadores, les repercussions i conseqüències de les quals manifesten tant a l'interior com a l'exterior de l'organització municipal.³²

La millora en l'exercici de les competències i habilitats directives vinculades a la funció de lideratge, en el sentit abans definit, fan necessari actuar en àmbits de l'Administració municipal com: dotar a l'organització d'una estructura orgànica i funcional adequada; establir sistemes de programació i control de l'assoliment dels objectius establerts en el procés estratègic; formar els directius en habilitats de caràcter gerencial i promoure canvis en els valors i la cultura corporativa que orientin l'organització cap a la gestió de la qualitat i l'excel·lència.

1. Per modernitzar l'Administració local és indispensable actuar sobre l'estructura de l'organització per tal d'assignar competències i nivells jeràrquics a les unitats operatives. És a dir, formalitzar el sentit de pertinença a l'organització i promoure entre els seus membres la responsabilitat i també la seguretat, derivada d'una assignació de funcions i competències definides i conegudes. Aquest és un principi que sovint s'oblida en els àmbits directius. Això passa quan s'assigna qualsevol competència a qualsevol persona de l'organització, al marge de les estructures formalitzades. És una via ràpida per transformar una organització en un conjunt d'unitats i/o persones sense responsabilitat, és a dir, no responsables del resultat de les seves accions.

Els aspectes referents a l'estructura orgànica i funcional s'han comentat a l'apartat 2.1. *Estructura de l'organització*, només destacar que una certa disciplina estructural per reduir al mínim la inevitable utilització de les vies informals és un factor d'èxit, especialment: en les actuacions de projectes transversals; per garantir l'equilibri necessari entre els aspectes funcionals i de producció en la coordinació lateral aplicada a la gestió de projectes; per localitzar i dimensionar efectius de personal; per assignar responsabilitats i controlar resultats; per facilitar l'aplanament de l'estructura i organitzar els recursos de forma més holística; per disposar d'un esquema transparent de seguiment orgànic de resultats i en la implantació de sistemes de retribucions variables en les unitats operatives.

32. Mintzberg, Henry: *El poder en la organización*. Editorial Ariel, S.A, 1992, cap. 8, pàg. 113.

2. L'aplicació a l'activitat productiva de l'estructura ordenada de jerarquies, competències i funcions requereix implantar instruments de planificació i de control. Cal establir què s'ha de fer, en quina quantitat i com s'ha de fer. Amb aquesta finalitat s'ha implantat, a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès, una metodologia de direcció per objectius, que permet el control de l'activitat realitzada, i un sistema de gestió per projectes que dóna suport a la funció de programació d'accions.³³

La formalització dels mètodes de planificació i de control i la realització d'activitats formatives adequades són instruments que afavoreixen la promoció dels rols de lideratge dels directius locals. Els continguts específics de caràcter estratègic i operatiu es tracten a l'apartat 3.2. *Les polítiques i les estratègies*. El sistema d'informació per la direcció, exposat a l'apartat 3.6. *Els resultats*, aporta el suport necessari per controlar i quantificar els resultats derivats de la funció programadora de la direcció per objectius.

3. Amb el sistema de gestió per projectes, tenim un escenari d'activitat i de pressa de decisions diferent als tradicionals, basats en la simple agregació d'unitats o d'àrees divisionals de l'organització. En aquest sentit, la gestió dels projectes contribueix, com s'ha dit, a consolidar la funció de lideratge dels directius locals.

S'hi promou: la vinculació de la missió de cada unitat operativa amb el desenvolupament estratègic corporatiu, expressat en els projectes del nivell més concret; la visió global, estratègica, no reconeguda espontàniament per les unitats operatives i àrees; la superació de les divisions horitzontals i verticals, per tal d'aplicar models transversals de gestió; la creació d'instruments de coordinació lateral de caràcter no permanent, vinculats a la durada del projecte; l'actuació sobre entorns de treball compartits; l'exercici del comandament en la direcció d'equips de persones i de relacions d'interdependència organitzativa.³⁴

Les relacions d'interdependència que implica la gestió per projectes comporta: establir una correcta definició del contingut i l'abast del projecte; la correcta articulació del projecte amb la resta de l'organització a través del comitè de projecte; el disseny dels paràmetres d'organització, gestió i administració del projecte.

33. Mintzberg, Henry, 1979: *La estructura de las organizaciones*. Ariel Economía, 1988, pàg. 188.

34. Echevarria, Koldo, 1998, *op. cit.*

4. L'eficàcia, la transparència, la capacitat emprenedora i d'innovació, la receptivitat i la participació són finalitats establertes en el programa de govern per orientar la gestió de l'Administració municipal a millorar la qualitat en la producció i prestació de serveis als ciutadans. Aquest marc és el referent obligat de les accions de formació del personal,³⁵ i especialment dels directius locals.

S'han de formar líders a l'Administració local i promoure-hi l'aprenentatge d'habilitats directives, líders amb capacitat per orientar i dirigir, generar valors i motivar, estructurar plans i establir mecanismes de control amb capacitat de promoure activitats de millora. Líders capaços de gestionar l'anomenat triangle estratègic, format per: l'estratègia corporativa, l'autoritat que dona suport i legitimitat a les actuacions de cada directiu, i l'organització i control de les funcions operatives de l'àmbit de competències que li són pròpies.³⁶

Cal, doncs, una formació adreçada, d'una banda, a reforçar la capacitat estratègica i de lideratge i, d'una altra, la integració tecnològica de la informació i la comunicació en el procés general de modernització de l'Administració local.³⁷ La promoció de les habilitats directives i del lideratge no són suficients si no estan emmarcades en el context més ampli de política de personal que s'exposa més endavant, a l'apartat 3.3. Les *persones*, referit a les persones i la comunicació.

5. Hi ha una coincidència majoritària a considerar criteris bàsics per a la gestió de la qualitat a l'Administració local: l'actuació sobre un esquema organitzatiu adequat, la implantació de models gerencials de direcció, l'existència d'un fort lideratge polític del procés de canvi, una clara implicació dels directius en aquest procés i una orientació a la innovació al client i als resultats.

En aquest context, els sistemes de qualitat que inclouen primordialment els processos i que valoren, per tant, els principis de la tecnocràcia i la burocràcia, apareixen com a clarament insuficients. Són sistemes que donen molta importància al procediment i no tanta als aspectes personals: la persona operadora i la persona receptora del servei. En un àmbit que combina la producció de ser-

35. Prats, Joan: «Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas». *La formación para la administración local en los 90*. Ajuntament de Barcelona, 1989, pàg. 7.

36. Moore, Mark, 1995: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A, 1998, pàg. 115-117.

37. López Camps, Jordi: «Calidad, formación y gestión del conocimiento». XI Congreso de Valores de Empresa, Barcelona 18 i 19 d'octubre de 2000, pàg. 201.

veis i la gestió de documents el sistema de qualitat ha de tenir en compte la interacció entre tots els elements i agents que hi intervenen.³⁸ La gestió de la qualitat ha de generar, alhora, motivació als agents operadors i millores en l'eficàcia, i proporcionar satisfacció als clients i usuaris. El camí que cal emprendre s'ha d'orientar a la gestió de l'excel·lència, la gestió de la qualitat total.

Els projectes del PAM vinculats a l'àmbit de lideratge són els següents:

Projecte d'estructura orgànica funcional: EOF 1999

Objectiu operatiu del PAM: Dotar l'Administració municipal d'una estructura organitzativa adequada al procés de modernització.

El setembre de 1999, es van aprovar les normes bàsiques d'organització de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallés, que fixen l'organigrama i el tipus d'unitats operatives que formen l'actual estructura orgànica funcional. Actuació que respon a una doble finalitat.

D'una banda, estableix un marc de referència normatiu per a la implantació progressiva de l'estructura organitzativa i els possibles desenvolupaments posteriors. De l'altra, dota l'Administració d'una estructura adequada als reptes estratègics més importants: els requeriments del procés de modernització, reforçar la capacitat de lideratge i desenvolupar les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

Projecte de direcció per objectius: DPO 2000

Objectiu operatiu del PAM: Implantar un sistema de direcció per objectius. A partir de l'any 2000 i amb la finalitat de millorar la gestió del procés estratègic, s'aplica un mètode de direcció per objectius. Aquest mètode afecta a nivell personal els càrrecs directius i de forma col·lectiva cada una de les unitats operatives de l'organització municipal.

El personal directiu ha de lliurar semestralment a la gerència informes que han d'incloure els requeriments següents:

1. Assoliment d'objectius i actuacions desenvolupades durant el semestre i mesures de correcció, quan siguin necessàries.
2. Descripció i seguiment dels projectes corporatius que desenvolupen els objectius operatius del PAM.

38. Sala, Mercè i Satorres, Marc: *La qualitat als ajuntaments. Experiències a l'àrea de Barcelona*. Edicions UPC, 1999.

Els projectes constitueixen un nivell instrumental determinant en la direcció per objectius, converteixen els objectius operatius en accions. Són l'eina que permet traduir el discurs del procés estratègic en una pràctica. Assegura la coherència entre la missió i el procés estratègic de la corporació i la missió i el procés estratègic de les diverses unitats operatives de l'organització. Els projectes són un instrument que permet enfortir els lideratges interns i el seguiment material de l'execució de les directrius estratègiques.

Els projectes necessiten l'aprovació del govern municipal i han de complir uns determinats requeriments formals, com ara: la descripció, la localització en el procés estratègic, l'objectiu del projecte, el responsable,³⁹ els usuaris, l'abast temporal, les fases previstes, la situació operativa, el sistema d'indicadors, la programació d'activitats i l'organització formal del projecte.

Des d'una perspectiva més orgànica, les unitats operatives han de lliurar semestralment un informe sobre la situació de gestió d'un projecte de millora en l'àmbit de la unitat, informació sobre la bateria d'indicadors de gestió assignats a la unitat operativa i l'evolució d'aquells indicadors que estan sotmesos a avaluació.

Projecte de formació gerencial dels directius: FGD 1999

Objectiu operatiu 5223 del PAM: Adequar la plantilla i les capacitats del personal a les necessitats dels serveis i motivar el personal. L'objectiu del projecte és facilitar als directius de l'Administració municipal l'aprenentatge de habilitats directives i de lideratge, habilitats que han de permetre millorar la capacitat dels directius per dirigir els processos de canvi, especialment els que fan referència a l'entorn de les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

Com proposa Jordi López, han de permetre «enfortir el desenvolupament de la societat de la informació i el seu coneixement dintre de les administracions públiques, en l'àmbit més ampli dels processos formatius modernitzadors de l'Administració pública», i proposa les àrees formatives següents:

- Enfortir el lideratge amb una especial orientació a la missió
- Millorar la planificació de l'organització
- Tenir una marcada orientació al resultat

39. Anglada, Carles: «El gestor del projecte: un nou perfil professional». *Comunicacions*, núm. 20, Diputació de Barcelona, Àrea de Cooperació, 15 de novembre de 1999. Losada, Carles: «La gestión de proyectos: una herramienta para la puesta en marcha de la estrategia». *Pensar lo público*. Granada, CEMCI; 2000. Dudris, Antonio: *Gestión de proyectos. Cómo planificarlos, organizarlos y dirigirlos*. Ediciones Gestión 2000, S.A.

- Millorar la diversitat
- Prestar el serveis de manera més oberta, especialment per incorporar-hi noves idees
- Millorar la relació amb els empleats públics
- Prestar els serveis amb més transparència i responsabilitat
- Millorar els canals de participació dels ciutadans». ⁴⁰

Àrees a les quals podem afegir, per potenciar un nou estil en la funció directiva, la gestió d'equips davant de la polivalència pròpia dels llocs de línia la transversalitat i la coordinació lateral pròpia de la gestió per projectes.

3.2. *Les polítiques i les estratègies*

«Com implanten la seva missió i la seva visió, amb una estratègia clarament centrada en tots els grups de interès i amb el suport de polítiques, plans, objectius, metes i processos rellevats». ⁴¹

Les característiques i les condicions del procés estratègic han centrat l'atenció de molts especialistes, que hi han aportat valuoses i imprescindibles aportacions, tant des de la perspectiva conceptual com des de l'operativa. Només amb la voluntat d'establir-ne alguna referència, reproduïm el text de Brian Quinn, ⁴² que descriu l'estratègia com: «el patró o pla que integra las principals metes (objectius) i polítiques d'una organització i, al mateix temps, estableix la seqüència coherent de les accions que cal realitzar. Una estratègia adequadament formulada ajuda a posar ordre i assignar, tant pel que fa als seus atributs com a les seves deficiències internes, els recursos d'una organització, amb la finalitat d'assolir una situació viable i original i d'anticipar els possibles canvis en l'entorn i les accions previstes dels oponents intel·ligents. Les estratègies existeixen en quasi tots els nivells de les grans organitzacions. Des dels nivells corporatius fins als nivells departamentals de cada secció».

En l'àmbit de l'Administració local és poc freqüent trobar pràctiques d'anàlisi estratègica, probablement a causa de la complexitat i dificultat d'aquests ti-

40. López Camps, Jordi: «Calidad, formación y gestión del conocimiento». XI Congreso de Valores de Empresa, Barcelona 18 i 19 d'octubre de 2000, pàg. 201.

41. Tort-Martorell, Xavier: «Modelo europeo de excelencia»; ETSEIB-UPC; Criteri 2; «Grup de Millora de la Qualitat a l'Administració Local», Diputació de Barcelona.

42. Mintzberg, Henry i Brian Quinn, James: *El proceso estratégico. Conceptos, contenidos y casos*. Prentice Hall Hispano Americana, 1993, pàg. 57.

pus de pràctiques. També per la diversitat d'oferta de serveis i per la immediatesa i l'accessibilitat dels gestors. Aquesta accessibilitat afavoreix que es prioritzi la resposta a iniciatives en l'entorn, és l'anomenada estratègia reactiva, que sovint substitueix la lògica de la planificació estratègica.

D'altra banda, l'existència formal d'un procés estratègic no exclou el predomini de les decisions reactives, en aquest sentit al procés estratègic s'atribueixen tres enemics: l'autoengany, la manca d'informació i la incapacitat per jutjar la realitat.⁴³

L'estratègia proactiva, per contra, té com a objectiu reduir al mínim l'esclatxa entre les expectatives socials i les capacitats organitzatives i productives, disponibles per a la seva satisfacció, també és un objectiu d'estratègia proactiva anticipar-se i preparar-se per afrontar la cobertura de futures necessitats.⁴⁴ Des d'aquest plantejament d'anticipació, la perspectiva estratègica supera l'àmbit estricte de l'Administració municipal i situa els governs local davant del repte de la gestió estratègica de la ciutat.

El procés estratègic implica liderar els agents socials i econòmics de la ciutat, és el que alguns experts anomenen liderar les xarxes de governança local, de les quals depenen la governabilitat i el benestar dels ciutadans. És el desenvolupament del paper promotor del govern local, la promoció de la ciutat a l'exterior, la concertació amb altres administracions públiques, la cooperació amb el sector privat, la promoció interna de la ciutat i la innovació política-administrativa.⁴⁵ Estratègies que s'han de gestionar en l'àmbit de les potencialitats i les incerteses que representen les noves tecnologies de la informació i la comunicació, l'anomenada societat del coneixement. Aquests elements estan recollits a la missió de l'Administració municipal de Cerdanyola del Vallès (figura 3.2.1).

En aquest cas la funció executiva assignada al directiu és insuficient. Cal que la funció directiva inclogui altes aspectes i en aquest sentit cal passar del directiu planificador i gestor a un directiu capaç de generar estratègies amb les

43. Puig, Xavier i Valls, Antoni: «La reorganització de les empreses». *Barcelona management review*, Barcelona.

44. Losada, Carlos i Longo, Francisco: «Eficiència en la utilització dels recursos. La gestió municipal i els seus desafiaments». II Congrés de Municipis de Catalunya, 2001. Gimbert, Xavier: «La gestió estratègica». ESADE i *Cuadernos Cinco Días*, 1999, pàg. 13. Estableix com a reactiva la gestió operativa, basada en la inèrcia i el curt termini, i com a proactiva la gestió estratègica, a llarg termini i basada en el canvi.

45. Prats, Joan: «Per un nou govern local». II Congrés de Municipis de Catalunya, 2001. Borja, Jordi i Castells, Manel: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus, 1997, pàg. 153 i 154.

Fig. 3.2.1.

MISSIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL DE CERDANYOLA DEL VALLÈS

Construir una ciutat equilibrada, harmònica,
de progrés i de futur, una ciutat educadora,
igualitària i solidària, i una administració eficaç,
transparent i receptiva

seves aportacions innovadores. La funció estratègica, per tant, es contraposa a la funció operativa de planificar o programar. Mentre que aquesta es basa en una ordenació racional de les accions, tancada en la formulació del pla, sense espais per a influències externes, la funció estratègica es basa en la realitat del terreny.⁴⁶ La direcció operativa té components d'inèrcia i repetició, una visió funcional, i està orientada a l'organització, mentre que la gestió estratègica es basa en el canvi, és proactiva, té una visió global de l'organització i està orientada a l'entorn.⁴⁷

Els projectes del PAM vinculats a l'àmbit de polítiques i estratègies són els següents:

Pla d'Actuació Municipal 2001 - 2003: PAM 1999

Objectiu operatiu del PAM: Elaborar el Pla d'Actuació Municipal 2001-2003.

L'objectiu del projecte és l'elaboració, feta entre 1999 i 2000, del Pla d'Actuació Municipal 2001-2003, a partir de les directrius del govern municipal i les finalitats establertes en el programa de govern municipal.

L'elaboració del PAM (figura 3.2.1) no ha significat l'aplicació de l'anàlisi estratègica en sentit estricte. És el resultat de: desenvolupar una estructura estratègica d'actuació a partir de les cinc finalitats fixades pel govern municipal en el procés electoral; de les anàlisis estratègiques de les principals unitats operatives, fetes anteriorment en l'àmbit d'una actuació formativa en col·laboració amb la Diputació de Barcelona; de formalitzar i estructurar iniciatives d'origen reactiu i de les propostes i aportacions dels directius locals.

El PAM estableix, a partir de la missió de l'Administració municipal, els objectius estratègics vinculats a cada finalitat del programa de govern, assigna àrees clau de resultat als objectius estratègics i formula objectius operatius per a cada àrea clau de resultats. L'estructura es completa amb la descripció de pro-

46. Croizier, Michel: *La crisis de la inteligencia*. Madrid, INAP, 1996.

47. Gimbert, Xavier: «La gestión estratégica». *Cuadernos Cinco Días*, 1999.

jectes d'actuació en relació a cada objectiu operatiu. El procés sistemàtic de descripció dels projectes d'actuació, amb continguts homonegis i estructura estandarditzada, s'ha fet amb la cooperació del programa PEDAL de la Diputació de Barcelona.

Els projectes d'actuació del PAM (figura 3.2.2) que estan vinculats directament al procés de modernització de l'Administració local són els següents.

Fig. 3.2.2.

FINALITAT

- Ciutat equilibrada i harmònica
- Ciutat de progrés i futur
- Ciutat educadora
- Ciutat igualitària i solidària
- Una administració eficaç, transparent i receptiva

OBJECTIU ESTRATÈGIC

- Millorar la sostenibilitat de l'entorn urbà
- Implantació a la ciutat de les noves tecnologies de comunicació digital i electrònica
- 3 Promoció de l'activitat econòmica
- Promocionar l'educació i la cultura
- Garantir la igualtat i la solidaritat a la ciutat
- Mantenir l'equilibri econòmic i financer
- Modernitzar la gestió de l'Administració municipal
- Construir una administració transparent i receptiva
- Fomentar la cooperació amb altres institucions

ÀREA CLAU DE RESULTAT

- Estructura del territori urbà
 - Sostenibilitat del medi ambient urbà
 - Accessos i mobilitat
 - Sostenibilitat del medi natural
 - Via pública i seguretat
 - Comunicació amb els ciutadans a través de mitjans electrònics
 - Economia local
 - Activitats culturals i associatives
 - Educació
 - Esport i lleure
 - Món jove
 - Participació ciutadana
 - Promoció de l'ocupació
 - Protecció i promoció social
 - Salut pública
 - Solidaritat i cooperació
 - Gestió econòmica i financera
 - Control i seguiment de la gestió
 - Organització i recursos humans
 - Processos i tecnologia
 - Qualitat en la prestació dels serveis municipals
 - Receptivitat i transparència de l'Administració municipal
 - Cooperació institucional
-

| Fig. 3.2.3. Unitat operativa responsable del projecte | | | | | | | |
|---|--------------|----------------------|----------------------------|--------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------|
| Proces de modernització | 800 Gerència | 410 Admin. econòmica | 420 Org. i recursos humans | 430 Servei jurídic | 440 Sistemes d'informació | 450 Mitjans de comunicació | Núm. de projectes |
| 1. Lideratge | DPO EOF | | FGD | | | | 3 |
| 2. Polítiques | PAM | | | | | | 1 |
| 3. Persones | | | PCF PADAP SRV | | | | 3 |
| 4. Recursos | PR3 | GIR SGF | RH-SAP | ARM | SIG ILC XRX XRX-SDD | | 9 |
| 5. Processos | | | | PHE | PR1(PAR) PR2 | | 4 |
| | | | | | PR4 | | |
| 6. Resultats | SID | EPP | | | | | 2 |
| 7. Satisfacció | OAC | | | | BDIC XRC | DLD | 4 |
| Nombre de projectes | 6 | 3 | 5 | 2 | 9 | 1 | 26 |

Finalitat 1 del PAM. Construir una ciutat equilibrada i harmònica:

- ILC Infraestructures locals de comunicació
- XRC Xarxa ciutat.

Finalitat 2 del PAM. Construir una ciutat de progrés i de futur:

- PR4 Tramitació de llicències d'activitats.

Finalitat 5 del PAM. Construir una administració eficaç, transparent i receptiva:

- DPO Direcció per objectius
- SID Sistema d'informació per la direcció
- EOF Estructura orgànica funcional
- PCF Pla corporatiu de formació
- FGD Formació gerencial de directius
- PADAP Pla d'actuació per al desenvolupament i adequació de la plantilla
- SRV Sistema de retribució variable
- PAR (PR1) Actes i registre
- PR2 Procediment de compres

- SGF Sistema de gestió econòmica i financera
- GIR Gestió d'ingressos i recaptació
- EPP Sistema de control d'execució de previsions pressupostàries
- SAP-RH SAP Recursos humans
- PR3 Càlcul de pressupostos
- XRX Xarxa corporativa de comunicació
- XRX-SSD Seguretat de dades de caràcter personal
- OAC Oficina d'atenció ciutadana
- SID Sistema d'informació geogràfica
- DLD Diari local digital.

El quadre anterior estableix la correlació entre unitats que lideren projectes d'actuació i els àmbits que s'han predeterminat del procés de modernització de l'Administració municipal. D'aquesta informació es deriven dues conclusions de caràcter general. Per exemple, el paper dominant del Servei de Recursos Humans i del Servei de Sistemes d'Informació en el procés de modernització. És a dir, motivar, implicar i formar el personal i aplicar de forma eficaç les noves tecnologies de la informació i la comunicació a les xarxes de comunicació i al disseny de processos corporatius.

3.3. *Les persones*

«Com gestiona, desenvolupa i aprofita l'organització el coneixement i tot el potencial de les persones que en formen part, tant a nivell individual com d'equips o de l'organització en el seu conjunt; i com planifica aquestes activitats com a suport a la seva política i estratègia i el funcionament eficaç dels processos».⁴⁸

Si entenem les organitzacions com a sistemes de relacions i àmbits de competències que vinculen persones, podem dir que una organització és, bàsicament, allò que són els seus membres. El grau de competència i capacitat d'una administració local està directament relacionada amb la competència, la capacitat i, en definitiva, en el coneixement del seu personal.

Els efectius de personal són un recurs al qual, per la seva naturalesa, no podem aplicar tècniques de *benchmarking*, ni copiar els nivells de competència

48. Tort-Martorell, Xavier, 2002: «Modelo europeo de excelencia». ETSEIB-UPC, Criteri 3; «Grup de Millora de la Qualitat a l'Administració Local». Diputació de Barcelona.

d'altres organitzacions. És per això que la gestió de recursos humans és estratègica per a l'Administració local.

Las políticas de recursos humanos han de fixar els objectius estratègics que permetin articular la gestió de les accions operatives en aquest àmbit en relació a: la modernització de la gestió, les actuacions coherents amb les opcions estratègiques de caràcter corporatiu, els canvis derivats de la implantació de noves tecnologies de la informació i la comunicació, la millora de la productivitat i la gestió del resultat i la necessària millora del compromís i la implicació del personal de les administracions locals en els processos de canvi.⁴⁹

1. La modernització de l'Administració local i les noves assignacions de competències demanen persones, i especialment a nivell de directius, amb capacitat de liderar, a tots els nivells de l'organització, la innovació i el procés de modernització de l'Administració local. Persones amb coneixement, no amb receptes, amb coneixements per gestionar els requeriments, reptes i exigències derivats dels canvis tecnològics i la seva aplicació a la millora de l'eficiència i la qualitat en la gestió dels serveis públics.⁵⁰

2. L'impacte en l'organització de les noves tecnologies de la informació i la comunicació és especialment significatiu en els processos interns i en el rol de les persones, ja que permet: més automatització i integració de processos; més exigència de formació; més valoració de les capacitats vinculades al coneixement, l'aprenentatge i l'adaptació al canvi; menys jerarquia, més participació, més compromís i més motivació.⁵¹

3. L'orientació estratègica de l'organització cap a l'exigència de resultats es tradueix en processos d'avaluació del rendiment o de la productivitat, iniciatives que van acompanyades de modificacions dels sistemes retributius. L'avaluació té una repercussió en sistemes de retribució variable.

49. Longo, Francisco, 1989: «Las políticas de recursos humanos en la administración». *La formación para la Administración local en los 90*. Ajuntament de Barcelona. Longo, Francisco, 1995: «Reforma del empleo público: tótem y tabú». *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 2, INAP. Grupo de trabajo sobre recursos humanos de la FEMP, 1999: «Recursos humanos y Administración local». Federación Española de Municipios y Provincias.

50. López, Jordi, 2000: «Calidad, formación y gestión del conocimiento». XI Congreso de Valores de Empresa, pàg. 199.

51. Colet, Enric: «El entorno (y el cambio) tecnológico y de la información». A: *Cómo elaborar un plan estratégico en la empresa*, pàg. 108-110. *Cuadernos Cinco Días*, ESADE, 1999.

4. El procés de modernització és un procés complex i conflictiu, l'èxit del qual depèn en bona mesura del compromís i la implicació de tot el personal de l'Administració local, especialment dels representants sindicals. Aquesta reflexió és compartida, en el cas de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès, per l'Ajuntament i pels sindicats i representants socials presents a la mesa de negociació de l'acord/conveni i les mesures organitzatives de caràcter general. És una aposta pel diàleg social com a mitjà més adequat d'articular mecanismes per aconseguir l'objectiu comú de més eficàcia, més eficiència en la prestació dels serveis públics i en la gestió municipal i més qualitat de l'ocupació pública.

Amb aquesta finalitat cal invertir recursos en el desenvolupament de les persones, per tal de dotar l'organització de personal motivat i proactiu, personal amb responsabilitat no passives, amb una visió tan àmplia com sigui possible de l'organització i amb una orientació tan vinculada com sigui possible amb l'entorn.⁵²

5. El disseny d'una estructura organitzativa i funcional que sigui coherent amb el nou marc estratègic, basat en la potenciació d'activitats per garantir la prestació integral de les competències municipals, per aconseguir una administració més àgil, eficaç i eficient, que asseguri el benestar i ofereixi serveis de qualitat, que sigui oberta i receptiva, equilibrada i austera.

6. Un aspecte que cal considerar és el canvi en les funcions dels departaments de personal, limitada tradicionalment a administrar el personal: reclutar i seleccionar, processos de situacions administratives, confecció de nòmines i control d'absentisme. Actuacions que són insuficients per articular polítiques de personal que permetin programar unes actuacions d'un abast més ampli, el que habitualment es coneix com la gestió de recursos humans.

Els nous àmbits de gestió de recursos humans s'han de complementar amb la gestió de la política de comunicació interna, la gestió d'accessos al coneixement corporatiu i l'activitat de promoció de gestió de la qualitat, especialment en els aspectes no estrictament vinculats a la qualitat de producte o procés, sinó a l'anomenada *qualitat total*.

7. La formació és un factor decisiu que implica l'existència d'unes opcions conscients i compatibles amb l'estratègia. L'objectiu de la formació consisteix a desenvolupar l'organització i el benestar col·lectiu dels ciutadans gràcies al per-

52. Solé Parellada, Francesc: «La nova societat del coneixement i la formació a l'empresa». A: Jordi Goula *et al.*: *La societat del coneixement*. Llibres dels Quaderns de Tecnologia ICT, Beta Editorial, S.A., 1998, pàg. 65, i Lopez, Jordi, 2000, *op. cit.* pàg. 200-201.

feccionament dels individus (Pieter de Brujine, citat per Longo, 1989, p. 23). En l'actual context de canvi generat tant pel procés de modernització com per les noves tecnologies de la informació i la comunicació, l'actualització de coneixements, habilitats i competències de les persones es transforma en una activitat prioritària i permanent.

La nova societat del coneixement condicionarà els requeriments formatius en el sentit que «no sols demanarà més coneixements específics. Els canvis els sistemes organitzatius (l'emergència d'una organització basada en les persones, en les relacions personals i en les xarxes de relacions) reclamaran capacitat de comprensió, recursos d'adaptació, responsabilitat per mesurar els processos i comprendre'n el funcionament».⁵³

Tanmateix, cal tenir en compte, com un principi orientador de les polítiques de formació, que ha de ser sempre una eina al servei de les opcions estratègiques de l'Administració local i no només un instrument per a la promoció personal dels empleats al servei de l'Administració local. La funció de la formació, tant en la formació per a l'accés (coneixements, habilitats i competències requerides per a les funcions assignades al lloc de treball), com en la formació en servei (coneixements, habilitats i competències requerides per millorar el rendiment i per a la promoció)⁵⁴, és transmetre coneixements, desenvolupar capacitats i transformar actituds per desenvolupar l'estratègia de l'organització municipal.⁵⁵

8. Finalment, programar la gestió dels recursos humans en funció d'una qualitat més gran de l'ocupació pública. En aquest sentit, a les sessions de la mesa de negociació, abans esmentada, s'hi van tractar temes relacionats amb:

- La millora de la política retributiva, amb la introducció i el desenvolupament d'elements vinculats a la productivitat, i de millores socials.
- La posada en marxa d'un programa d'adequació, desenvolupament i optimització de plantilles, amb instruments i plans d'actuació dirigits a aconseguir, de manera progressiva, un regim jurídic únic i estatutari i establir polítiques de reassignació i reclassificació de llocs de treball.

53. Institut Català de Tecnologia, Miquel Barceló: «La ciutat digital. Pacte industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona». Barcelona, Beta Editorial SA, 2001, pàg. 62-63.

54. Prats, Joan, 1989: «Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas». A *La formación para la Administración local en los 90*, Ajuntament de Barcelona.

55. Sisternas, Xavier, 1999: «Los recursos humanos en las administraciones públicas: un enfoque de gestión». A: Losada, Carlos *et al.*: *¿De burócratas a gerentes?*. Banco Interamericano de Desarrollo, pàg. 315-320.

- El foment de la formació i la promoció interna i disseny i implantació d'un pla de carrera administrativa i de promoció professional que possibilitin una qualificació més gran del personal.

Els projectes del PAM vinculats a l'àmbit de les persones són els següents:

Projecte d'actuació per al desenvolupament i l'adequació de la plantilla: PADAP 2000–2003

Objectius operatius del PAM: Adequar la plantilla i les seves capacitats a les necessitats dels serveis, promoure expectatives de desenvolupament professional i actualitzar l'estructura de les retribucions per fomentar la motivació del personal. Mesures recollides a l'apartat de mesures organitzatives de caràcter general compreses a l'acord/conveni per 2000-2003, del 26 d'octubre del 2000.

Objectiu del projecte: Adequar el creixement de la plantilla a les necessitats reals de l'organització, amb:

- a) Un pla quadriennal d'ampliació i/o modificació de la relació de llocs de treball.
- b) Reduir i racionalitzar la contractació temporal i formalitzar bosses de treball de candidats potencials.
- c) Establir una normativa sobre tipologies de contractes i beques per a personal no permanent. Aplicant els criteris directors aprovats al Pla de requalificació de places i llocs de treball, al Pla de funcionarització de la plantilla, al Pla de promoció interna i al Pla de carrera professional, la regulació de l'accés a la formació i la revisió de la valoració dels llocs de treball.
- d) Pla general d'optimització de la plantilla. Per créixer segons les necessitats de l'organització. Racionalitzar la contractació temporal amb l'objectiu de reduir les contractacions o els nomenaments de personal temporal amb l'estudi de càrregues de treball i la previsió i planificació de les necessitats d'efectius. Dissenyar plans d'actuació per formalitzar bosses de treball de candidats potencials a l'ocupació pública. Potenciar el mercat laboral amb l'objectiu de promoure sistemes d'ocupació nous orientats a donar, a través de beques, pràctiques professionals i contractes formatius, la capacitació suficient per a la integració dels joves en el mercat laboral.
- e) Pla de reclassificació de determinats llocs de treball. Per adequar els requisits de provisió dels llocs de treball amb les categories professionals exigides amb l'establiment d'accions específiques de promoció interna.

- f) Pla de funcionarització de la plantilla laboral permanent. Per unificar progressivament el règim jurídic aplicable, aconseguir polítiques unidireccionals de recursos humans i possibilitar la promoció i la mobilitat d'aquest personal.
- g) Pla de promoció interna. Processos selectius per a la provisió de places vacants amb mecanismes de promoció interna, amb prioritat, segons la normativa aplicable, a la seva cobertura amb personal extern a l'organització.
- h) Pla de carrera professional. Amb l'objectiu de potenciar el desenvolupament professional dels empleats municipals amb la consolidació progressiva, i dins del marc establert per la legislació vigent, dels diferents graus personals durant la seva vida professional, tenint en compte la formació, l'experiència en el treball i l'avaluació adequada del desenvolupament de les tasques assignades al lloc de treball.
- i) Normativa reguladora de l'accés a la formació. Amb l'objectiu de continuar amb el procés de transformació de la cultura administrativa, amb la planificació de programes de formació que, segons les necessitats dels diferents serveis, sigui un instrument de motivació i de creixement professional per al nostre personal, un instrument d'aplicació immediata de coneixements en el llocs de treball i una eina per prestar els serveis públics municipals de manera efectiva i eficient.

Projecte de sistema de retribució variable: SRV 2001

Objectiu operatiu del PAM: Flexibilitzar i millorar el sistema retributiu.

Objectiu del projecte: Aplicació de l'article 8, apartat C, del Text refós de l'acord/conveni per al període 2000-2003:

1. Àmbit d'aplicació: aplicable a tot el personal en actiu dels nivells retributius inferiors al 19. Antiguitat mínima en el lloc de treball de tres mesos (referit a cada període de meritació).

2. Requisits: Obtenir una valoració positiva dels resultats aconseguits per la unitat corresponent (servei, secció, negociat, CPS, etc.). La valoració dels resultats la farà a partir del sistema d'indicadors, la direcció de cada unitat.

Els responsables de les unitats podran proposar, amb informe motivat, les persones que, segons el seu parer, no hagin participat en la consecució dels objectius o resultats de la unitat. D'aquesta proposta es retrà compte a la Junta/comitè.

Els dies d'absència al lloc de treball, tret dels destinats a formació i a les vacances anuals, no es computaran per meritat aquest concepte retributiu. En aquest cas, s'estableix un període de carència de 10 dies semestrals. L'import deduït farà augmentar el meritat per a la resta de les persones de l'esmentada unitat.

S'ha constituït una comissió d'avaluació de resultats, amb presència de la representació social, la qual impulsarà i valorarà els sistemes d'indicadors corresponents.

Projecte de Pla corporatiu de formació: PCF

Objectiu operatiu del PAM: Adequar la plantilla i les capacitats del personal a les necessitats dels serveis i motivar el personal.

Objectiu del projecte: Formació del personal actuant. Sobre l'adequació continuada dels perfils professionals als requeriments dels llocs de treball (coneixements i habilitats) i sobre la motivació i el clima laboral (promoció professional i promoció interna). Confeccionar un pla corporatiu de formació per al període 2002-2003.

Cal tenir en compte criteris d'eficàcia, per això és necessari que el pla es confeccioni segons les necessitats estratègiques del Pla de modernització i del Pla d'actuació municipal 2001-2003 i la participació activa de l'equip directiu de l'Administració municipal.

3.4. Els recursos

«Com planifica i gestiona l'organització les seves aliances externes i el seus recursos interns en suport de la seva política i estratègia i de l'eficaç funcionament dels seus processos».⁵⁶

Les infraestructures de comunicacions internes i de ciutat, la tecnologia disponible i els sistemes d'informació horitzontals de caràcter corporatiu o departamental són alguns dels suports físics d'un procés de modernització molt condicionat pel factor tecnològic i per la pressió per l'automatització progressiva de les activitats.

56. Tort-Martorell, Xavier, 2002: «Modelo europeo de excelencia». ETSEIB-UPC, Criteri 4; «Grup de Millora de la Qualitat a l'Administració Local». Diputació de Barcelona.

El canvi en la naturalesa i característiques dels recursos a disposició d'una administració local incideixen directament en les formes d'organització, en les formes de gestió dels propis recursos i en les possibilitats d'implantar mecanismes de participació. Aquests canvis estan forçant, en definitiva, canvis culturals i estructurals entre les persones que pertanyen a una administració local i entre aquestes i els ciutadans.⁵⁷

Destaquem quatre aspectes de l'impacte dels recursos en el procés de modernització: el que es deriva de l'aplicació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, el relatiu als canvis en les infraestructures i els sistemes d'informació bàsics de caràcter horitzontal i les noves possibilitats de pràctiques d'externalització i de cooperació interadministracions:

1. Les noves tecnologies de la informació i la comunicació fonamentals per a la modernització de l'Administració municipal. Sense mitjans per tractar la informació, és a dir, sense informació, és molt complicat actuar sobre la millora de l'eficiència, de la productivitat i de la qualitat de la gestió dels serveis municipals.⁵⁸

Els augments possibles en la productivitat de les administracions municipals depenen, en bona part, dels processos d'innovació i de la millora del coneixement. Des d'aquesta perspectiva és significativa la incidència de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en les relacions laborals, en l'organització i les condicions de treball, en les oportunitats de modernització dels serveis municipals i, com hem vist abans, en els sistemes d'informació i en la participació.

2. Altrament, com que el nivell de desenvolupament tecnològic de les administracions locals de dimensions similars és molt semblant, com que les necessitats de sistemes d'informació és molt igual, com que els entorns de gestió de continguts són pràcticament els mateixos, els requeriments procedimentals són comuns, obligatoris i publicats al DOGC, al BOP i al BOE, podem concloure que l'Administració local és un àmbit molt adequat per impulsar processos d'externalització i de cooperació entre administracions municipals (Figura 3.4.1).

3. En els processos d'externalització, cal tenir en compte una sèrie de requeriments bàsics:⁵⁹

57. Losada, Carlos i Longo, Francisco, 2001: «Eficiència en la utilització de recursos. La gestió municipal i els seus desafiaments». II Congrés de Municipis de Catalunya, 2001, pàg. 13-15.

58. Forn, Manel de, 1988: *Sistemas de información y gestión para la Administración local*. INAP.

59. Echebarria, Koldo, 1997: *Guía práctica para la externalización de servicios públicos*.

Fig. 3.4.1. COOPERACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS I EXTERNALITZACIÓ A L'AJUNTAMENT DE Cerdanyola del Vallès

| Àmbit | Projecte | Gestió |
|-------------------------|----------------------------------|--|
| Lideratge | Direcció per objectius | <i>Cooperació DIBA-PEDAL</i> |
| | Formació gerencial directius | <i>Cooperació DIBA</i> |
| Persones | Valoració llocs de treball | <i>Cooperació DIBA</i> |
| | Pla corporatiu de formació | <i>Cooperació DIBA</i> |
| Recursos | Gestió econòmica i financera | <i>Cooperació ABCN</i> |
| | Gestió d'ingressos i recaptació | <i>Cooperació DIBA-OAGTL</i> <i>Cooperació MH-CGCCT</i> |
| | SAP-Recursos humans | <i>Cooperació DIBA</i> |
| | Xarxa corporativa de comunicació | <i>Outsourcing</i> |
| Processos | ADO Llicències d'activitats | <i>Cooperació AGRN</i> |
| Resultats | Sistema d'informació i direcció | <i>Cooperació DIBA-PEDAL</i> (SIEM i IGSM) |
| Satisfacció del ciutadà | Xarxa ciutat | <i>Cooperació DIBA</i> (Correu per a tothom, La Malla) |

a) En primer lloc, unes condicions de caràcter previ: existència de voluntat política d'impulsar el procés, existència de proveïdors adequats i suficients; definir amb precisió l'àmbit, l'abast i els requeriments de l'activitat, pràctica del *benchmarking*, de l'avaluació dels costos i del valor generat, i la possibilitat de fraccionament del servei.

b) En relació amb el procés: fixar objectius comuns; pactar la metodologia de prestació del servei i la valoració conjunta i continuada del procés i els resultats; establir una unitat de seguiment i avaluació; establir mecanismes d'enllaç; definir un sistema d'informació i fixar els criteris per a la renovació tecnològica.

c) En relació amb les persones: capacitat tècnica i directiva de l'interlocutor responsable del servei; valoració i quantificació conjunta dels recursos humans; bona comunicació formal i informal; establir interlocutors legítims i estables per ambdues parts, criteris d'assignació de recursos humans.

d) Finalment, requeriments de caràcter general com: reorganització del servei per separar la prestació de serveis de les funcions de control; responsabilitat compartida; identificació dels usuaris del servei; reduir costos i millorar la qualitat; transparència en l'aplicació de recursos; possible dificultat de substitució del proveïdor, preservar el caràcter públic del servei i la imatge corporativa.

L'observació de criteris semblants als anteriors és imprescindible per evitar el perill de generar carències competencials i habilitats internes, a causa de la

delegació de funcions en àmbits tan dinàmics com els de les tecnologies de la informació i la comunicació. Per això la relació en l'externalització s'ha d'establir entre iguals i s'han de fer els canvis necessaris en els criteris i formes de gestió.⁶⁰

Els projectes d'actuació del PAM, que fan referència als recursos aplicats al procés de modernització, i que es descriuen sintèticament a continuació, tenen caràcter d'infraestructures, com ho són la xarxa corporativa de comunicacions, les infraestructures locals de comunicació per fibra òptica o l'arxiu municipal. Els altres són sistemes d'informació en sentit estRICTE: el sistema de gestió econòmica i financera, el sistema de gestió d'ingressos i recaptació, el sistema d'informació geogràfic, el sistema de confecció de previsions pressupostàries i el sistema de gestió de recursos humans.

Projecte d'infraestructura local de comunicació: ILC 2000-2001

Objectiu operatiu del PAM: Promoure i fomentar la implantació a la ciutat de les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

Objectiu del projecte: Gestionar amb les empreses operadores, amb el suport i assessorament de LOCALRET, el cablatge de la ciutat amb fibra òptica, per facilitar l'accés dels ciutadans a serveis de televisió digital, Internet a alta velocitat i telefonia digital. I dotar la ciutat d'un actiu important que enriqueixi l'entorn de serveis per a tots i especialment per al món empresarial, que valorarà les infraestructures disponibles al territori.

Projecte de sistema de gestió econòmica i financera: SGF 1999

Objectiu operatiu del PAM: Implantar el sistema corporatiu de gestió. Objectiu del projecte: Projecte de parametrització i d'implantació del sistema d'informació per a la gestió comptable financera a l'Ajuntament de Cerdanyola, d'acord amb l'actual model de gestió de l'Ajuntament de Barcelona i utilitzant un nou programari d'aplicació futura a l'Ajuntament de Barcelona. Conveni signat amb l'Ajuntament de Barcelona, el 26 de novembre de 1998. Connexió feta el dia 18 de desembre de 1998.

Disseny d'un model pilot que aconsegueixi els requeriments següents: implantació d'un model de gestió integrat i a temps real on la gestió comptable i financera integri totalment l'activitat econòmica municipal; el nucli del model és

60. López Camps, Jordi: «Calidad, formación y gestión del conocimiento». XI Congreso de Valores de Empresa. Barcelona, 18 i 19 d'octubre de 2000, pàg. 200.

la comptabilitat i el control pressupostari; ha de permetre l'intercanvi d'informació i la integració amb altres mòduls de l'aplicació i altres programes externs; la gestió serà desconcentrada; proporcionarà instruments per a l'obtenció i tractament de la informació que facilitin la presa de decisions.

Projecte de sistema de gestió d'ingressos i de recaptació: GIR 2000

Objectiu operatiu del PAM: Implantar el sistema corporatiu de gestió.

Objectiu del projecte: Aconseguir un sistema d'informació integrat respecte a la totalitat d'ingressos de dret públic i respecte a la totalitat del procediment, de la gestió tributària a la recaptació. La gestió del sistema és mixta, una part es fa amb recursos interns amb un sistema que està orientat al ciutadà, és a dir, amb capacitat de resposta, facilitat d'accés i comunicació a Internet. Sistema suportat per una base de dades integrada a nivell corporatiu i amb informació específica a nivell departamental, que assegura la referenciació en el territori i integrat funcionalment en els sistemes corporatius de gestió. Actualment té un abast de 69 usuaris, 47 dels quals són operacionals. Una altra part de la gestió es realitza amb externalització de serveis a l'organisme autònom de gestió tributària local de la Diputació de Barcelona.

Projecte de sistema de gestió de recursos humans: RH

Objectiu operatiu del PAM: Implantar el sistema corporatiu de gestió.

Objectiu del projecte: Utilitzar l'aplicatiu de gestió de recursos humans de DIBA i aconseguir el suport per a la seva implantació i manteniment, en la perspectiva de disposar d'un estàndard per a l'Administració local. Cooperació institucional amb la Diputació de Barcelona.

Projecte de xarxa corporativa de comunicació: XRX 1999

Objectiu operatiu del PAM: Implantar el sistema corporatiu de comunicació.

Objectiu del projecte: Intercomunicació de tots els llocs de treball. Compartir recursos, serveis de xarxa i sistemes d'informació. Potencial obertura a l'exterior. La gestió de la xarxa de comunicacions es fa amb un contracte de subcontractació de suministrament i instal·lació de la infraestructura i equips informàtics de la xarxa d'àrea corporativa de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès, la seva gestió, explotació i manteniment. Contracte gestionat pel director del projecte designat per l'empresa adjudicatària i la comissió de segui-

ment, integrada per dos representants de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès i dos representants de l'empresa adjudicatària.

La infraestructura gestionada, el 30 juny 2002, és de 342 usuaris, 238 llocs de treball, 26 usuaris del sistema de població i registre, 100 usuaris del sistema d'actes i notificacions, 63 usuaris del sistema de gestió d'ingressos i 21 usuaris del sistema de gestió econòmica i financera.

Projecte de sistema d'informació geogràfica: SIG 2000-2003

Objectiu operatiu del PAM: Facilitar la relació entre els ciutadans i l'Ajuntament.

Objectiu del projecte: Proporcionar a l'Administració municipal les eines necessàries per fer la gestió integrada de la informació vinculada al territori, que permeti: potenciar les prestacions actuals de gestió cadastral, donar suport a les activitats de planejament urbanístic i de font d'informació de les xarxes de prestació de serveis –enllumenat, clavegueram, fibra òptica, etc.–, actuar de recull i tractament de les bases cartogràfiques de ciutat, on l'establiment de la xarxa geodèsica local serà una tasca de base fonamental, donar servei de subministrament de base gràfica a les informacions de gestió, com ara població, llicències, etc., serveis de mapatge.

Projecte de sistema de càlcul de pressupostos: PR3 2001

Objectiu operatiu del PAM: Implantar el sistema corporatiu de gestió.

Objectiu del projecte: Tenir un suport electrònic per a la confecció de les previsions pressupostàries. Actualment en fase de redisseny funcional per actualitzar l'aplicació urgent, que permet treballar a nivell de projecte i, per tant, vincular l'elaboració del pressupost al Pla d'actuació municipal, en els aspectes següents: multiempresa, opcions per consolidar pressupostos, sistemes de codis numèrics i alfanumèrics, entrada per a formularis de descripció de programes, projectes i memòries valorades d'inversions, elaboració automàtica del quadre de finançament de les inversions, càlcul automàtic de càrregues financeres, manteniment de dades històriques de pressupostos liquidats.

Projecte d'arxiu municipal: ARM 1999

Objectiu operatiu del PAM: Millorar la gestió de la documentació municipal.

Objectiu del projecte: Aconseguir un arxiu municipal integrat, que compleixi les exigències legals i permeti eliminar duplicats i expedients sense interès.

3.5. *Els processos*

«Com dissenyar, gestionar i millorar l'organització dels seus processos per donar suport a la seva política i estratègia i per satisfer plenament i generar cada vegada més valor als seus clients i altres grups d'interès».⁶¹

L'Administració local té assignades competències que determinen dos espais funcionals amb característiques pròpies. D'una banda, fa una funció específicament política de desenvolupament i promoció del territori i de les persones. Però també fa funcions administratives, reguladores de sistemes d'informació i de prestació de serveis públics. En aquesta segona activitat els processos tenen una incidència especial.

Algunes característiques de la gestió de processos són comunes entre l'Administració local i les organitzacions privades. La complexitat de determinats procediments, els requeriments d'eficàcia en la consecució dels objectius i l'eficiència en el consum de recursos, en són un exemple. Però a l'Administració local, i a la pública en general, els processos tenen aspectes específics: la flexibilitat expressada en la capacitat d'adaptació a entorns i a la variació i la diversitat de la demanda, la variació de l'abast de les funcions i objectius; la transparència derivada del control públic de les activitats i l'especificitat del sector públic en relació amb la captació de recursos, etc.

L'objectiu funcional dels processos és esdevenir una eina sobre la qual s'aplica informació i continguts funcionals, és un sistema de comunicació i una tecnologia de tractament de la informació, amb la finalitat de prestar un servei vinculat als objectius de l'organització.⁶²

Per a la transcendència funcional, la millora dels processos és un objectiu bàsic del procés de modernització. Aquest objectiu està condicionat qualitativament i quantitativament pel nivell i les característiques de les actuacions prèvies en l'àmbit dels recursos i de les persones.

La millora dels processos en l'Administració municipal implica: racionalitzar el procediment administratiu; millorar la gestió administrativa (homogeneïtat i coherència de la gestió); establir una comunicació eficient i àgil, tant interdepartamental com entre l'Administració municipal i els ciutadans, entre els ciutadans i la ciutat; i millorar el nivell d'integració d'informació i dades.

61. Tort-Martorell, Xavier, 2002: «Modelo europeo de excelencia». ETSEIB-UPC, Criteri 5; «Grup de Millora de la Qualitat a l'Administració Local». Diputació de Barcelona.

62. Forn, Manel de, 1988: *Sistemas de información y gestión para la Administración local*. INAP.

La innovació i els canvis en les tecnologies de la informació i la comunicació impacten sobre el sistema organitzatiu en la seva globalitat. Però l'impacte en relació amb els processos interns es manifesta en: la desintermediació dels processos interns, i en alguns casos la possible externalització, la integració de la informació, l'automatització dels processos, el redisseny dels processos de l'organització, el redisseny de relacions amb l'entorn, la creació de mecanismes que permetin l'aprenentatge organitzatiu.⁶³

En les estructures tradicionals assignen al departament d'organització la regulació dels processos, les antigues tècniques de «sistemes i mètodes». La progressiva complexitat de les administracions, i de les organitzacions en general, ha provocat la ineficàcia d'aquest model. Així, el contingut competencial tradicional de les àrees d'organització en molts casos s'ha transformat en activitats de promoció de la qualitat, comunicació interna, etc. Les àrees d'organització en el sentit clàssic són cada vegada més infreqüents.

L'evolució de les tecnologies de la informació i la comunicació ha modificat l'entorn d'actuació. En aquest nou àmbit, la millora de processos, implica una assignació de funcions diferents a les que actualment són habituals. La nova estructura operativa de gestió de processos assigna a les unitats responsables del procés la competència sobre les utilitats, els continguts i els requeriments funcionals del sistema. Si bé, corresponen habitualment als serveis amb competències sobre els sistemes d'informació i la comunicació corporativa, la gestió dels suports tecnològics, gestors de continguts i sistemes.

L'execució dels objectius del PAM de Cerdanyola del Vallès, relacionats amb la millora de processos, ha comportat actuacions en actes i registre, població i eleccions, comandes i factures, llicències d'activitat i sistemes de protecció de dades de caràcter personal.

Projecte de procediment d'actes i registre: PAR (PR1) 1999

Objectiu operatiu: Implantar processos corporatius i departamentals de gestió i d'informació.

Objectiu del projecte: Racionalitzar el procediment administratiu d'actes i registre, millorar la gestió administrativa (homogeneïtat i coherència de la gestió), establir una comunicació eficient i àgil interdepartamental i entre l'Ajuntament i els ciutadans. Actuar en l'orientació de la integració informàtica de les

63. Colet, Enric: «El entorno (y el cambio) tecnológico y de la información». *Cómo elaborar un plan estratégico en la empresa*. ESADE, Cuadernos Cinco Días, 1999, pàg. 108.

propostes, acords o decrets, la generació dels documents aprovats i les notificacions, l'arxiu dels acords, l'enllaç amb el registre per facilitar la comunicació i l'estalvi de treball.

Projecte de procediment de població i eleccions: PHE 1999

Objectiu operatiu: Facilitar la relació entre els ciutadans i l'Ajuntament.

Objectiu del projecte: Implantar un sistema informàtic per:

a) Gestionar el registre de població del municipi i recull de situacions històriques detallades: operacions de modificació de la informació de població, gestió de moviments i tractament d'incidències; confecció de documents individuals i col·lectius propis, com ara certificats; opció a enregistrament facsímil de documentació acreditativa.

b) Gestionar els processos electorals: tractament del cens electoral, preparació d'eleccions i presentació i anàlisi de resultats.

c) Interrelacions amb altres sistemes: component dels serveis bàsics de l'O-AC; referències territorials, compartida amb altres sistemes d'informació d'ingressos i recaptació; enllaços amb el registre d'entrades, el registre de sortides i la base de dades de contribuents; intercanvis formalitzats de moviments amb l'INE i altres administracions.

Projecte de procediment de comandes i factures: PR2 2001-2002

Objectiu operatiu del PAM: Millorar el procediment per a la gestió de comandes i factures.

Objectiu del projecte: Donar suport electrònic al sistema de comandes i factures, facilitar la integració amb altres sistemes: comptabilitat, registre general, registre de factures, etc. Visibilitat de tot el procés pels serveis implicats. Abast: compra de béns i serveis de <2M i obres de <5M. Aplicació de la signatura electrònica, amb la finalitat de:

a) Millorar el procediment de tramitació de comandes amb celeritat i flexibilitat, gràcies al suport documental electrònic.

b) Facilitar la integració amb sistemes d'informació relacionats, en particular amb la comptabilitat, registre general i seguiment de factures, eliminant duplicitats.

c) Visibilitat de tot el procediment als diferents implicats: serveis gestors, serveis generals i proveïdors.

d) No és tracta d'una gestió de compres i magatzems, per tant, el catàleg d'articles i preus (homologació de proveïdors, etc.) no hi està considerat. Tampoc no s'hi inclou el lligam amb la gestió patrimonial de l'inventari de béns.

Projecte d'automatització de la tramitació de llicències d'activitats. PR4 2002

Objectiu operatiu: Millorar l'eficàcia en la tramitació d'expedients de llicència d'activitat.

Abast general del projecte: Implantació de suport electrònic de documents i de la tramitació administrativa. Visualització dels processos. Elaborar el suport electrònic de la gestió dels expedients de llicències d'activitats i elaboració de la base de dades d'activitat econòmica a la ciutat.

Aquest suport facilitarà la incorporació progressiva d'altres processos a la gestió electrònica, per exemple llicències d'obres majors i obres menors.

En aquest sentit, és un projecte estratègic (necessari per a la finestra única i l'Administració per Internet), de llarg abast i d'execució progressiva.

El projecte es gestiona amb un conveni de col·laboració entre els ajuntaments de Granollers i de Cerdanyola del Vallès, aprovat a la Comissió de Govern del 26 de maig de 2002. L'objectiu del conveni és el projecte de desenvolupament de la renovació de la gestió documental de secretaria i registre, en endavant GDSR, existents tant a Granollers com a Cerdanyola, i la integració amb la gestió d'expedients de llicències d'activitat, en endavant GELA, actualment disponible a l'AG, perquè sigui emprada per ambdós ajuntaments.

També, parametritzar i fer desenvolupaments complementaris de la gestió documental de secretaria i registre, existents tant a l'Ajuntament de Granollers com a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès.

Actuant sobre una base tecnològica igual en ambdues organitzacions, a partir de l'existència, o no, de mòduls funcionals comuns, i amb la col·laboració de socis externs de consens.

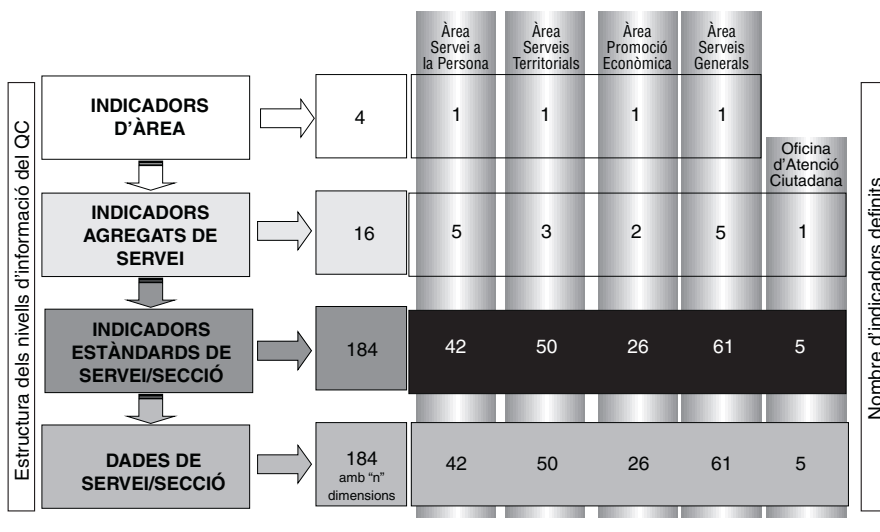
Projecte de protecció i seguretat de dades de caràcter personal XRX-SSD

Objectiu operatiu del PAM: Implantar el sistema corporatiu de comunicació.

Objectiu del projecte: Aplicació de sistemes de protecció de dades de caràcter personal. Llei 5/1999 de protecció de dades de caràcter personal (LPD).

Figura 3.6.1. Disseny del quadre de comandament: Estructura del QC

El quadre de comandament definit té 4 nivells d'informació, estructurada de la manera següent:



Reial decret 994/1999, de reglament de mesures de seguretat. El seu àmbit d'abast, dins de l'Estat Espanyol, inclou tots els suports físics que continguin dades de caràcter personal.

3.6. Els resultats

Fins ara hem vist les actuacions endegades a l'Administració municipal de Cerdanyola del Vallès en relació amb el procés estratègic de modernització, ara cal afrontar un dels aspectes més complexos, el de la informació sobre els resultats. Les actuacions s'han desenvolupat bàsicament en el marc del projecte SID (figura 3.6.1), de sistema d'informació per la direcció, que es descriu més endavant.

El sistema d'informació per la direcció, conegut també com a quadre de comandament integral (*balanced scorecard*), consisteix en un sistema estable i continu d'informació orientat a proporcionar una visió clara de la situació i permet la fixació d'objectius i l'avaluació dels resultats. És un reflex de la

realitat en un moment determinat que en permet conèixer la posició en un moment concret, corregir les decisions preses, si cal, o prendre noves decisions⁶⁴.

Els quadres de comandament integral aporten informació sobre factors clau, integren els indicadors entre ells, en una relació de causa efecte, i han de ser un reflex de l'estratègia corporativa. Des d'aquesta perspectiva, els objectius finals d'un quadre de comandament són: aclarir, traduir i transformar la visió i l'estratègia; vincular els objectius i indicadors estratègics; planificar objectius i alinear les iniciatives estratègiques; i augmentar la retroacció i la formació estratègica.⁶⁵

En la fase inicial del procés en què es troba l'Administració municipal de Cerdanyola del Vallès, cal distingir entre els indicadors anomenats operatius, que informen de l'activitat de les unitats operatives, i els indicadors estratègic, que informen sobre l'estat d'execució del PAM. La gestió del primer tipus d'indicadors es realitza amb la cooperació de la Diputació de Barcelona, a través del Sistema d'Informació Econòmica (SIEM) i del Sistema d'Indicadors de Gestió de Serveis Municipals (IGSM).

En relació amb els indicadors vinculats al procés estratègic, s'ha realitzat una tasca inicial de definició dels indicadors corresponents a cada un dels projectes vinculats al PAM. Aquesta bateria d'indicadors s'ha elaborat, també, amb cooperació amb la Diputació de Barcelona, a través del programa PEDAL.

El procés d'implantació del quadre de comandament ens permet connectar amb les finalitats que s'han fixat en el procés de modernització. Connecta especialment en la construcció d'una administració emprenedora i responsable, ja que ens permet conèixer-ne els resultats i per tant avaluar-ne la gestió. Però també, permet explicar la feina feta i donar suport a processos de participació, per construir una administració transparent i receptiva.

64. Losada, Carlos i Longo, Francisco: «Eficiència en la utilització de recursos. La gestió municipal i els seus desafiaments». II Congrés de Municipis de Catalunya, 2001. pàg. 9 i 10.

65. Mora, Antoni J. i Vives, Carles: «L'aplicabilitat de tècniques d'anàlisi de dades pel quadre de comandament integral». *Document Tècnic 2*, Col·legi d'Economistes de Catalunya, gener del 2000. Amat, Oriol i Soldevila, Pilar, 2002: «El cuadro de mando integral en el mundo universitario: el caso de la Universitat Pompeu Fabra», I Jornada «El quadre de comandament integral», Sant Cugat del Vallès, 23 de gener de 2002.

Projecte de sistema d'informació per la direcció: SID 2001

Objectiu operatiu del PAM: Implantar un sistema de direcció per objectius.

Objectiu del projecte: Proporcionar informació a la direcció, amb indicadors de gestió dels serveis municipals. Amb la finalitat de fer el seguiment en el temps dels objectius que es volen assolir i poder fer-hi les correccions de les desviacions observades, i alhora que sigui útil per prendre decisions.

SID- INFEM: Informació econòmica municipal. Base de dades d'informació econòmica municipal des de 1987, referenciada amb el sistema SIEM de DIBA.

SID - IGM: Indicadors d'activitat municipal.

SID - PAM: Indicadors de gestió dels projectes.

Durant el 2002, s'ha elaborat el quadre de comandament corporatiu per al suport a la presa de decisions de la gerència, proposta que servirà de base per a la implantació posterior d'un quadre de comandament integral que integri tots els nivells de decisió i informació. Utilitzant els conceptes claus següents:

Indicadors d'activitat: Mesura de les accions realitzades pel servei/secció analitzat. Indicadors d'eficàcia: Reflectir el grau de compliment d'accions determinades. Indicadors d'eficiència: Mesura els recursos utilitzats per a la consecució de les accions

Projecte de seguiment d'execució de previsions pressupostàries: EPP 2001

Objectiu operatiu del PAM: Millorar l'eficàcia en la gestió dels recursos econòmics i financers.

Objectiu del projecte: Elaborar informació sobre l'execució del pressupost de despeses i ingressos, sobre la gestió tributària, sobre el finançament dels projectes d'inversions, el balanç de deutors i creditors, l'endeutament a curt i llarg termini i l'execució del pla de tresoreria.

Projecte de seguiment d'execució de previsions pressupostàries: EPP 2001

Objectiu operatiu del PAM: Millorar l'eficàcia en la gestió dels recursos econòmics i financers.

Objectiu del projecte: Elaborar informació sobre l'execució del pressupost de despeses i ingressos, sobre la gestió tributària, sobre el finançament dels projectes d'inversions, el balanç de deutors i creditors, l'endeutament a curt i llarg termini i l'execució del pla de tresoreria.

Informació trimestral, article 2 de les bases d'execució del pressupost; sobre: liquidació d'ingressos i despeses de l'exercici per capítols; obligacions reconegudes de l'exercici, comparades per trimestres; drets liquidats de l'exercici, comparats per trimestres; recaptació de l'exercici, comparada per trimestres; balanç de situació de l'exercici; compte de resultats de l'exercici; estat de tresoreria; taula de gestió de les factures i evolució de la recaptació voluntària des de 1995.

Una segona fase del projecte ha d'incloure l'elaboració d'informació mensual, a càrrec de la Comissió d'Administració, relativa a l'execució dels pressupostos de despeses i d'ingressos, la gestió tributària, el finançament dels projectes d'inversions, el balanç, l'endeutament a curt i llarg termini i l'execució del pla de tresoreria. Informació del mes en curs i acumulada de l'any, amb referència a les mateixes magnituds de l'exercici anterior.

3.7. *La satisfacció dels ciutadans*

A l'Administració municipal de Cerdanyola del Vallès encara no es duen a terme actuacions sistemàtiques de mesures sobre allò que està assolint l'organització en relació amb la satisfacció del ciutadà. No es coneix de forma periòdica i sistemàtica quina és la percepció dels ciutadans pel que fa a les mesures de millora dels serveis públics municipals. És el que, en la terminologia del criteri 8 de l'adaptació a l'Administració local del model europeu de qualitat EFQM,⁶⁶ s'anomena *mesures de percepció i de rendiment* sobre l'impacte de l'organització en la comunitat en relació amb les necessitats i expectatives de la societat a l'àmbit local.

Per aquesta raó, ens separem del camí paral·lel fet fins ara en relació amb els criteris de qualitat del model europeu de l'EFQM. En aquest àmbit del procés de modernització, incloem les actuacions de millora que potencialment augmenten la satisfacció del ciutadà i les que tenen incidència en la millora de la informació i la comunicació entre els ciutadans i l'Administració.

Actuacions adreçades a ampliar la transparència dels processos i la receptivitat de l'Administració municipal; la millora de la informació i la comunicació entre els ciutadans i la ciutat i dels ciutadans entre ells mateixos, i actuacions que

66. «Adaptació a l'Administració local del Model europeu de qualitat de l'EFQM», Universitat Politècnica de Catalunya, Departament d'Estadística i Investigació Operativa, Barcelona, maig de 1999.

tenen l'objectiu d'afavorir l'accés de la majoria de la població a la utilització de les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

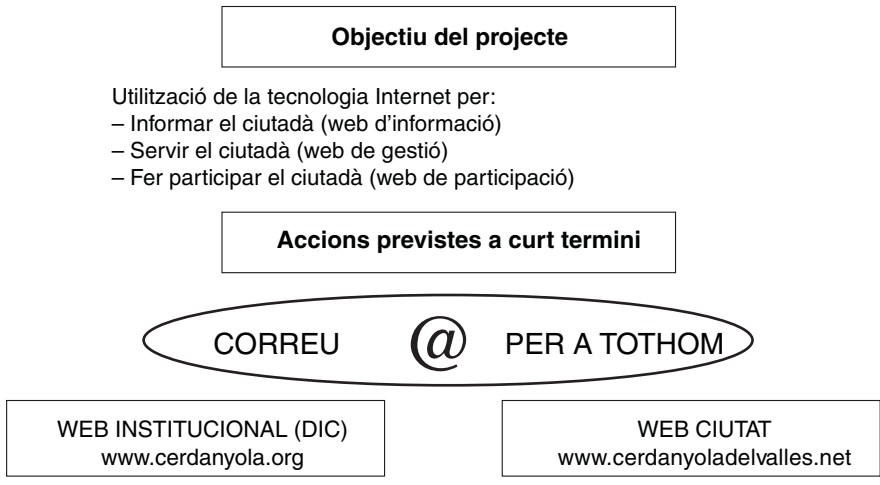
Cal assegurar l'estratègia del govern municipal d'exercir de promotor de la ciutat en l'àmbit de l'anomenada *societat del coneixement*, però cal garantir que l'impacte dels canvis tecnològics es produeixi de forma que sectors de poblacions se'n quedin al marge, o que es generin ritmes de millora i desenvolupament diversos en un mateix àmbit local.

Des d'aquesta perspectiva, s'han posat en funcionament tres projectes que es descriuen a continuació: el projecte de Xarxa Ciutat, el projecte de Base de Dades d'Informació Ciutadana i el projecte d'Oficina d'Atenció Ciutadana.

Projecte Xarxa Ciutat: XRC 2000 cerdanyola.org; cerdanyola.net; correu per tothom i diari local digital (figura 3.7.1.)

Objectiu operatiu del PAM: Promoure la implantació de les noves tecnologies de la informació i facilitar-ne l'accés als ciutadans amb les finalitats següents: apropar l'Administració local al ciutadà; donar a conèixer la ciutat i les seves activitats; ampliar els canals de difusió dels mitjans de comunicació municipals; contribuir a la utilització dels recursos i tecnologies *web* per part de les entitats i associacions cíviques; facilitar a tota la ciutadania l'accés públic a Internet; po-

Figura 3.7.1. Projecte XRC (Xarxa Ciutat)



tenciar la formació de la ciutadania en noves tecnologies; i facilitar l'accés als serveis municipals amb les eines adequades i els nous canals de comunicació sorgits en els darrers anys.

Dins el projecte XRC, i d'acord amb els objectius assenyalats anteriorment, es defineixen els serveis i funcionalitats següents:

S1. Nova web institucional de l'Ajuntament (<http://www.cerdanyola.org>)

S2. Web ciutat (<http://www.cerdanyoladelvalles.net>)

S3. Diari digital (<http://www.cerdanyola.info>)

S4. Accessos públics a Internet: Correu per a Tothom

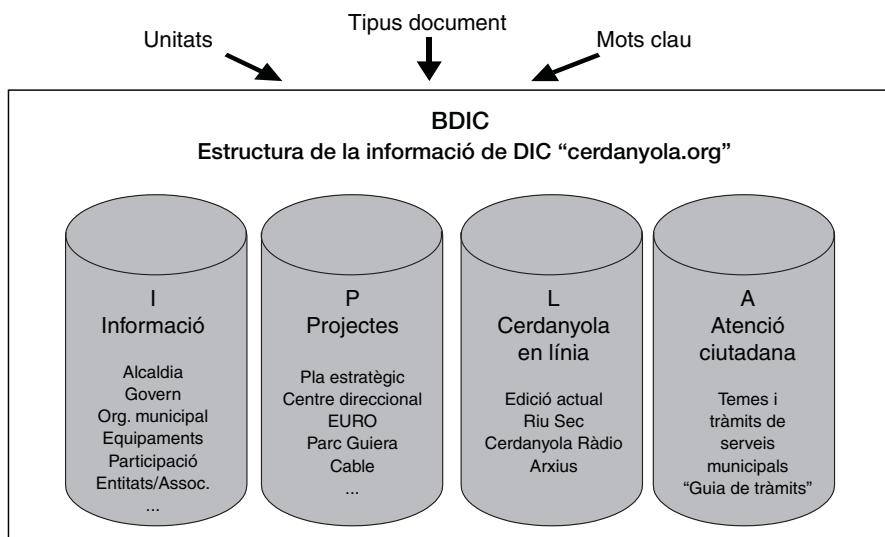
S5. Formació als ciutadans en la utilització d'Internet i noves tecnologies. Introduir les persones allunyades de la tecnologia en l'ús d'Internet amb accions formatives sistemàtiques.

S6. Sistema de gestió de continguts de manteniment descentralitzat.

Projecte de base de dades d'informació ciutadana: BDIC 2001

Objectiu operatiu del PAM: Informar i comunicar amb els ciutadans a través de mitjans electrònics.

Figura 3.7.2. BDIC: Base de dades d'informació ciutadana



Objectiu del projecte: la creació, la gestió i el manteniment d'una única base de dades d'informació al ciutadà. Sistema de gestió descentralitzada, quins usuaris són els ciutadans a través del web corporatiu, els funcionaris de l'Oficina d'Atenció Ciutadana; els usuaris de la xarxa d'accessos públics a Internet i el personal de l'Ajuntament a través de la xarxa corporativa de comunicació.

La BDIC està estructurada en quatre blocs d'informació, la de l'Administració municipal i la ciutat, de projectes municipals, la d'informació d'actualitat (Cerdanyola en línia), i la d'informació de gestió i tramitació administrativa municipal.

Oficina d'Atenció Ciutadana: OAC 2001

Objectiu operatiu del PAM: Facilitar la relació entre els ciutadans i l'Ajuntament.

Objectiu del projecte: Implantar un sistema integral d'informació i atenció ciutadana, amb la idea de *finestreta única*, per tal de facilitar a la ciutadania la seva relació amb l'Administració municipal.

Construir un punt de contacte amb els ciutadans per informar, rebre i respondre queixes, suggeriments, reclamacions, sol·licituds, etc.; tramitar demandes senzilles i de producció immediata i canalitzar i facilitar les gestions complexes.

Millorar la capacitat global d'informació als ciutadans i de transparència administrativa, afavorint la màxima simplificació i comprensibilitat dels procediments.

L'OAC es va inaugurar el juny de 2001, amb la realització de 14 tràmits, i el juny de 2002 ha augmentat fins als 54 tràmits. Durant el període de l'1 de juny de 2001 al 30 de juny de 2002, es van fer 104.673 tràmits, amb atenció a 23.982 persones.

UNA REVISIÓ (AUTO)CRÍTICA DE LA DIRECCIÓ PÚBLICA

Joaquim Ruiz

1. Justificació

Ja fa mesos, Manolo Férrez em va convidar a presentar una comunicació en aquest Congrés, per aportar-hi «les meves reflexions sobre la base de la meva experiència professional i de la meva participació en els cursos d'ESADE».

Agraïxo la invitació i la confiança. Com li vaig contestar, crec que em sobrevalora. Quan llegeixo o sento parlar sobre el present i el futur de la direcció pública, no estic segur que estigui tot dit o escrit, però sí que no tinc gaire a afegir-hi. Hi ha qui s'hi ha dedicat més i millor.¹

A banda de sobrevalorar-me, l'altra opció era que estigués prou desesperat per recórrer a mi. En qualsevol dels dos casos, per no decebre'l, intentaré aportar alguna cosa i ser breu, per allò de «lo bueno, si breve, dos veces bueno». Si, a més, no n'estic convençut, de la bondat del producte, raó de més. En fi, permeteu-me la improvisació, el to informal i la provocació.

Aquesta comunicació té quatre parts: La primera acota la meva experiència i, per tant, aquestes reflexions (2). La segona revisa alguns aspectes del rol directiu públic, en relació amb l'estament polític, amb altres servidors públics i amb la ciutadania (3, 4, 5 i 6). Les dues darreres (7 i 8) són dos *divertimentos*. L'una intenta sintetitzar, en la línia de les tres *E* o les tres *R*, reptes, obstacles, claus d'è-

1. En especial, destaco dos treballs col·lectius:

Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios. Diversos autors. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, col. «Estudis», núm. 4. 1999. També editat en català.

¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Carlos Losada, (ed.). Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

xit o fracàs i característiques d'un bon directiu públic.² L'altra és un joc/decàleg amb paral·lelismes entre la navegació de vela (al mar), a l'Administració i (per què no?) a la vida.

2. Minoritari i a extingir? A favor de la diversitat!

Per començar, si aquestes reflexions sorgeixen de la meva experiència, potser convé acotar-la:

- Es limita a l'Administració local (tres ajuntaments de l'entorn metropolità i la Diputació de Barcelona).
- Sobretot, es concentra en els nivells dits *politècnics*.³
- No hi no arribo des de la formació acadèmica, sinó des de l'activisme polític i associatiu, en els primers anys dels ajuntaments democràtics.
- Mai no he estat teòric.
- No sóc un directiu públic, sinó que *faig* d'això. Aquesta feina no era la meua fita professional. Però ja fa vint anys que hi sóc, m'hi estic fent vell... i segueixo sense saber què vull ser quan sigui gran. Però he fet, i encara espero fer, altres feines.
- M'hi trobo còmode disint del pensament majoritari (no estripant).
- En un món d'especialistes, tendixo a ser generalista. Sé poc de diverses coses, i procuro relacionar-les.
- Mai no he repetit càrrec, en cap de les feines. I, amb l'excepció d'un, tots els he estrenat jo.
- Segueixo convençut que sobrevalorem alguns recursos tecnològics, fins a dependre'n. He comprovat que puc prescindir força d'Internet i del telèfon mòbil.

Probablement, aquesta descripció m'ubica dins una *espècie minoritària i en extinció*. Quin valor tenen, llavors, aquestes aportacions? El de contribuir a la *diversitat*. En qualsevol sistema, la diversitat comporta complexitat, però també contribueix a l'estabilitat.

2. La culpa o el mèrit que la reproduceixi torna a ser de Manolo Fèrez. M'ho va demanar per a una intervenció a una taula rodona, dins el Curs de funció gerencial a l'Administració pública (2000-2001) d'ESADE.

3. He sentit atribuir a Joan Subirats la paternitat de l'expressió. S'aplica al rol/espai de gestors i directius que intenten facilitar la relació entre el nivell administratiu o tècnic i el dels càrrecs electes.

3. Tinguem perspectiva: som afortunats!

Sovint, sento parlar directius públics gestors (no sols a ells) de la seva feina com d'una mena de sacrifici perpetu, com a màrtirs de la causa, en línia amb la nostra formació judeocristiana.⁴ Al darrere, hi veig un retret a la manca d'agraïment o de reconeixement. Un cert *enquistament en la queixa*. No hi estic d'acord:

- La majoria hi són perquè *ens compensa*. Almenys, més que altres feines.
- En alguns moments, hem tingut *possibilitat d'escollir*. Si ens hem equivocat, deu ser que no som tan bons. Molta gent, fins i tot dins l'Administració, no té aquesta oportunitat.
- *Tenim prou seguretat*. Sovint, la funció directiva dins l'Administració local té caire d'instable. Bona part dels càrrecs directius són eventuals. Es parla d'un alt índex de mortalitat (laboral). Així i tot, el fet és que molts d'aquests directius canviem de feina, però sense perdre aquest estatus. Encara més, a Catalunya. Molt més, comparat amb molts directius de l'empresa privada. Per tant, potser es tracta més de rotació que de mortalitat. Si això ens provoca resistència...

Mirem al voltant. Mirem-nos nosaltres mateixos des de fora. Desfamilitaritzem, com deia Foucault. Som afortunats!

4. Revisem el nostre rol

Sovint caiem en la temptació de culpabilitzar el nostre entorn (associatiu, polític, organitzatiu). El responsabilitzem de les nostres impotències i incapacitats, que no ens deixa fer la nostra feina. La incertesa i l'ambigüitat ens genera incomoditat i patiment.

«Dejà vul!», que diuen aquí al costat. Tres propostes sobre això:

Repassem els clàssics de la direcció (Mintzberg i d'altres).⁵ Les diferències entre els mites i les realitats dels directius:

4. Un cop, en un dels meus sovintejats lapsus, vaig dir «judeomassònica». En què estaria jo pensant?

5. Mintzberg, Henry. «The manager's job: folklore and fact». *Harvard-Deusto Business Review*, juliol-agost 1975, pàg. 49-61. Hi ha traducció al castellà.

Kotter, John P. «Lo que hacen realmente los buenos directivos». *Harvard-Deusto Business Review*, 3r trimestre 1983, pàg. 55-68.

- a) Mite: *el directiu és un planificador pensatiu i sistemàtic.*
 - Realitat: Treballa a un ritme trepidant, amb activitats breus, variades i discontinües. Forta orientació a l'acció i desgrat per activitats reflexives.
- b) Mite: *el directiu eficaç no té deures regulars que cal acomplir.*
 - Realitat: A més de tractar les excepcions, el treball directiu inclou deures regulars, rituals i cerimònies, negociacions i procesament de dades, que vinculen l'organització amb el seu entorn.
- c) Mite: *el directiu necessita informació global, a través d'un sistema formal d'informació directiva.*
 - Realitat: tendeixen a la informació verbal: trucades i reunions.
- d) Mite: *la gestió esdevé cada cop més una ciència i una professió.*
 - Realitat: segueix predominant el judici i la intuïció.

I els papers que descriuen la seva activitat:

- *Interpersonals: representació, lideratge, enllaç.*
- *Informatius: monitoratge, disseminador, portaveu.*
- *Decisoris: emprenedor, gestor de crisis, assignador de recursos, negociador.*

Tots aquest papers del directiu també són assignables al directiu públic. Acceptem-ho.

*Revisem el nostre rol, és a dir, els nexos de relació amb els nostres principals entorns: el polític, el tecnicoadministratiu i el ciutadà. Quina és la nostra feina, si no és en relació amb aquests entorns?*⁶

O, dit amb una pàtina de més modernitat, parlem d'*intel·ligència emocional* en el treball, i dels seus cinc components:

- a) *Autoconsciència:* habilitat per conèixer i entendre els propis canvis d'humor, emocions i impulsos, i els seus efectes sobre els altres.
 - Distintius: autoconfiança, autoavaluació realista. Sentit autocrític de l'humor.
- b) *Autocontrol:* habilitat per controlar o reorientar impulsos i estats d'ànim perjudicials, tendència a pensar abans d'actuar, i reservar-se els judicis.
 - Distintius: confiança en la pròpia vàlua i integritat. Comoditat en l'ambigüitat. Disposició al canvi.
- c) *Motivació:* passió pel treball, més enllà del sou o del prestigi. Propensió a cercar fites amb energia i persistència.
 - Distintius: gran impuls per aconseguir objectius. Optimisme, fins i tot davant del fracàs. Compromís amb l'organització.

6. Agraïxo a Toña Pou la conducció dels tallers en què vaig participar. Si no ho he sabut entendre o aplicar, no és culpa seva.

- d) *Empatia*: habilitat per entendre les emocions dels altres. Capacitat per tractar la gent segons les seves reaccions emocionals.
- Distintius: Experiència a construir i retenir talents. Sensibilitat intercultural. Servei als clients.
- e) *Habilitats socials*: per tractar i crear relacions i xarxes, per trobar bases comunes.
- Distintius: eficàcia davant els canvis. Capacitat persuasiva. Experiència a crear i dirigir equips.⁷
- No intentem refusar la realitat amb un model ideal. Acceptem-la, adaptem-nos-hi i, sols llavors, podrem canviar-la una mica.

5. També fem política!

Sovint, vivim l'actuació dels polítics electes com interferències en la nostra feina. Limiten la nostra llibertat d'actuació, fan perdre rigor, cauen en improvisacions o amiguismes partidaris, abusen del seu poder... Tendim a considerar l'actuació política com a dolenta o, si més no, pitjor que la nostra. I, per tant, reclamem diferenciar-nos-en.⁸ Però:

- Amb totes les imperfeccions el/la polític/a electe/a té la *legitimitat democràtica*. La nostra es desprèn de la seva: són qui ens nomenen.
- La revàlida de cada elecció els obliga a *no perdre el contacte* amb el carrer, amb la realitat, amb les urgències i les percepcions quotidianes.
- Si no hi ha decisió a l'estament polític, es traslladarà al directiu... No sé què seria pitjor. D'altra banda, la queixa es produeix quan no decideixen i quan ho fan, però sense escoltar-nos.

Els nexos de relació amb l'entorn polític hauran de ser sobre la base de *l'adaptació*. Però, més que mútua, ens pertoca a nosaltres la major part d'aquesta feina. Haurem de:

- Trobar espais comuns per estrènyer els vincles, aconseguir l'empatia necessària, etc.
- Assumir el seu protagonisme en les decisions.

7. De *Trabajar con inteligencia emocional*, de Daniel Goleman (segons l'article aparegut al Magazine de *La Vanguardia*, 31/1/1999, pàg. 28-34).

8. Amb més rigor analític, Francisco Longo tracta aquesta qüestió a «Política y gerencia pública en los gobiernos locales», dins *Gobierno local y modelo gerencial* (v. nota 1, pàg 30 i s.). Parla de la «usurpació» i la «colonització» de l'espai directiu per part dels polítics.

- Acceptar com a normal i necessari que no sempre les decisions polítiques es corresponguin amb les nostres propostes. En sentit contrari: si sempre coincideixin, no caldria el rol polític. Però, si mai ens fan cas, més val que ens ho revisem o ens busquem una altra feina!

Els directius públics també fem política, a través dels electes, i ells mitjançant nosaltres... Els espais respectius no són nítids, sinó confusos i s'encavalquen. El canvi de persones entre els dos rols⁹ en demostra la permeabilitat. Sobretot en els ajuntaments, l'estament polític no és un intrús, sinó que forma part habitual de l'organització.

6. Qui està al servei de qui?

En relació amb la nostra organització, tendim a frustrar-nos perquè no és com voldríem, perquè *no s'adapta a les nostres necessitats*. Dues constatacions:

- En llenguatge d'enginyeria de processos, *tendim a situar-nos com a clients* interns, més que com a proveïdors interns. Darrere, hi ha el fals prejudici que el client només té drets i el proveïdor, només deures. Si tornem a les funcions directives, veurem que les fem al servei de l'organització i, per tant, de nosaltres mateixos.
- La nostra relació amb els col·laboradors, el nostre *estil directiu*, s'ha d'adaptar a la realitat. I no a l'inrevés.¹⁰

Si, realment, som bons directius, ho hem de demostrar. No té cap mèrit especial dirigir equips fora de sèrie, o que funcionen sols, o quan no hi ha cap problema i tot va segons el previst.

7. Tornar a les trinxeres!

Sovint també refusem el *contacte directe amb ciutadans* queixosos o indignats, amb entitats que fan demandes que ens semblen extralimitades...

9. Directius que passen a l'esfera política, electes que passen a l'esfera directiva o, fins i tot, persones que exerceixen alhora els dos rols, en institucions locals diferents.

10. Robert Tannenbaum i Warren H. Schmidt. «La elecció de un modelo de direcció», *Harvard-Deusto Business Review*.

Intentem protegir-nos del desgast que aquestes situacions ens poden comportar. Novament, crec que ens equivoquem:

- Si deixem aquest contacte sols a l'esfera política o a l'estrictament tècnica. Estaríem admetent que no cal la nostra visió, que la negociació o la solució són tan bones sense nosaltres com amb nosaltres. Per tant, que no hi afegim res.
- No tindríem dret a queixar-nos que la decisió es prengui sense nosaltres.
- Alhora que podem enriquir i ajudar a trobar solucions, també nosaltres podem incorporar altres punts de vista que complementin i modifiquin la nostra visió anterior.
- El fet de participar en els conflictes quotidians ens ajuda a no perdre contacte amb la realitat.
- Estar amb l'estament polític i amb el tècnic obliga a consensuar prèviament, a madurar en conjunt les propostes, a crear espais comuns de treball.

8. Un exercici de síntesi¹¹

Vivim en un món envaït per sigles, esquemes, manuals i informació en píndoles. Certament, és atractiu i *resultón*. Ja són clàssiques les tres *E* que inspiren l'actuació de l'Administració (*eficàcia, eficiència i economia*). Ara, s'estan fent famoses les tres *R* de la sostenibilitat (*reduir, reutilitzar, reciclar*), que també podríem aplicar a l'Administració. Al meu nivell (sense tan rigor ni transcendència), aplico aquest sistema per respondre quatre preguntes:

- a) Tres *reptes de l'Administració pública*: les tres *A*, per avançar.
- *Adaptabilitat*: als canvis, a la diversitat, a noves demandes. És a dir, flexibilitat.
 - *Anticipació*: ser proactius i no reactius (ja han sortit les paraules màgiques!), preveure i no actuar a *posteriori*. És a dir, visió estratègica.
 - *Accessibilitat*: física, de llenguatge, d'instruments. És a dir, simplificar.

11. Transcripció de la meua intervenció en una taula rodona el 23 de novembre de 2000 a ESADE, dins el Curs de funció gerencial a l'Administració pública. Novament, agraeixo a M. Férez la invitació a participar-hi, les quatre preguntes, la recomanació de ser sintètic i la valoració de la meua aportació (entenc que més per la forma que pel fons).

- b) *Tres obstacles*: les tres *R*, de resistències
- *Rigidesa*: en els procediments, envers la innovació, en les decisions.
 - *Recursos*: limitacions de recursos humans i econòmics, però també de temps.
 - *Reductes*: el risc d'allunyar-se, d'impermeabilitzar-se, d'aïllar-se.
- c) *Tres claus d'èxit* (o de fracàs): les tres *E*
- *Equip* (polític i tècnic). I, com a requisits per aconseguir-lo, temps, estabilitat i cohesió.
 - *Energia*: per pactar, per decidir, per impulsar...
 - *Emoció*: reconèixer els mecanismes no racionals, empatia.
- d) *Tres característiques d'un bon directiu públic*: les tres *H*
- *Humanitat*. Ja han passat els temps que quan més dur, millor.
 - *Honestedat*. S'ha de donar per fet? Convé recordar-ho!
 - I respirar «*Hondo*»: sobreviure, no desanimar-se...!

9. I un decàleg (en clau de metàfora)

La gestió pública no és un món aïllat, al marge d'altres. Algunes claus per moure-s'hi s'assemblen a les de moure's en la vida en general o en contextos més pintorescos. En un taller sobre rols directius i polítics,¹² em va cridar l'atenció que força persones descrivien la seva visió del rol sota la figura d'un vaixell al mar. Com que hi sóc aficionat, vaig començar a escriure similituds. Aquí les tenni, sota la forma de decàleg:

1. El vent bufa al seu aire. Nosaltres no escollim quan ni on. Això sí, podem anar-lo a buscar.
2. És previsible? Solament en part.
3. Nosaltres hem d'adaptar-nos al vent. No ell a nosaltres.
4. Amb un mateix vent, es pot navegar en diferents direccions, i amb diferents velocitats.
5. Però no podem anar directament contra ell, perquè ens aturarem o retrocedirem.
6. Per tant, la línia recta no sempre és el camí més ràpid. A vegades, arribem abans fent ziga-zaga.

12. Vegeu la nota 6.

7. Per arribar a un mateix punt, pot haver-hi diversos itineraris.
8. Si, per avançar més ràpid, forcem massa el vaixell, podem perdre el control i volcar. En el millor dels casos, acabem perdent el temps. En el pitjor, podem trencar el vaixell o prendre mal.
9. Normalment, és més segur seguir el rumb del vaixell que va al davant. N'obtindrem un resultat similar.
10. Però si sempre seguim el mateix rumb que el primer, mai no l'avançarem. Per guanyar, ens hem d'arriscar i canviar de rumb.

Crec que no és difícil traduir aquest decàleg al món de la direcció i la gestió pública. Si us atrau, feu l'exercici. Si no, oblideu-lo.

Al marge del decàleg, un monitor de vela em va citar les tres C: compenetració, comunicació i coordinació. També les podem aplicar!

CONCLUSIONS DEL GRUP 4

[Vegeu les conclusions finals del Congrés a la pàg. 731]

1. Cal un reconeixement clar dels directius públics com a actors clau del funcionament de les administracions, seguint tendències pròpies dels països més avançats. Aquest reconeixement implica la consolidació d'un espai gerencial construït amb criteris de professionalitat.
2. L'espai de la direcció pública és alhora diferent i complementari dels que corresponen a la política i a les professions públiques.
3. Institucionalitzar la direcció pública no suposa fer una opció tecnocràtica o despolititzadora. Ans al contrari, ha de promoure i enfortir el paper rector de la política al capdavant de les institucions.
4. Per tal d'institucionalitzar la funció directiva, cal crear un marc d'estructures i procediments que inclogui:
 - a) Un marge propi de decisió dels directius en matèries pròpies de la gestió.
 - b) Un conjunt de mecanismes de responsabilitat i retiment de comptes.
 - c) Regles de joc específiques que garanteixin alhora la professionalitat dels directius i la flexibilitat que necessita la seva gestió.
5. Per fer possible tot això es demana als governs:
 - a) Un lideratge compromès amb reformes de l'Administració orientades cap a:
 - La reducció de rigideses burocràtiques
 - La gestió per resultats
 - La receptivitat davant dels ciutadans, l'avaluació, la transparència i el retiment de comptes
 - b) Avançar cap a un estatut de directius públics que integri normes pròpies sobre accés, promoció, mobilitat, incentius i responsabilitat.
 - c) Donar un fort impuls a la formació dels directius públics.

Taula rodona

TRES REPTES DE FUTUR PER A LA GESTIÓ PÚBLICA CATALANA

Joan Prats

Director de l'Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya i degà de Dret i Ciència Política de la Universitat Oberta de Catalunya

Joan Mauri

Professor de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

Carles Ramió

Degà dels Estudis de Ciència Política i Gestió Pública de la Universitat Pompeu Fabra

Francesc Solé Parellada

Catedràtic d'economia de la Universitat Politècnica de Catalunya

Elisenda Malaret

Catedràtica de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

Dolors González, moderadora

Gerent de Serveis Generals de l'Ajuntament de Barcelona

TRES REPTES DE FUTUR PER A LA GESTIÓ PÚBLICA CATALANA

[Transcripció de la taula rodona realitzada el 27 de setembre de 2002, al plenari del Congrés]

Joan Prats

Després d'haver preguntat a una sèrie d'amigues i amics quins pensaven que eren els tres reptes de futur de la gestió pública a Catalunya, i d'haver obtingut un garbuix d'ocurrències bastant forassenyades, sobre les quals he reflexionat, expressaré el meu pensament en relació amb aquest tema. D'entrada, els exposaré el que, al meu entendre, és el primer repte, la primera qüestió que s'ha de superar: tenim uns governs, en els àmbits nacional i local, que, en realitat, s'han convertit més en administracions públiques que en governs pròpiament dits.

És a dir, tinc la sensació que si alguna vegada hem tingut la capacitat de pensar el país, què li cal i quina Administració necessita i com anar reconstituïnt permanentment les administracions del país segons els projectes que es plantejgen —en aquest cas, el projecte nacional—, avui aquesta capacitat està extraordinàriament debilitada.

La meva percepció és que, quan es va fer la transició democràtica, al final, hi teníem uns models: ser europeus, entrar a Europa i adaptar els marcs legislatius i administratius, i aprendre a fer el que sabien fer els europeus. De fet, recordo que ja ho fèiem així des de les universitats: llegíem el que feien els europeus i miràvem d'adaptar-nos-hi.

D'altra banda, eren moments en què finalitzava a Europa la prevalença de l'agenda socialdemòcrata i n'emergia una altra, que s'ha acabat anomenant neoliberal. Respecte d'aquest procés, aquí, sempre vam portar una asincronia important. Així, mentre nosaltres encara construïem els aparells de l'Estat del benestar, Europa començava a revisar els motlles administratius i gerencials d'aquest mateix Estat. Pensàvem que realment el que havíem d'aprendre no era què fer —això semblava que estava clar—, sinó com fer-ho i saber fer-ho. Posteriorment, s'ha afegit a aquesta problemàtica, un cop aconseguida la transferència de competències, un altre tema: la sensació molt freqüent que les conselleries, fonamentalment, es limiten a gestionar les competències transferides. En aquest

sentit, en l'àmbit de les polítiques que necessita el país, es troba a faltar el pensament sobre el que Catalunya necessita, sobre el que s'ha de fer i a quina Administració li toca fer-ho, i com es disposa. Així, fer una bona gestió pública sense tenir una bona política o una bona orientació política és força complicat. Per tant, retrobar polítiques nacionals que facin possible una gestió pública per fer realitat un projecte nacional és un dels grans reptes de la gestió pública. Aleshores, ens hem de rearmar, perquè ja no estem a la Catalunya dels anys vuitanta, sinó a la Catalunya de la societat global, de la societat de la informació, on les identitats s'han d'afirmar dins d'aquest món global, on ser catalana i català vol dir un valor afegit a alguna altra cosa i, consegüentment, hem de veure quins són els desafiaments del país, i sintonitzar-hi els desafiaments de la gestió pública.

Des d'aquest punt de vista, és un encert que s'hagi plantejat una ponència-marc sobre quines administracions públiques corresponen a un model determinat de país, perquè sinó correm el risc de caure en un segon problema: si els valors de la gestió pública són només l'eficàcia i l'eficiència, i veritablement no sabem en cada moment què toca fer, potser l'únic que aconseguirem és fer més eficaçment i eficientment el que és incorrecte, el que no s'ha de fer.

A tall de conclusió d'aquest primer repte, crec que l'orientació i la direcció polítiques s'han afeblit, i això s'ha traduït en el fet que els polítics fan massa de gestors, i els gestors no gestionen polítiques en el sentit rigorós del terme, sinó només competències o àmbits constitucionals.

El segon repte que volia plantejar parteix del punt que Catalunya encara no ha sortit de la tradició burocràtica i centralista espanyola. Tenim unes administracions que encara responen fonamentalment a la racionalitat de l'Estat administratiu burocràtic que es va construir precisament quan s'estava pensant l'Estat del benestar, en el qual l'organització i la gestió burocràtica es veien com un model de racionalitat universal per al conjunt de tasques que havia d'emprendre l'Administració pública. Amb el temps, hi ha hagut flexibilitzacions, algunes de les quals han estat per la via informal. Per exemple, a vegades, hi ha alcaldes que et diuen: «Home, com que realment no ens podem fiar del mecanisme d'oposicions, el que fem és posar persones interines que, en principi, ens mereixen confiança. Després, ja ho arreglem i els col·loquem a dintre, quan han provat que són mereixedors realment de la confiança.» És clar que tots aquests mecanismes que són desviacions de poders no funcionen, però no funcionen perquè els mecanismes formals tampoc no serveixen. El mateix passa amb la selecció de personal, amb la contractació i amb la gestió patrimonial. D'una banda, tenim un model

burocràtic que no funciona i, com que no serveix, l'anem acomodant de manera informal, i generem així tota una sèrie de pràctiques que són informals, però que són l'entrellat de l'Administració que estem vivint cada dia. D'aquests casos n'hi tants com vulgueu: en l'administració de personal, en la contractació, en la gestió del sòl relacionada amb el finançament dels municipis, etc. Tot això significa que al model burocràtic no ens atrevim a donar-li una alternativa, entre d'altres coses, perquè tampoc no tenim el poder legal de fer-ho, atès que, amb el sistema de divisió competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, a través d'una interpretació abusiva del que són les lleis-marc, se'ns imposen també uns motlles organitzatius de gestió i de finançament que no ens concedeixen veritablement autonomia per definir un model propi d'Administració. Només ho podem fer de manera complementària i paralegal o alegal, la qual cosa acaba generant inseguretats jurídiques. Podem pensar i definir models alternatius, però no podem implantar-los perquè no tenim els poders jurídics necessaris. En aquest context, és clar que el que ha tingut èxit, momentàniament, a Catalunya, és una espècie de reflex lunar de la nova gestió pública.

Com que en gestió tenim bones escoles –són excel·lents–, hem estat pioners en l'ensenyament de la gestió i això ha estat una font de progrés realment molt important. Però ja fa algun temps que ha arribat al seu límit, entre d'altres coses perquè la nova gestió pública, com a moviment, és un moviment esgotat, i la seva racionalitat, en aquest moment, està molt qüestionada. Es pot dir molt ràpidament: no és un problema que les agències siguin més eficaces i eficients. Aquest no és el problema del nostre temps. Els problemes del nostre temps són els desafiaments del canvi de societat en què estem. Estem transitant per la societat global i de la informació, i els problemes que se'ns plantegen vénen del fet que s'està construint un altre model de societat i, aleshores, la majoria de les grans qüestions del nostre temps no són sectorials; són el que se'n diuen *rescat in issues*.

Per exemple, no es poden resoldre problemes a les escoles pensant només en la jurisdicció sectorial educativa, pensant només en política educativa i en l'Administració educativa. El problema de pujar el nivell de l'ensenyament és de polítiques socials, d'implicació d'agents socials d'expertesa, de trobar noves fórmules d'elaborar polítiques públiques, la qual cosa implica jurisdiccions diferents i, probablement, canvis en els sistemes de responsabilitats entre els centres i els agents. En conseqüència, no pot ser ja la mateixa escola per a aquest barri que per a aquell altre i les maneres que hi ha de millorar el nivell, en definitiva, l'aprenentatge dels estudiants, són afers que depenen molt de l'en-

torn social, de si disposes o no d'una bona associació de pares i mares, de quin és el nivell educatiu, de si és més pluricultural o més homogeni... Així doncs, no pots pensar que decidiràs, des d'una conselleria o un ministeri, un motlle únic d'escola i que el posaràs en pràctica, sense res més, en un barri on l'associació de pares és conflictiva. Per resoldre realment el problema del desafiament educatiu en un país com aquest, necessites concertar molt agents, passar, al capdavant, a la creació de xarxes i veure, aleshores, com es governen. Aquestes xarxes impliquen que els actors governamentals esdevinguin alguna cosa més, que hi hagi relacions d'interdependència, atès que tots som necessaris i que, a més, les xarxes són diferents i no se les pots regular en cada moment. Com es fa això?

Encara no ho sabem, però és evident que el problema no el resol la nova gestió pública. Tanmateix, aquesta darrera topa amb una dificultat: creure que el principal, el polític, sap sempre el que vol, i l'agent sap com fer-ho. Llavors, jo responc com si hi hagués un contracte d'agència, amb els termes següents: «no, això no funciona així a l'empresa privada». No funciona així, i l'agent té una informació, i els clients, dit d'una altra manera, els ciutadans, els grups, la societat civil, i les empreses en tenen una altra. Tots tenen una informació imperfecta i saber quins són els objectius que cal perseguir és quelcom que s'ha de fer per composició, i, tot seguit, separar el principal de l'agent. És clar que, quan estem parlant d'àmbits on els interessos generals no són precisos ni precisables, aquest plantejament no serveix i, consegüentment, aquesta relació d'agència s'està contestant a tot arreu. Hi ha avaluacions, respecte d'això, procedents dels països que més han posat la nova gestió pública en marxa, que són, com a mínim, ambigües i, en molts casos, seriosament negatives. Per tant, aquí tenim un nou desafiament: trobar la governabilitat del nostre temps i la gestió pública adient, tenint en compte que l'heterogeneïtat de les tasques és tan gran que parlar ja d'una racionalitat única per al conjunt de les tasques de l'Administració és voler fer simple el que necessàriament és complex. En aquest sentit, segurament, aquesta gestió pública del nostre temps, per a alguns sectors de l'acció administrativa, serà burocràtica, amb una burocràcia renovada, mentre que, per a d'altres, la relació principal/agent serà útil i haurem de construir xarxes de governabilitat. Necessitem una gestió pública de la complexitat i això demana un dret administratiu absolutament diferent del que tenim.

Acabo amb el darrer repte, que és la construcció d'un pensament català de gestió pública o, si es vol, de governabilitat i gestió pública. I aquí ha passat una cosa tremenda, ha passat que hi havia una tradició catalana, perduda, de filosofia política i de dret públic, molt inspirada històricament en els il·lustrats

escocesos —els escocesos tenien uns il·lustrats que creien en el dret civil, en la societat civil, en l'aprenentatge per prova i error, que desconfiaven dels poders centrals, de la capacitat dels poders centrals per planificar, per entendre... Aquesta tradició es va esborrar definitivament amb la Guerra Civil i amb la universitat que va emergir després de la Guerra Civil, una universitat molt influïda, als anys seixanta, pel marxisme, que està a les antípodes d'aquest pensament, ja que el marxisme, fill de la Il·lustració francesa de Condorcet, creu que el pensament ho pot entendre tot i que no hi ha res en la vida social que no es pugui preveure..., que la societat és la traducció del pensament previ i que el coneixement pot estar a les mans, en definitiva, d'uns dèspotes il·lustrats, siguin d'origen republicà, siguin d'origen monàrquic. Aquest pensament arriba al seu zenit amb el marxisme i la seva idea d'una planificació que racionalitzaria els inconvenients del mercat. Aquest marxisme va venir molt bé, perquè va fer que, en definitiva, ràpidament s'assumís el dret administratiu espanyol com a racionalitat. En aquest país tothom es va fer d'Enterría, i tothom va començar a pensar l'Administració pública a partir de la Il·lustració francesa, per la via d'un pensament elaborat a Madrid, que, al final, quan es construeix l'Estat de les autonomies, li dóna una racionalitat que és el federalisme cooperatiu alemany, del qual desapareix el fet nacional, perquè no té cap rellevància jurídica que el substrat social d'una autonomia sigui una nació, amb un projecte nacional, o no; això és indiferent. S'arriba a un nivell de dependència tan gran que el llibre més jacobí dels hereus d'Enterría és traduït al català amb diners de la Generalitat de Catalunya i el dret administratiu més jacobí és ensenyat, en català, als estudiants, especialment de Girona. Evidentment, això és un crim de lesa pàtria, òbviament no tipificat al Codi penal, però és l'expressió més brutal de l'absència de pensament propi sobre quina Administració necessitem en aquest país per realment fer el que sempre havíem volgut fer aquí, ser un país que no és ni més ni menys que cap altre i que vol estar entre els millors.

Així doncs, i com a conclusió, és clar que ens hem quedat sense pensament i que elaborar-lo és una urgència molt important, perquè precisament ara que els problemes tornen a presentar-se necessitem tornar a pensar en gran, necessitem ja una gestió pública que pensi una altra vegada en *macro*, no en *mezzo*, perquè els problemes que tenim bàsicament ja no són de tècniques per operar, sinó que exigeixen redefinir com aconseguir el benestar futur de les ciutadanes i dels ciutadans d'aquest país, i com fer una gestió pública pel benestar. Els nous desafiaments ens portaran a uns altres tipus d'arranjaments institucionals i, si no sabem fer un pensament propi sobre aquest tipus de coses i connectar-nos

internacionalment sobre aquest tipus de coses, continuarem amb el sistema de càtedres que hem acceptat. Ara conté incentius, perquè encara els catedràtics han d'estar bé i han d'anar bé per Madrid, per la constitució dels tribunals, etc., però, a la fi, s'escoltarà: «*¿Qué cosas estudian esos chicos en Cataluña, se plantean cada cosa...!*». Doncs bé, aquí també hi ha unes coses que suposen un disseny bastant pervers dels incentius de la vida universitària, de forma que, o bé te'n vas a l'endemisme, que és dolent, o bé te'n vas a la subordinació al centre, que planteja l'agenda de producció de pensament. Llavors, estaria bé que els propers anys hi hagués un autèntic repte de construcció d'un pensament nacional, sobre la governança, la gestió pública i l'Administració pública, i que això hauria de tenir uns arranjaments institucionals dels quals es derivés un sistema d'incentius, la qual cosa demana segurament repensar tot aquest sistema de l'Institut d'Estudis Autònoms, l'Escola d'Administració Pública, els màsters... Probablement s'ha de repensar des del que hem après, però, perquè es vegi que tot això va de debò, hauríem d'imposar que els qui han fet aquest crim fet de lesa pàtria que és traduir el manual de dret administratiu més jacobí al català siguin pressionats i potser sancionats socialment. Aleshores, se'ls pot apujar el sou el 25 % i deixar que abandonin la càtedra i es dediquin al que vulguin i que cada dia, a canvi, hagin d'escriure, durant un hora: «Mai no traduiré obres jacobines del castellà al català.»

Joan Mauri

El meu plantejament és més planer, vola més baix, que el de Joan Prats. Possiblement, per a mi, el primer repte de la gestió pública catalana, en aquests moments, és adonar-se de la seva pròpia ambigüitat. Quan parlem de gestió pública, sovint no sabem si estem parlant d'una ciència, d'una tècnica, o, purament i simplement, d'una ideologia. A la pràctica, desconec encara quin és l'aparell intel·lectual de la gestió pública. Amb tota franquesa, hem passat de la teoria d'una ciència de l'Administració, fonamentada en una perspectiva institucionalista, a un estudi dels processos de direcció pública, basats fonamentalment en la importació de tècniques d'empresa privada a una anàlisi de polítiques públiques, a partir dels estudis dels processos de decisió i acció institucional. Lògicament, es pot dir sempre que la continuïtat i el canvi són necessaris per a les polítiques del sector públic, però, amb tota sinceritat, a mi el que em preocupa és esbrinar quins són els elements de continuïtat, en tota l'anàlisi del procés de construcció, d'això que anomenem *gestió pública*. Perquè, quan comences a pensar en aquests elements de continuïtat, et trobes estrictament amb un objecte d'estudi, que és

l'Administració pública; amb un procés de crítica, que és la crítica a l'abordatge jurídic dels temes administratius, i amb un qüestionament d'un seguit de pràctiques tradicionals, combinat amb una importació de funcions i tècniques de *management* privat.

Des d'aquesta perspectiva, crec que hi ha el problema real, en aquests moments, d'aclarir aquesta espècie de sincretisme, aquesta ciència proteica. Cada dia neix alguna cosa més que incorporem dintre d'aquest calaix que anomenem *gestió pública* i cal ser molt conscient que –i amb això coincideixo amb Joan Prats– una ciència que explica només com fer les coses realment no té al darrere un gran projecte polític, i precisament en aquest sentit ens falta un projecte polític. Això que «*cueste menos y funcione mejor*» és tot un programa que no té una racionalitat política darrere seu.

El segon repte que vull plantejar és un altre dèficit, al meu parer, del que s'anomena *gestió pública*: el dèficit democràtic. La gestió pública està plantejada en termes essencialment tècnics i econòmics, i la visió del ciutadà és una visió, que tot sovint es repeteix, d'usuari dels serveis públics; és una visió de consumidor públic; no hi ha darrere de la gestió pública una teoria de la ciutadania, ni tampoc una teoria de la ciutadania política. Sóc dels qui pensen que, si donem drets als ciutadans, si els donem procediments d'actuació i si els permetem que puguin veritablement exigir responsabilitats, constitueixen el mitjà corrector, per excel·lència, de l'Administració pública. No hi ha res que modifiqui el comportament administratiu com un ciutadà aïrat; donem-li, però, mitjans, donem-li un paper, donem-li protagonisme, i finalment els ciutadans ens ensenyaran i ens diran moltes coses.

El tercer repte, per a mi, també plantejat en termes de dèficit, és el dèficit participatiu. Crec que els funcionaris i els treballadors públics de base, amb els quals jo cada dia em relaciono, pensen que la gestió pública depèn de la ideologia del gerent, d'uns gerents públics que, a més, tenen, com a màxima, que han de gestionar, la qual cosa comporta l'autoritat de la gerència i la disciplina del personal. A això, cal afegir que la gestió pública empra fonamentalment la lògica de l'eficàcia i que valora el que és privat davant del que és públic, molt sovint desmesuradament. La visió dels funcionaris de la gestió pública és, doncs, una visió d'una nova ideologia de les llums que normalment justifica la posició jeràrquica dels seus directius. Estic absolutament convençut que sense els treballadors públics realment no es pot bastir un projecte de modernització pública. En aquest sentit, crec que la gestió pública ha d'assolir, com a repte, ser el principal valedor del servei públic i ser el principal defensor dels funcionaris públics. No hi ha gestió pública sense treballadors públics, no els podem ignorar, no els po-

dem convertir en actors passius. Hi ha un estudi francès que em va impressionar moltíssim sobre allò que pensen els funcionaris de les escales administratives i auxiliars de la gestió pública: no l'entenen, no la comprenen, no la comparteixen. I em va impressionar molt una declaració que feia un treballador. Era un sistema d'enquestes, on deia: «No entenem com es pot trencar la branca sobre la qual s'està assegut.» Aquesta és la visió que els treballadors de base tenen de la gestió pública.

Carles Ramió

Voldria partir, encara que no sabem gaire bé en què consisteix la gestió pública i què són exactament els gestors públics, d'una curiositat, la bona situació de la gestió pública i dels gestors públics a Catalunya.

De fet, les administracions públiques catalanes són un exemple, en molts àmbits, de modernitat, a la resta d'Espanya i, en alguns casos concrets, en el context europeu. A Catalunya, és on s'està desenvolupant aquest perfil poc definit de gestor públic. No és una casualitat que siguem més de 300 persones en aquest I Congrés de Gestió Pública; que jo sàpiga no n'hi ha hagut cap altre en tot l'Estat ni en la resta de les comunitats autònomes. Fins i tot en el domini que més m'afecta a mi, l'acadèmic, s'ha de dir que els equips de recerca de les universitats públiques i privades catalanes són capdavanters en temes de gestió pública, i assoleixen un gran impacte a la resta de l'Estat, i també un cert impacte internacional. Val a dir que aquí tots els funcionaris que es volen formar i tots els joves que estan fent mestratges i estan preparant oposicions solen preparar-se amb manuals i articles escrits per autors catalans. I tot això no deixa de ser sorprenent en un país que, malgrat que sí que tenia tradició administrativa, en resultar molt trencada pel franquisme, va quedar orfe de cultura d'allò públic i de cultura administrativa.

Tot això és molt autocomplaent i no té cap credibilitat, perquè en aquest Congrés tots som gestors públics, jo mateix sóc acadèmic de la gestió pública, i el que cal és mirar la nostra situació a través d'ulls forans. En aquest sentit, fa pocs mesos, vam organitzar una estada d'altíssims funcionaris italians, seleccionats de totes les administracions italianes. Feien una visita per Europa, per veure experiències d'innovació administrativa, i, del sud d'Europa, van decidir venir a Catalunya. Van visitar unes quantes administracions i van fer moltes entrevistes. Van arribar a les dues conclusions següents: d'una banda, van quedar molt sorpresos i admirats de la qualitat dels serveis públics que estaven oferint les nostres administracions i, a la vegada, van quedar molt sorpresos de l'elevada pro-

fessionalitat dels gestors públics, dels directius públics, i, en especial, de la seva motivació.

Ara cal preguntar-se si aquesta situació, més o menys feliç, que plantejo, és real o no. Jo diria que és real a mitges, i que, entre tots, i fonamentalment gràcies als gestors públics, hem aconseguit crear organitzacions eficaces i eficients, però no hem sabut i no hem estat capaços de crear institucions públiques fortes, potents, sòlides, amb valors, cohesionades, etc. Evidentment aquesta funció no és només dels gestors públics, és de molts més actors i de molts més agents. I això és un problema greu, perquè, els mateixos italians –eren italians i no ens podien tirar flors– van marxar, és clar, amb una crítica, que va ser bastant terrorífica, perquè ens van augurar un futur molt negre. Van dir: «En el seu model no hem detectat que, al darrere, hi hagi institucions sòlides. Aquí el que hi ha són lideratges individuals, bons gestors públics.» A més, ens van trobar a tots molt joves, mentre que ells eren bastant grans. «A poc a poc –ens van dir–, vostès aniran perdent la motivació, pels colls d'ampolla de les institucions que no els funcionen del tot bé, i, a mesura que vagin perdent la motivació, la qualitat dels serveis públics anirà caient en picat.»

És a dir, els italians van posar en dubte la sostenibilitat del nostre model, que es basa en estratègies de *management*, fonamentades en lideratges individuals, i no, en canvi, com hauria de ser, en estratègies de tipus clarament institucional. Crec que aquest és el primer problema i que podem fer comparacions odioses amb altres administracions properes o d'altres estats. Quan un se'n va a una altra Administració de les que, més o menys, funcionen bé, es troba amb gestors públics menys dinàmics que nosaltres, però, en canvi, amb institucions públiques molt més fortes que les nostres, perquè són més sòlides, més cohesionades, i tenen unes regles de joc molt més clares; tenen, al cap i a la fi, una millor filosofia i millors fonaments.

Aquest és el primer problema i alhora el primer repte. Tenim bones organitzacions, eficaces i eficients, però no tenim bones institucions públiques. Això es complementa amb un segon problema, que és la manca de lideratge polític. Hi ha uns líders polítics que realment no es preocupen, o no es preocupen bé, pels temes de la gestió pública. Trobem dos perfils: un, de bastant majoritari, és el dels polítics gens preocupats pels temes de la gestió pública. Curiosament, no els preocupa, ni gens ni mica, la maquinària que els ajuda a fer polítiques i a implantar-les –només hem de mirar, per comprovar-ho, els programes dels partits polítics i les agendes polítiques dels diferents equips de govern. L'altre perfil, bastant diferent, és el del polític a qui li interessa molt la gestió i acaba ell fent de gestor. Això és molt típic a l'Administració local i també fa un pessim favor a la

gestió pública, perquè ocupa un espai que no li pertoca, i n'està deixant un altre de buit, que és l'espai estratègic de caràcter polític.

Aquests dos problemes farien, si no canviéssim el nostre model i si no aconseguíssim bases institucionals més sòlides, i polítics amb una actitud diferent, que aquest model, amb el temps, realment no resultés sostenible, no pel que van dir els italians –perquè tots perdrem la motivació–, que potser sí, sinó perquè hem apostat per una gestió de risc. Totes les innovacions que estem fent, tot allò en què som una mica capdavanters dins d'Espanya en temes de gestió pública, implica, ho vulguem reconèixer o no, una filosofia bastant empresarial de la gestió pública i una relació complicada amb actors privats, per la via de les externalitzacions, del *partenariat*, etc. No estic criticant, en absolut, aquests instruments, que, a més, són de la nova gestió pública. El que sí que dic és que són instruments que poden ser perillosos si al darrere no tenim un lideratge polític molt potent i unes institucions públiques poderoses, posem en risc el sistema quan el sistema resulta que té bastants febleses.

De la mateixa manera, podem afirmar que les noves tecnologies de la informació i de la comunicació que estem aplicant prou bé, o temes com ara els de la participació ciutadana, que es porten impecablement, s'han de fer. Estic totalment d'acord, però és evident que aquestes dues estratègies generen unes expectatives en els ciutadans i en els empleats públics de base –en aquest sentit, també podríem parlar del model FQM, de cercles de qualitat, etc.– que no és gaire clar que, amb el temps, puguem satisfer, perquè al darrere no tenim un lideratge polític poderós ni unes institucions poderoses.

Acabaré amb un tercer problema: no tenim unes relacions intergovernamentals, unes relacions entre les administracions públiques catalanes suficientment fluides per configurar una administració transversal d'Estat o de pseudoestat. Em refereixo que, si nosaltres ens pensem que som una nació que aspira a un autogovern molt superior al d'una comunitat autònoma estàndard, no arribarem a un estat, però, potser sí, a un pseudoestat. Per fer realitat això, hem d'aconseguir unes sinergies interadministratives molt més riques que les que tenim ara, perquè les d'ara són iguals o pitjors que les de qualsevol comunitat autònoma estàndard; és a dir, hem d'arribar a nivells, a pactes, a consensos sobre aspectes fonamentals de les nostres institucions i del que és l'espai públic dels països. Hem de fer esforços i ser capdavanters –potser estem a la cua– per liderar el que és completament inevitable, l'anomenada *segona descentralització*, que és la descentralització de la comunitat autònoma cap a l'Administració local. Ens hi hem de comprometre i no posar-hi gaire resistències i problemes, i també reconèixer que l'organització territorial del país no ens ajuda gens a tenir

unes relacions intercomarcals fluides. Ja hi ha diputacions provincials, molt legítimades per uns i deslegítimades pels altres, i, ara, hem creat un nou nivell administratiu, que comporta una tendència a la balcanització, perquè, és clar, de consells comarcals i comarques en constituïm tants que es fan molt difícil de gestionar en aquest context, dificultat que s'afegeixen al problema que tenim amb 946 municipis.

Acabaré, per ser una mica més distès, amb un símil. Podríem dir que, en el fons, això de ser gestor públic és com ser xofer, el xofer que porta un cotxe oficial o qualsevol altre tipus d'automòbil. La veritat és que hem aconseguit, a Catalunya —els 300 que som aquí i els 300 que han quedat fora en són una bona prova—, ser uns molt bons xofers, tenir unes habilitats de conducció realment extraordinàries. Bàsicament totes les hem après nosaltres mateixos, a través de l'autoaprenentatge. Darrerament, com que sabem una mica d'anglès, mirem programes a la televisió per satèl·lit, seguim ral·lis i admirem les formes de conducció dels anglosaxons, de manera que, a vegades, també nosaltres volem experimentar noves tècniques de conducció, i fins i tot hi ha ocasions en què les institucions del nostre parc mòbil ens posen aquest tipus de programes perquè aprenguem a conduir com els anglosaxons. Això és positiu. El problema és que portem un polític al cotxe, que és qui ens diu cap on hem d'anar, i, en moltes oportunitats, no ens ho diu de forma clara o parla amb força ambigüitat. En tot cas, som nosaltres que portem els ciutadans, els serveis públics i els conductors públics. Ara bé, l'automòbil, que és la institució, no acaba de ser fiable. És a dir, estem conduint un cotxe i fent algunes floritures, d'inspiració anglosaxona, amb aquest automòbil, que, repeteixo, no és del tot fiable. I, a més, per acabar de complicar la situació, hem externalitzat bona part de les funcions que abans anaven associades al xofer, qui, a més de la conducció, s'encarregava del manteniment bàsic del cotxe. Ara ja no funciona així, ara ho hem externalitzat i hem externalitzat també la carrosseria i la pintura, perquè ho facin organitzacions privades, cosa que em sembla molt bé.

Seguint amb el símil, el problema potser és que hem externalitzat també els qui dissenyen els automòbils («que siguin uns altres») i els qui s'encarreguen de la mecànica («no és una cosa preocupant, oi?, doncs que també siguin uns altres»). Per acabar d'adobar la situació, resulta que anem amb un mapa de carreteres i amb una xarxa de carreteres, que són, respectivament, aquestes administracions i aquestes relacions intergovernamentals, que no ens ajuden gaire a trobar el destí que, de forma críptica, ens ha dit el polític. No és un exemple del tot afortunat, però crec que manifesta els diferents problemes i els reptes que he estat descrivint fins ara.

Francesc Solé Parellada

En una conferència, un professor va comentar: «La meitat del que havia de dir ja s'ha dit i, de l'altra meitat, me n'he oblidat.» Jo no diré això, però sí que el fet d'intervenir gairebé l'últim, ha fet possible que anés aprenent alguna cosa, de forma que, ara, quan arriba el meu torn, ja sé el que haig de dir. Amb això, vull comunicar que no sóc un gran expert en el tema i que sóc en aquest Congrés precisament per aportar una mica de contrast. D'on ve la meua experiència? D'on vénen les meves reflexions sobre aquest tema? Quin n'és l'origen? Per què, d'alguna forma, els diré el que els diré?

La meua participació té dos orígens: en primer lloc, la meua tasca, com a vicerector en un equip de govern i, posteriorment, a la Càtedra Unesco de Gestió d'Universitats, que va posar en marxa la Universitat Politècnica, amb el contracte-programa i els plans estratègics amb els quals, per primera vegada, la Universitat espanyola intentava *canviar la fletxa*. La fletxa, a les burocràcies professionals del model de Mintzberg, va de baix cap a dalt, atès que els de baix manen els de dalt i els van col·locant a dalt perquè els protegeixin, i perquè, d'alguna manera, els representin. Mentre manen, els de baix diuen que no hi ha problema i quan volen manar els que els de baix no volen, aquests darrers els treuen i en posen uns altres. Doncs, al costat d'aquesta fletxa que va a les universitats de baix cap a dalt, nosaltres hem d'intentar col·locar-ne una altra, que va paral·lela, sense substituir l'anterior, de dalt cap a baix, en el retiment de comptes.

La meua altra font de reflexions té a veure amb una experiència finançada pel Departament d'Ensenyament, amb el nom de Conferència Nacional, motiu pel qual van demanar a tot un seguit de professors, i a mi concretament, que estudiés el cas de la formació professionalitzadora a Catalunya, en fes un diagnòstic i proposés un sistema. Val a dir que m'agrada molt el que planteja Joan Prats, perquè jo vaig arribar a les mateixes conclusions.

Hi ha tot un sistema de formació –instituts, formació ocupacional, formació continuada–, que constitueix un muntatge enorme, amb diferents persones, agents i actors de moltes menes, pares, mares, etc., i que ha de millorar perquè s'adeqüi a les necessitats del sistema productiu del país. Tot això ho lidera l'Administració, que, a més, és la que ho regula i n'és la màxima oferent.

Doncs bé, d'aquestes dues experiències recents en trec el que vull dir. El primer és que convindria que el ciutadà, els actors mateixos i fins i tot els administradors, tinguessin una idea ben clara de la seva missió. En el cas de l'ensenyament, per exemple, és evident que, quan les persones que estan en aquest món pensen que l'ensenyament és un motor que no cal dinamitzar, que per si sol fun-

ciona, que ja va bé, que sembla que no s'engrani enlloc, és a dir, que té valors per si mateix, independentment del que la societat li demani, i quan això s'ho creuen de debò i la seva eficiència consisteix en el fet que aquest motor funcioni, hi ha un problema. Sempre he assenyalat que convindria que, entre tots, arribéssim a un consens en els àmbits de la gestió pública i de la privada, i, per tant, entorn de la naturalesa de tot allò públic. Cal pensar que, quan no hi ha consens sobre què és la gestió pública i la privada i s'han de gastar diners en una cosa, i en l'altra, i, per tant, s'han d'administrar, el polític que ho endevina se'ls gasta en coses que potser no se'ls hauria de gastar. A l'ensenyament, en molts casos és així, i, consegüentment, caldria, per reformar la gestió pública, que se sabés certament on hem de gestionar o no, perquè, en determinats afers, aquestes contradiccions, com molt bé apunta Carles Ramió, es donen perquè finalment el gestor s'adona que el que s'ha de subministrar per la pressió del públic no es pot subministrar sense unes eines de gestió que són molt concretes. Però, com que allò està sota el domini de l'Administració pública, és impossible, i la institució no està per la feina. Llavors, s'hauria de fer una pedagogia que ajuntés el que és políticament necessari amb el que és políticament correcte, i caldria, és clar, que no estés tan lluny el que és políticament correcte del que és políticament necessari. Aquest seria el primer pas, respecte de cap on hauria d'anar la gestió pública amb referència a la naturalesa del que s'administra. I faria un afegitó, que l'Administració fos capaç de distingir entre ser el principal oferent de determinats serveis i ser-ne el regulador, encara que aquesta distinció, en posar-se aquests dos barrets contínuament, a vegades crea unes restriccions importants a la pròpia acció.

Els punts següents que plantejo tenen com a objectiu assegurar la participació dels ciutadans en la pròxima etapa de l'acció, la que es refereix a la proposta, al seu estudi, a la seva elaboració, discussió, execució i avaluació. Es tracta de saber comunicar als administrats –en el cas de la Universitat, per exemple, als professors, als alumnes i al personal administratiu i de serveis– on els pertoca col·laborar en aquestes diferents etapes i on no, on han de participar i on no. Perquè, com molt bé diu Joan Prats, participar no només és desitjable –les associacions, entre d'altres, de veïns, per exemple, que hi diguin la seva–, sinó que és estrictament necessari. En el cas de l'organització de l'ensenyament, és obvi que, sense la participació de les diferents institucions, de les empreses, dels ajuntaments, localitzats en una parcel·la del territori, no es pot adequar l'ensenyament a les necessitats d'aquest territori.

Afegiré un tercer punt: assumir la complexitat i, per tant, la importància del sistema de senyals. Encara tenim al cap elements com ara l'oferta, l'oferta educativa, la demanda, l'altra demanda... En tot cas, tenim idea dels agents que hi

participen, però donem molt poca importància a l'organització del sistema, què és el que realment motiva, què és el que fa que la gent prengui decisions. Quina és la cultura interna que els fa anar cap a un cantó o els fa anar cap a un altre? Això fa que moltes vegades, l'oferta, en general, estigui força bé i, en canvi, la direcció que agafa no és precisament la correcta.

Quant al sistema de senyals, els diversos governants a diferents àmbits, els premis i els càstigs..., a la universitat, ja fa un temps que hi ha el que s'anomena *sexennis*. Consisteix que els professors podem demanar que se'ns avalui la recerca sobre la base de cinc publicacions al cap de sis anys, més o menys. Hi ha una comissió que s'ho mira i decideix «qui s'ho mereix i qui no». Això, per exemple, és un sistema de senyals i encara que és veritat que quan et donen un sexenni et paguen molt poc, estem molt orgullosos, moltíssim, d'aquest sistema de senyals, bàsicament perquè els professors que estem a la Universitat som vanitosos. No sé si a la taula estem d'acord o no amb aquest diagnòstic...

Un quart aspecte és l'assumpció, per part de tots, de la varietat dels dissenys organitzatius. Ens costa moltíssim acceptar que hi ha diferents dissenys organitzatius per resoldre diferents problemes. De vegades, el model jeràrquic d'un senyor que mana de dalt cap a baix, precisant molt bé el que vol, és imprescindible per a la funció pública, i, a vegades, això és absolutament impossible, perquè, com hem vist abans en el cas de les burocràcies professionals, o d'una consultoria, etc., la gent mana de baix a dalt, i el de dalt és el *primum inter pares*.

El cinquè punt fa esment a integrar les eines pròpies de la societat del coneixement i de les noves tècniques de gestió. És estrictament necessari, perquè no es pot establir un sistema organitzatiu sense aquestes tècniques, encara que, en ocasions, a molts ens ofenguin, o els ofenguin, perquè es considera que això és privatitzar —«escolta, estem privatitzant»—, però no hi ha cap dubte que sense sistemes de qualitat, sense planificacions estratègiques, sense contractes-programa, etc., finalment no es pot organitzar i també que el sistema de senyals no és perfecte. Si algú diu «jo sóc funcionari, llegeixi's la llei de funcionaris i tot el que vostè diu s'ha acabat i faig el que em dóna la gana», i no hi ha manera de moure'l d'aquí, hem d'entrar en sistemes de motivacions i hem de fer tota una colla de salts mortals, que finalment acaben posant aigua al vi de les nostres reformes.

És a dir, hi ha un tema substancial per a mi, a l'àmbit particular, de grup i d'institució, que és el del retiment de comptes. Finalment, haurem d'organitzar el sistema de retiment de comptes —amb totes les xarxes de protecció que es vulgui i amb els sistemes que es vulguin—, i començar, primer, perquè sigui volun-

tari, i, perquè, després, sigui més obligatori..., però, en qualsevol cas, l'Administració haurà de retre comptes d'una manera sistemàtica.

Finalment, vull plantejar la necessitat d'un canvi d'actitud, del canvi de cultura que ens hi portarà, i que penso que ja és present en el compromís de la majoria dels gestors joves, necessitat de canvi de la qual ens parlava Carles Ramió. Voldria acabar recordant el que vaig llegir en un llibre sobre la gestió pública, que, al primer capítol, fa referència a una bibliotecària que té una biblioteca que se li omple de nens a la tarda. El primer que se li acut és fer-los fora. Ho embruten tot, doncs fora. La segona cosa que pensa és: «mira, la situació pot servir per fer un truc molt interessant i aconseguir diners de l'Ajuntament; els dic que tinc més nens, que hi ha més embolic i, per tant, els demano més diners...». Una altra de les idees que té consisteix a enviar una carta als col·legis. Esbrina que el que fan els pares és usar la biblioteca com un lloc per dipositar els nens de les tres a les cinc de la tarda, així que pensa adreçar una carta al col·legi en la qual es digui: «digui'ls als pares que no enviïn els nens a la biblioteca...». A la fi, el que acaba fent és anar a l'escola, muntar una reunió amb els pares i organitzar, conjuntament amb ells, un sistema d'ajut, de manera que dues mares o dos pares vagin a la biblioteca a la tarda, facin jocs, posin vídeos per als nens..., i aconseguir que tot sigui més educatiu i que la biblioteca faci el seu servei. És clar, si mirem això ens adonem que el canvi d'actitud no és solament cap al compromís, sinó que és un canvi cap al servei. És una mentalitat oberta, creativa i imaginativa amb una direcció concreta.

Elisenda Malaret

Voldria aprofitar aquesta oportunitat de reflexionar conjuntament sobre la gestió pública per plantejar algunes qüestions relatives als problemes i a les perspectives que tenim, avui dia, oberts.

Tots reconeixem, d'entrada, que estem en un context que ens subministra més incerteses que seguretats i, per tant, aquest és un element que hem de tenir sempre present quan examinem el passat, el passat recent, per veure què ens queda pendent i què hi ha de nou, i així veure què cal fer. Com és prou conegut, l'assoliment de la democràcia al nostre país va suposar, en primer lloc, una renovació, un redimensionament territorial de l'espai públic, una nova planta de les administracions, una nova institucionalització dels territoris que va comportar més proximitat als ciutadans, a les seves demandes i a les seves necessitats, i també, cal insistir-hi, una major participació, almenys en l'esfera política, ja que

aquestes administracions tenen al capdavant governs dotats de legitimitat democràtica.

Aquesta ha estat —diuen alguns autors— la gran reforma de l'Administració pública espanyola. Nieto insisteix sempre sobre aquesta qüestió, la gran modernització. Però, juntament amb aquest redimensionament del territori, amb aquesta nova institucionalització dels territoris, aquestes administracions van representar també l'emergència d'un nou model d'Administració: una Administració prestadora de serveis públics. Abans veníem d'un passat en què no només no hi havia el model burocràtic d'Administració —en això discrepo, a vegades, dels meus col·legues—, sinó que teníem una Administració basada purament i estrictament en la pervivència de la mateixa Administració i en la repressió. No era ni tan sols una Administració que fes les funcions de policia tradicionals.

He dit que emergeix una Administració prestadora de serveis públics —ensenyament, sanitat, serveis socials—, mentre que abans teníem només esquemes propis de la beneficència del segle XIX, però aquesta descentralització, aquesta Administració, pròpia de l'Estat del benestar, apareix en un context en el qual ja s'estan revisant tots els postulats característics del model keynesià. Sorgeix en un context de crisi econòmica, que farà que immediatament els requeriments de l'economia —aquesta ciència que pensa en l'escassetat i en com gestionar-la— estiguin ja presents en aquest nou model que emergirà d'Administració, de descentralització, de serveis públics, amb una prestació, però, en què les exigències de l'economia, l'escassetat, ja estaran ben presents. En conseqüència, emergirà una Administració que, fonamentalment, no es dedicarà a prestar els serveis directament i, sobretot, mai no els prestarà en monopoli, i aquesta és una dada que cal retenir, perquè tots els models teòrics que es manegen tradicionalment i tots els exemples que s'estudien generalment parteixen d'administracions que presten directament els serveis i, a vegades, fins i tot en monopoli, i que els presten, segons com, a través de fórmules de gratuïtat com a regla... En canvi, aquest no era el nostre passat i tampoc no ha estat el nostre passat llunyà ni immediat. El sector privat tindrà, des del primer moment, un gran pes, un sector privat lucratiu i no lucratiu —aquí tindrem diferències—, però, en tot cas, ja hi serà present.

Cal assenyalar, a més, que el sistema legal que vam heretar ho va fer possible. Era un sistema legal que preveia un gran ventall de fórmules, que les posava a disposició i que permetia una gran flexibilitat, i una diversitat de formes de producció. Això té avantatges, però segurament també explica algunes de les llacunes i alguns dels problemes que se'ns plantegen actualment. Era un model que, de bell antuvi, ja va permetre el recurs a empreses, a models de societat mercan-

til pública íntegra, a models de societat mercantil mixta, a consorcis entre administracions, a consorcis entre administracions i particulars, etc. Crec que totes les fórmules, totes les possibilitats, estaven a disposició, però ho estaven com si es tractés d'un menú d'un restaurant, sense més, potser.

Cal assenyalar que, a més, era un model que provenia d'una societat basada en una economia industrial i que segurament els serveis públics previstos eren serveis industrials, no serveis dels que he mencionat abans, com ara ensenyament, serveis socials, sanitat, etc. Per tant, és en aquesta dinàmica que veiem que es genera i que fa ecllosió en un moment donat, i perviu encara, que caldria pensar quins són els reptes actuals, quan tots som conscients –ja ho apunta Joan Prats–, que el territori ha perdut el seu paper. Què vull dir amb això?

El territori s'ha vist desbordat, s'ha vist superat, i això explica com la institucionalització tradicional ha perdut pes enfront de models en què precisament el que és present són les funcions. La idea de xarxa ens permet justament visualitzar aquests nous espais funcionals en què el territori no compleix la funció que tradicionalment havia complert. No només el territori tradicional, el territori institucionalitzat, s'ha vist desbordat i d'aquí l'ecllosió de les xarxes, sinó que el temps tradicional de l'Administració també s'ha vist desbordat. L'Administració estava concebuda històricament per al llarg termini; això la diferenciava del sector privat i de l'empresa. Ara la percepció del temps, i més quan el temps té un pes econòmic, adquireix un valor i és també un nou element que cal considerar. En conseqüència, en aquest nou context hem de pensar què hi ha de nou i, sobretot, que això s'afegeix als problemes que ja arrosseguem en aquesta nova situació i que, per tant, hem de plantejar quines són les tasques pendents. Jo he intentat ordenar-les a l'entorn de tres grans principis que constituïrien els eixos d'aquests reptes pendents.

Els he construït a partir de la idea d'Estat social i democràtic de dret, no només perquè crec que és el model que ens vam donar en un moment donat i que tan bé caracteritza això que s'ha convingut a denominar el *model europeu de societat*, sinó també perquè em sembla que és important d'emfasitzar que són els valors a què necessàriament ha de respondre tota gestió pública, sigui vella, sigui nova, sigui la que ara estem enfocant.

Començaré, doncs, a partir de la idea d'Estat de dret. Aquí em sembla que és important fer-nos una pregunta: és possible plantejar l'administració, la gestió pública, al marge del dret, o fins i tot contra el dret? Abans precisament s'ha fet al·lusió al dèficit d'institucionalització que patim. Crec que precisament el dret –així ho mostra l'evidència empírica que assenyalen tots els estudis dels països més reeixits del nostre entorn– ha acompanyat necessàriament totes les re-

formes. És concretament el dret el que ha permès –alerta, és condició necessària, però no suficient– institucionalitzar i estabilitzar aquests processos. Cal, per tant, enfocar ja, i abordar, d'una vegada, aquesta institucionalització, per donar-li estabilitat i visualitzar-la millor, i atorgar, com abans es deia, drets als ciutadans que configurin obligacions clares i precises per als gestors públics. A més, cal fer reformes legals en l'àmbit de la comptabilitat pública, de les finances i de les relacions interadministratives, afrontant tot el tema dels contractes-programa i les noves formes de relació. Manquen reformes que inserixin definitivament i que no facin perdre el seu component d'experimentació a les auditories, a les avaluacions, etc., com ja he dit, per visualitzar i normalitzar algunes pràctiques administratives, i per donar un nivell d'institucionalització que garanteixi la certesa –la certesa, pensem, és un element de competitivitat inherent als nostres sistemes institucionals–, ja que cal abordar reformes legals en l'àmbit de les finances, de la contractació i de l'organització.

El segon eix, que jo identifico a través de la idea del principi de l'Estat social, fa referència, insisteixo, no ja només a la institucionalització, sinó també a la necessitat de responsabilitzar efectivament l'Administració. Vull dir que, com abans he assenyalat, teníem un sistema legal que ens permetia, com herència del passat, prestar els serveis, externalitzar, és a dir, utilitzar de manera molt recurrent i majoritària el sector privat. Sucedeeix, però, com ja he avançat, que aquestes eines estaven concebudes en una situació radicalment diferent, per a uns serveis que eren els típics d'una societat industrial i no per a l'eclosió de serveis de l'actualitat, que tenen unes característiques molt diferents i que, de vegades, s'ha intentat ordenar entorn de la idea de serveis a la persona. Per tant, les reformes legals, per responsabilitzar efectivament l'Administració, han d'anar en la direcció de reforçar les capacitats de planificació i disseny d'aquests serveis, i de control; és a dir, és l'Administració la que ha de planificar i dissenyar efectivament el servei.

Abans es feia referència a algunes pràctiques en què s'acudeix als privats perquè dissenyin els serveis públics, no perquè els gestionin sinó perquè facin una tasca que pròpiament és la que té sentit en l'esfera pública. És, doncs, en aquesta darrera que cal reforçar, en primer lloc, les capacitats en el disseny, en la planificació i, després, en el control, i, en segon lloc i en paral·lel, formalitzar, de manera que es racionalitzi i s'estructuri millor, el magma de les pràctiques subvencionades. Precisament, una de les peculiaritats de totes les administracions espanyoles és el recurs a la tècnica de les subvencions com a forma de gestió de serveis públics, però té greus mancances, greus dèficits, tant en la fase inicial de disseny com en la fase de control posterior de l'activitat que fan els particulars

—l'Administració, no ho oblidem, efectivament és la responsable que aquests serveis es prestin i n'haurà de retre compte als ciutadans.

Amb això enllaço amb el tercer eix, que vertebraria els reptes que tenim: la democràcia. Cal obrir efectivament la gestió als ciutadans, però cal obrir-la —com apunta Joan Mauri— en clau democràtica, en clau ciutadana, no en clau de mercat, no en clau de clients o de consumidors. En conseqüència, cal millorar la comunicació augmentant quantitativament i qualitativament la informació que se subministra. Com hem dit altres vegades, hem de ser conscients que l'Administració recull, produeix, processa i distribueix molta informació en la realització de les seves tasques tradicionals, i, per tant, ara, com abans s'ha apuntat, les noves tecnologies ens ofereixen una oportunitat per canviar definitivament aquest model, que encara té massa del model napoleònic de secret, d'opacitat, i passar a un model més coherent amb els postulats constitucionals de transparència, els únics que poden permetre una efectivitat en el retiment de comptes dels governs als ciutadans. Així, en aquest eix, destinat a millorar la comunicació, la quantitat i la qualitat de la informació i a establir nous canals de participació real i efectiva, una altra vegada les noves tecnologies ens proporcionen eines i tècniques molt escaients. Però alerta, per garantir, per establir participació efectiva, cal agafar l'hàbit de dialogar, d'escoltar, de respondre i de respondre individualitzadament, i en un temps raonable, com diu el recent codi de conducta administrativa, aprovat pel Parlament europeu. Cal respondre —insisteixo— en un temps raonable, en un temps real, i abandonar, per tant, tota una cultura com és la del silenci administratiu. Pensem que només els països del nord del Mediterrani han pogut concebre el silenci administratiu com una eina de modernització; en altres tradicions, és quelcom aliè i inconcebible. Aleshores, i amb això acabo, cal tenir present que, en la societat del coneixement, els sabers estan distribuïts, ja no són monopoli de l'Administració, ja no són patrimoni exclusiu dels gestors i, per tant, cal obrir aquesta Administració efectivament als ciutadans.

Debat

[A continuació, introduït i conduït per Dolors González, es va obrir el debat següent entre els diferents membres de la Taula rodona, que va incloure, a la seva part final, les respostes a preguntes formulades pels assistents.]

Elisenda Malaret

Joan Prats ha estat suficientment provocatiu perquè m'hagi de sentir necessàriament interpel·lada. En aquest sentit, vull dir que, per a mi, el problema del dret administratiu espanyol no és que sigui fill de la Il·lustració –ja m'agradaria–, sinó que, tal com l'hem heretat, és el dret nascut als anys cinquanta, no el que prové del segle XIX, que, és cert, era liberal. Però es va perdre amb la dictadura de Primo de Rivera i amb el franquisme, i, a més, hem de tenir en compte que hi ha hagut l'exili.

El dret que heretem, el cos doctrinal que heretem, és més el dret influenciat per la doctrina social de l'Església que per la Il·lustració i, per tant, és un dret en el qual les idees de llibertat i responsabilitat hi són alienes. Aquí tenim les claus d'aquest dret administratiu que després influenciarà tant els gestors públics, perquè no hem d'oblidar que és veritat que l'Administració pública espanyola té una taxa de llicenciats en dret que només troba equivalència en l'Administració italiana i que, en canvi, és desconeguda totalment en els països del nostre entorn.

Per continuar amb la qüestió de quines són les claus de la cultura administrativa que heretem, diria que el manual al qual s'ha fet al·lusió abans no és jacobí, sinó napoleònic i, per tant, desconeix totalment el que succeeix al segle XIX francès, i desconeix igualment la clau del dret administratiu francès actual, que és la III República, amb la seva escola pública i laica, i la seva funció pública, també fruit d'aquesta formació.

Joan Prats

No ho sé. Elisenda Malaret en sap més que jo i l'únic que trec de la seva intervenció és que hauré d'abreujar la meua proposta de sanció.

Jo explicava què és el que ha passat al final dels anys noranta al món i, inevitablement, també a Catalunya; quins són els nous desafiaments que tenim com a societat, i, consegüentment, des d'aquí, què podem demanar a les administracions públiques, perquè la qualitat de l'Administració pública, com sempre s'ha dit, es mesura per la qualitat que indueix en la societat civil. Pel que fa això, hi ha un concepte del senyor Posner, membre de la Cort Suprema nord-americana, que diu que sempre s'ha parlat d'eficiència organitzacional, però que, en realitat, aquesta no és la manera de mesurar o d'avaluar les administracions públiques. Diu que s'hauria de parlar d'una mena d'eficiència externa, és a dir, de quanta eficiència induïm en el comportament dels actors socials. Aquest és el tema: si jo tinc una organització molt eficient, però que està realitzant una tasca que no és gaire rellevant, em puc trobar que l'eficiència induïda en la societat civil no sigui l'adient.

Posaré el cas de quan es feien programes, finançats, per exemple, pel Banc de Pagaments Internacionals (BPI), amb l'objectiu de racionalitzar i fer més eficaç i eficient una universitat que tenia el monopoli dels serveis universitaris, en un país que no diré quin és. Hi anaven els consultors, pagats amb diners que després havien de tornar els contribuents al llarg de molts anys, i es preniën allò com si fos un problema seriós, quan a mi em resultava una *cantinflada*. Cantinflas, en una pel·lícula determinada, diu: «*basta la pregunta es necia*». Doncs bé, els consultors anaven allà, a racionalitzar quelcom que institucionalment era un càncer per al país, la qual cosa volia dir que tot allò era un procediment de legitimació d'una realitat institucional aberrant.

Aquesta manca de distinció entre organitzacions i institucions ens ha portat a moltes ximpleries. Perquè, a més, realment, les organitzacions no poden saltar més enllà de l'ombra del marc institucional en què treballen i són les institucions les que fixen els sistemes d'incentius. Amb voluntarisme, podem aguantar una temporada, però després, un cop marxen les persones..., la història de la Universitat Autònoma de Barcelona, com tantes altres coses, és la que és.

Consegüentment, estem en un temps nou, durant el qual ens hem de preguntar com hem de ser, els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya, més competents; com hem de millorar el capital humà d'aquest país, que no és el capital humà per a la societat industrial, sinó per al benestar en una societat postindustrial –no la vull qualificar, però, en qualsevol cas, global–, i com hem de treure capital humà. Si jo tinc unes regulacions laborals i unes regulacions d'immigració que no em deixen, i tinc unes regulacions universitàries o administratives que no em permeten incorporar capital humà ni fer res més..., aleshores, tinc problemes, encara que, normalment, aquests darrers em vénen més del disseny institucional i això només ho pot arreglar un gestor públic que sigui conscient de les limitacions que el disseny institucional imposa a la gestió. Per tant, fem anàlisi organitzativa i de tècniques de gestió, però no sabem en quin context institucional ni en quin sistema d'incentius estem treballant.

En definitiva, el que ens manca és fer més competents les catalanes i els catalans, així com tots els qui vinguin a viure amb nosaltres, i alhora fer un país més competitiu i més solidari, perquè el món necessita les dues coses. Només cal veure les previsions de les Nacions Unides (ONU): els propers cinquanta anys hi haurà 3.000 milions més de persones al món. Al sud del Mediterrani, en vénen, ara, no sé quants milions. La pressió sobre el litoral és, doncs, important; el nostre ecosistema, que és la garantia de la sostenibilitat del nostre desenvolupament, depèn, per tant, d'afrontar tot això. Ens hem de preguntar,

aleshores, com és possible que el plantejament dels reptes de futur de la gestió pública pugui prescindir del concepte de sostenibilitat i, per consegüent, del tema de la solidaritat, dels principis de Rio de Janeiro, de la responsabilitat compartida, però diferenciada, en matèria de desenvolupament sostenible.

Sincerament, si no pensem tot això una mica bé, no sé què estem fent. Per tant, cal veure què li toca fer a l'Administració per ser més competents, més competitius i més solidaris en un món infoglobal. Per exemple, jo sé que amb l'Administració educativa que tinc no puc fer això; amb el disseny institucional actual –la Llei de qualitat de l'ensenyament–, ja podem donar-hi voltes, que tots estem perdent el tren; l'avanç no passa per aquí. Llavors, si es tracta de cohesionar socialment i mantenir la identitat nacional esdevenint, però, alguns ho creien així, una societat pluricultural, rearticulada dins l'Estat espanyol, com es pot fer alhora tot això? És un autèntic desafiament.

Continuem més enllà. Com hem de garantir seguretat humana, no només seguretat ciutadana, en aquest context de transició d'una societat infoglobal? Com hem de garantir quins són els desafiaments que ens vénen de la democratització? Nosaltres estem molt contents de la transició democràtica més reeixida del món, però això ja és el passat; ara resulta que la democràcia és una cosa que, com diu Sartori sempre, o la perfeccionem permanentment i vius en tensió democràtica, o es deteriora. Doncs el cas és que hem creat una democràcia de consumidors, segons la tipificació que fan els nòrdics. Aquí, la democràcia és legítima gràcies als mecanismes electorals i al creixement econòmic i a que, més o menys, la majoria de la població participa desigualment dels seus fruits. Però hem perdut la sensació de ciutadania activa, i, així, quan parlem de *partenariats* ens estem referint al sector privat que negocia amb els governs, i, aleshores, les representacions de la societat civil estan en una posició asimètrica en les poques xarxes que s'estan fent, de forma que ens trobem amb una democràcia representativa on la legitimitat negocia fonamentalment amb el sector privat. Amb una societat civil afeblida, els mecanismes de *partenariats* i, de vegades, de participació desencadenen desequilibris democràtics molts forts. Mentre hi ha creixement, la cosa aguanta, però l'actualitat democràtica del país i de la ciutadania es deterioren i estem, com ja hem dit, en el que alguns qualifiquen de model de *democràcia de consumidors*. Si anem inconscientment vers aquest model, s'està condicionant la manera com entraran les tecnologies d'informació, és a dir, l'*e-governement* que es farà serà un *e-governement* coherent amb aquest disseny institucional que és inconscient. No pensem, doncs, a fer sistemes d'informació per als ciutadans per enfortir la seva participació, perquè formi part dels processos deliberatius i de presa de decisions; no pensem en l'*e-administration*, pròpiament dit, ni en com les tecnologies poden

aconseguir una millor relació amb la dimensió del ciutadà que no només és la dimensió, molt unívoca, del ciutadà client.

Un altre repte, com ja he dit, és la sostenibilitat. El Mediterrani és l'ecosistema amb el qual ens juguem la sostenibilitat del nostre desenvolupament; per tant, o entenem què hi està passant i ens comprometem en l'estratègia del seu desenvolupament sostenible, o ens trobarem amb molts problemes que no sabem d'on ens vindran.

Finalment, resta dir que tot això implica definir quin tipus de governabilitat, quines capacitats institucionals –val a dir, quin *mix* de disseny institucional i de capacitats de formulació, i gestió polítiques– necessita aquest país. Aquest és el moment en què hem de tornar a pensar sobre aquestes coses, en lloc de tractar de dirimir si cal un pressupost de base zero o cal pressupostar per programes... Tot això, més o menys, ja ho sabem. Ja hem creat un corrent de connexió internacional, ja ens arriben aquestes tècniques i, és clar, que els hem de seguir estudiant, però ara els desafiaments que realment tenim no són només de gestors públics: són desafiaments de país. Per descomptat, o els gestors públics saben realment dir quina gestió pública han de fer perquè el país afronti aquests desafiaments o d'altres de més importants, o inevitablement els gestors públics perdran legitimitat com a sector dirigent del país. En aquest terreny, és on es juga la qüestió.

Dolors Gonzàlez

Hi ha una pregunta, de tipus general, que, en realitat, no té un destinatari concret. Diu el següent: «Tenim un bon planter de representants acadèmics de diferents disciplines. Catalunya és, en aquest sentit, rica en estudis del sector públic des del vessant universitari, en estudis de dret administratiu, en escoles de negocis, en polítics, en enginyers de la branca d'organització, etc. La qüestió és: l'aportació universitària a la construcció d'un model propi i específic de Catalunya pot nodrir-se de les diferents disciplines acadèmiques i construir un discurs comú que superi els nínxols i les posicions i els biaixos de les càtedres?»

Carles Ramió

Això potser no es desitjable, vull dir que no és la nostra feina, que és crear coneixement, deixar-lo en estoc en un magatzem i distribuir-lo, ja sigui a través de la docència, ja sigui a través de les publicacions –el mateix que estem fent avui–, o ja sigui a través de la transferència de tecnologia mitjançant convenis,

informes, dictàmens diversos, etc. Penso que nosaltres no tenim l'obligació, excepte en certs moments de gran alarma social, de posar-nos d'acord en cap tema. Més aviat al contrari, tenim el deure de discrepar, en fi, de matar el pare i el mestre. Ara, si la pregunta és si no seria una obligació nostra *posar-nos les piles* per contribuir, entre tots, a través del nostre pensament, al canvi cultural, perquè es fes possible una millora, i aquí hi tindria lloc aquella referència a García de Enterría —«destacar-se, separar-se de teories, o bé antiquades, o bé no adaptades al nostre procés de futur»—, aleshores, sí, perquè aquest deure forma part de la nostra obligació d'estar al dia i, en un país com el nostre, d'estar al servei del propi país.

Francesc Solé Parellada

Evidentment, qui ha fet aquesta pregunta és molt mal intencionat, encara que ens ho mereixem perquè hem tingut aquí un debat molt acadèmic, durant el qual ens hem dedicat al que fem sempre els acadèmics, que és mostrar molts problemes i no oferir cap solució i, en el cas que n'oferim alguna, és clar que es tracta d'un professor de la Universitat Politècnica de Catalunya el qui ofereix solucions; de vegades, no detecten els problemes, però ofereixen moltíssimes solucions.

En tot cas, el que sí que li volia dir a qui ha fet la pregunta és que la visió que té de la Universitat —és a dir, l'existència d'una separació estricta entre especialitats i càtedres— ja no es correspon amb la realitat. És obvi que el món està canviant tant que també nosaltres estem desconcertats. L'oportunitat és que cada cop hi ha més punts de contacte, per exemple —per a mi, era impensable fa vint anys...—, entre gent de dret administratiu i gent d'organització d'empreses, enginyers, etc. Precisament, un element que sempre havia estat el mal de la universitat —no hem d'oblidar l'element subjectiu constituït pels diferents líders— és que, entre catedràtics, hi havia baralles perquè es duïen malament en el tracte personal i, a la fi, tot això generava noves disciplines i uns problemes enormes, tant de tipus acadèmic com pràctic.

Afortunadament, l'estil català de generar persones molt més sensates i sensibles fa que, a l'hora de la veritat, en el si de tots els qui ens dediquem a la gestió pública, sigui al vessant que sigui, no hi hagi cap mena de problema ni conflicte interpersonal, la qual cosa fa que les relacions esdevinguin molt fluides i les contribucions transversals, riques i reals, ja que fa temps que s'està treballant junts.

Joan Prats

Crec que el que diu Carles Ramió és veritat, però matisaria el que diu Francesc Solé Parellada.

No és gaire desitjable un pensament comú sobre l'Administració pública, Déu ens lliuri d'un pensament únic sobre l'Administració pública. És cert que cadascú de nosaltres ve d'una tradició, d'una història; és cert que treballem dins d'un gremi, amb uns paradigmes, amb unes tècniques i que, encara que hi ha bona sintonia personal, també tenim, crec, insuficient compartició de propòsits i massa caricaturització del que fan els altres. Des d'aquest punt de vista, el diàleg que jo segueixo més és entre *management* públic i dret, però també hi veig que el que uns diuen dels altres, sense parlar-se entre ells, malgrat que són educats, no és més que una caricatura que es crea de l'altre per legitimar la posició pròpia. I així podríem afegir més coses, en ciència política i aproximacions que vénen d'altres àmbits, totes ben necessàries. En la meua opinió, es pot dir efectivament allò que els professors plantegem problemes sense solucions, però n'hi ha una raça pitjor encara, la dels que van amb una maleta de solucions en busca de problemes: solen ser els consultors.

Aleshores, penso que, aquí i avui, aquest Congrés podria ser un bon espai –crec que hauríem de llançar la idea, perquè ara és un moment polític oportú en el qual hi ha receptivitat– per comprometre els professionals, els directius, els grups de ciutadans, els empresaris i les universitats, en l'elaboració, en aquest moment, d'una idea vulgar, com seria la d'un llibre blanc de la governabilitat a Catalunya. Realment, sembla arribada l'hora, davant dels desafiaments que té el país, que dilucidem quines són les institucions i les capacitats institucionals que necessitem, que ens involucrem, tots plegats, en una certa unitat de propòsit i que cadascú hi contribueixi, des del seu àmbit de coneixements específics, tenint sempre en compte que el coneixement no és només acadèmic, ja que aquest darrer és el coneixement codificat, i aquí el que es tracta és de saber que el coneixement està dispers i és de naturalesa diferent. Hi ha molt de coneixement tàcit, raó per la qual, en un exercici d'aquesta mena, convindria mobilitzar, de veritat, tot el coneixement existent en el país, estigui on estigui i sigui del tipus que sigui.

Dolors Gonzàlez

Veritablement, crec que hi ha bastant preocupació per la implicació dels acadèmics a l'hora de resoldre qüestions que s'han plantejat aquí i que, efectivament, s'han plantejat només com un problema. Hi ha una altra pregunta que va en

aquest sentit. Diu així: «Estan disposats els departaments de dret públic a canviar la seva cultura i comprometre's no només a canviar normes, sinó també a introduir el canvi en l'ordenament jurídic?».

Elisenda Malaret

Em sembla que aquí ens trobem davant el mateix que ja hem tractat. Crec que si alguna cosa hi ha a la universitat és diversitat de concepcions i de cultures jurídiques. Jo diria que l'uniformisme ha desaparegut i que, si contemplem, en realitat, l'agenda investigadora dels diferents membres dels departaments universitaris, serem capaços de veure la gran diversitat que hi ha. Per tant, crec que el problema no rau en aquesta qüestió, sinó segurament a establir i millorar un canal de comunicació que aconseguixi fer entendre que els sabers estan distribuïts, és a dir, que la universitat ja no és qui té en exclusiva el saber, i que, en conseqüència, quan es crida els professors de dret administratiu no és per resoldre un problema concret, perquè el gestor públic no el sap resoldre, sinó per treballar de manera diferent i conjunta. Estic plenament convençuda que tots hem d'aprendre a treballar de forma diferent i adequar-nos a una nova realitat, en què tots tenim una formació que ja no és la dels anys cinquanta i seixanta, quan els sabers estaven monopolitzats en alguns àmbits. Respecte d'això, per exemple, fins i tot em sorprèn veure tan reiteradament utilitzada, en l'actualitat, l'expressió *càtedra*. Penso que nosaltres, professors d'universitat, tendim a abandonar-la i, en canvi, avui, en les preguntes, l'he vista tornar a aparèixer.

Dolors Gonzàlez

Dues preguntes per al senyor Carles Ramió: «Què entén per potenciar una organització? Com es fa això?»

Carles Ramió

Aquestes preguntes ja me les esperava i són complicades, però no estan exactament del tot ben formulades. No es tracta de potenciar una organització, sinó de potenciar una institució, la qual cosa és sensiblement diferent.

En aquest darrer cas, el que trobaria a faltar és una major inversió per part de les nostres administracions públiques, com a pas previ a una definició clau de quin és el paper de la institució pública, en qüestió, dins del país, dins del con-

text de la globalització, dins de tot aquest discurs tan complex i encertat que ha fet Joan Prats.

Prèviament a aquesta definició d'objectius, cal introduir, per la via de pràctiques de socialització, mitjançant l'oposició, mitjançant la formació a to, mitjançant l'ambient de treball i mitjançant fonamentalment els gestors públics i directors públics, un conjunt de valors propis d'aquella institució –els que siguin–, i un conjunt de valors que haurien de ser transversals en qualsevol institució pública, que són valors de caràcter públic. Suposo que, d'aquí a una estona, quan hi hagi les conclusions de tot el pan el que ha parlat de valors públics, es farà èmfasi en tot això que jo crec que s'ha de potenciar. Cal establir a partir d'aquí unes regles del joc ben clares, amb les quals tothom sap exactament què es pot esperar dels altres, dels diferents grups, de les diferents unitats, perquè en coneix molt bé les regles i perquè també sap el que la institució espera d'ell, gràcies a una definició clara de responsabilitats.

Evidentment, és cert, quan estem parlant d'institucionalisme, que acadèmicament això es diu *neoinstitucionalisme*. El problema és que el concepte, els exemples, les divisions, són força complicats, i així mateix ho és el tema de la implantació. No deixa de ser en el fons, en un cert sentit, més senzill crear una cultura administrativa pública que crear una cultura administrativa pròpia de la institució, transversal de la institució, amb valors públics, igual que altres institucions públiques, i amb valors propis. Posaré uns exemples. La cultura de les administracions de l'Ajuntament de Barcelona no pot ser una cultura administrativa igual que la de l'Ajuntament d'Albacete. I no perquè passi res d'especial a Albacete, sinó perquè Barcelona té un projecte i una projecció que impliquen que internament ha de tenir una cultura administrativa molt diferent respecte de la que hi ha a l'Ajuntament d'Albacete. Igualment, la Generalitat de Catalunya, com a Administració fonamental d'una nació sense Estat que aspira a un autogovern més sobirà que l'autogovern d'una comunitat autònoma estàndard, no pot tenir una cultura administrativa estàndard, com la que pot haver-hi a Múrcia. I no perquè passi res d'especial a Múrcia, sinó perquè nosaltres el que volem és aspirar a tenir un autogovern molt més sofisticat i vinculat a una nació sense Estat.

És clar que el tema és molt complicat, però ja no dispenso de més temps per estendre-m'hi.

Acte de cloenda

DISCURS DE CLOENDA
a càrrec de l'Hble. Sra. Núria de Gispert

DISCURS DE CLOENDA DEL I CONGRÉS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA

Hble. Sra. Núria de Gispert

Consellera de Governació i Relacions Institucionals

Voldria inicialment expressar la meva felicitació als organitzadors d'aquest I Congrés Català de Gestió Pública (l'Associació Catalana de Gestió Pública, ESADE, la Universitat Autònoma de Barcelona i la Universitat Pompeu Fabra), així com a les administracions col·laboradores i a les entitats patrocinadores, per les aportacions que han fet per crear-lo, dissenyar-lo i organitzar-lo. Les conclusions definitives del Congrés que ens acaben de ser presentades avalen l'alt valor científic dels materials produïts i exposats i posen de manifest que hi ha hagut un gran nivell de deliberació i debat de tots els participants. En aquest sentit, vull agrair especialment als comitès científic, tècnic, director i executiu del Congrés la feina feta i a tots directors de grups de treball, relators, conferenciants i comunicants (més de 50), les seves valuoses aportacions.

L'èxit d'aquest I Congrés Català de Gestió Pública s'ha d'avaluar en funció dels objectius i de les expectatives inicialment plantejats, és a dir, bàsicament, repensar el paper de la gestió pública en les administracions catalanes a l'inici del segle XXI, tot debatent sobre quins són els seus reptes i desafiaments actuals i sobre quin ha de ser el paper d'un dels seus actors principals: el gestor públic.

Cal dir d'entrada que aquests objectius s'han assolit a bastament gràcies a una enriquidora combinació d'experiències procedents de la pràctica de la gestió pública i dels marcs teòrics del món acadèmic, així com a la important participació dels comunicants i de les persones que han intervingut activament en els quatre grups de treball que s'han constituït. Finalment, aquest I Congrés ha aconseguit un darrer objectiu: reunir una mostra molt significativa del col·lectiu de professionals que exerceixen responsabilitats directives i gerencials en el complex i heterogeni sector públic català i ser, per tant, el primer fòrum de trobada d'aquests gestors. La presència de tots vostès —experts, acadèmics, gestors de l'Administració local, de les universitats, de l'Administració de la Generalitat

de Catalunya— ha generat un intercanvi molt positiu i necessari d'experiències i coneixements, d'inquietuds compartides, d'interessos comuns, que han posat de manifest la percepció general que cal delimitar una identitat professional específica del gestor públic que permeti millorar la seva presència en la vida pública i la seva influència en els diferents àmbits de la nostra societat.

El Congrés s'ha desenvolupat sota quatre grans eixos temàtics: l'exercici de la gestió pública en les societats actuals, els valors ètics del servei públic —en particular del gestor públic—, el present i el futur de la direcció pública i el gestor públic i les tecnologies de la informació i comunicació en un entorn de canvis estratègics i culturals. En relació amb aquest conjunt de temes, permeteu-me que us apunti de forma succinta i breu algunes reflexions sobre la gestió pública a Catalunya i els reptes que ha d'afrontar en aquest inici de segle.

En primer lloc, s'ha parlat de l'exercici de la gestió pública en les societats actuals, posant èmfasi en «quina gestió pública» ens cal i «per a quina societat». A aquest respecte em permetran que apporti algunes dades referents a l'evolució de l'exercici de la gestió pública a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i que rebaten de forma aclaparadora algunes de les crítiques que, sovint amb excessiva lleugeresa, es formulen contra la gestió dels serveis públics duta a terme al llarg d'aquests darrers 22 anys pels diferents governs de la Generalitat. En especial em refereixo a les crítiques que considerem com a «greu error històric» el fet de —pretesament— no haver aprofitat l'oportunitat de dissenyar models administratius propis, moderns i innovadors de forma simultània al procés de recepció de competències i serveis.

De forma brevíssima, permeteu-me que citi algunes dades significatives. L'any 1980 el pressupost de la Generalitat no superava els 7.000 MPTA i les persones que hi prestaven els seus serveis eren a la vora de 500. L'any 1990, el pressupost rondava el bilió de pessetes i el nombre d'empleats públics ja superava els 100.000. L'any 2002, el pressupost consolidat de l'estat de despeses és de més de 13.000 MEUR, als quals cal afegir uns 3.600 MEUR més assignats al sector públic empresarial (uns 2,8 bilions de PTA en conjunt) i la dimensió de l'ocupació pública frega els 130.000 empleats públics. És a dir, en només deu anys (del 1990 al 2000), la suficiència pressupostària s'ha incrementat un 100 %, mentre que els recursos humans han crescut un 25 %.

Com és fàcil constatar, la progressió ha estat extraordinària, amb una corba espectacular de creixement sostingut que s'ha dut a terme no només sense que s'hagi percebut per part del ciutadà una minva en la qualitat dels serveis (tenint en compte l'elevat risc que suposava la mera assumpció de responsabilitat, pel seu volum i entitat) sinó tot el contrari.

Així, per posar alguns exemples emblemàtics, cal citar el model sanitari català –absolutament innovador–, el qual, aprofitant l'arrelada tradició mutualista a Catalunya, ha permès la constitució de la Xarxa Hospitalària d'Utilització Pública (XHUP) i l'extensió del model d'atenció ambulatoria i domiciliària, amb el foment del desenvolupament d'una cultura de mercat i de competència planificat, on es cerca que agents públics i privats actuïn en peu d'igualtat, facilitant l'optimització en l'ús i explotació dels recursos. Aquest model, com saben, és avui objecte d'estudi i seguiment atent per part d'altres administracions públiques de dins i fora de l'Estat espanyol.

En la mateixa línia d'innovació, cal recordar la posada en marxa de les oficines de gestió unificades per establiments industrials; primera experiència d'integració en un sol *front office* dels diversos tràmits i gestions burocràtics que corresponen a diversos departaments (fórmula que ha tingut continuïtat en l'àmbit mediambiental, a través de les oficines de gestió ambiental unificada); o la posada en marxa del programa interdepartamental de renda mínima d'inserció (PIRMI), que es configura com un primer instrument de lluita contra l'exclusió social i situa Catalunya en la primera línia dels països defensors de la societat del benestar. Així mateix, no oblidem que l'Administració de la Generalitat, per tal d'endegar les polítiques públiques transversals de sostenibilitat i respecte pel medi ambient i fent-se ressò de les tendències socials emergents en l'àmbit europeu, es va anticipar a la resta d'administracions del nostre entorn creant el Departament de Medi Ambient.

Podria seguir citant, per exemple, el major grau d'implantació a Catalunya de la reforma educativa, l'elaboració i l'impuls de la iniciativa legislativa que va donar lloc a l'aprovació de la Llei d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, el model policíac, la superació del model de gestió fragmentada relatiu al cicle integral de l'aigua, i un seguit de realitats en l'àmbit de la prestació dels serveis públics per part de l'Administració de la Generalitat que permeten, sens dubte, parlar d'un fet diferencial també en aquest camp.

Un dels trets que han caracteritzat aquest diferent tarannà ha estat haver optat, des dels primers anys vuitanta, per una estratègia agosarada i valenta d'increment de la capacitat d'autogovern de la Generalitat, mitjançant l'assumpció de competències, funcions i recursos de forma contínua i imparabile, de manera que en molt poc temps l'escenari de la prestació dels serveis públics en aquest país es va transformar radicalment. Per posar un exemple, a hores d'ara i des de l'any 1983, Catalunya és l'única comunitat autònoma que ha assumit les competències en matèria de serveis penitenciaris.

Per acabar amb les xifres, i com sigui que al llarg d'aquests 22 d'anys d'autogovern hem viscut el desenvolupament de les noves tecnologies de la informació i de la comunicació, deixeu-me aportar unes dades prou reveladores de l'esforç realitzat per l'Administració de la Generalitat en aquest camp; esforç que s'ha dut a terme amb la mateixa energia en l'àmbit de les administracions locals.

Així, segons *l'Inventari TIC de la Generalitat de Catalunya*, realitzat per la Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació, entre gener i febrer de 2001, els diferents departament disposaven de més de 24.000 ordinadors (sense comptar amb els que hi ha als hospitals i centres d'atenció primària ni els distribuïts als centres docents). Això fa que hi hagi 55 ordinadors per cada 100 treballadors, un 22 % dels quals disposen de connexió a Internet. A més, a juny de 2001, la Generalitat tenia 77 llocs web actius i durant el darrer any els nombre d'accessos havia passat de 43,1 milions (juny de 2000) a 75,1 milions (juny de 2001), és a dir, un increment del 74 %. En relació amb la prestació de serveis, a gener de 2001, la Generalitat oferia 1.046 serveis considerats clau, 1.004 dels quals eren prestats presencialment, 394 (el 38 %) a més a més eren prestats a distància per canals no telemàtics (telèfon, fax, correu postal, publicacions i mitjans escrit) i 285 (el 27 %) disposaven, a més, d'un canal telemàtic per a la seva prestació (sigui via Internet, correu electrònic, mitjà audiovisual, teletext, WAP). Com he dit abans, en l'àmbit local les xifres són molt similars.

A la vista d'aquestes dades objectives, crec que es pot afirmar, sense caure en el cofoisme, que al llarg d'aquests darrers 22 anys l'acció de govern de la Generalitat ha garantit una evolució sostinguda de la millora i la innovació en la qualitat dels serveis públics mitjançant la implantació de models de gestió pública diversos, que han estat sotmesos a revisió de forma permanent, la qual cosa ha permès d'adaptar-los amb un elevat grau de flexibilitat a les noves necessitats i demandes socials, sense minva de l'eficàcia i l'eficiència de l'actuació pública.

Això no obstant, és evident que queda molt camí per fer encara. En aquest sentit crec que és del tot imprescindible i és l'obligació de totes les administracions públiques de mantenir i renovar el compromís amb la innovació contínua, peça clau del progrés i del benestar en totes les societats emprenedores.

En relació amb la innovació contínua dels serveis públics em vull referir a dos programes emblemàtics del Govern català, de gran transcendència tant pel seu impacte extern com pels efectes que s'han de generar —s'estan generant ja de fet— en el model cultural i organitzatiu de les administracions catalanes: el CAT21 i l'Administració Oberta de Catalunya.

El CAT21 és un projecte de modernització de l'Administració de la Generalitat que es basa en la definició d'objectius més racionals a partir de sis grans programes que recullen, a la vegada, uns eixos-valor de l'acció pública (espai cultural, societat de l'acolliment, suport a les famílies, societat de l'aprenentatge, desenvolupament sostenible i societat dels emprenedors), analitza les actuacions de l'Administració sobre aquests i, si és convenient, les redefeix per impulsar els processos de canvi necessaris per dur a terme una nova orientació de les actuacions públiques. No es tracta, doncs, d'un instrument de reforma estructural de l'Administració sinó més aviat es configura com una nova forma d'organitzar les polítiques públiques. Això no obstant, sobre la base d'aquest programa es poden donar les pautes per generar un nou model d'Administració catalana. Sota els eixos-valor abans esmentats es pretén articular el gruix de les accions departamentals, sens perjudici de quina sigui la distribució de responsabilitats, de manera que es fomenta el treball en xarxa a partir de la coordinació transversal dels diferents operadors implicats.

L'AOC, per la seva banda, és una iniciativa d'abast més ampli, atès que implica les administracions locals i la Generalitat de Catalunya, amb la finalitat de transformar profundament el marc de relacions de les administracions públiques catalanes amb el ciutadà, així com entre les mateixes administracions. Cal destacar que aquest ambiciós projecte s'empara en un important acord institucional, materialitzat en el Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions catalanes, signat al Parlament de Catalunya el 23 de juliol de 2001, per part de totes les forces polítiques de Catalunya en col·laboració amb la Generalitat de Catalunya i el Consorci local per al desenvolupament de les xarxes de telecomunicacions i de les noves tecnologies (LOCALRET, format per 784 ajuntaments de tot el territori català, que agrupen el 99 % de la població de Catalunya).

Es tracta, per tant, d'un projecte conjunt de les administracions locals catalanes i de la Generalitat de Catalunya, que es basa en dos grans eixos d'acció: la utilització de les més modernes tecnologies de la informació i comunicació (TIC) i la revisió del model d'interacció entre l'Administració pública i el ciutadà, de manera que pugui obtenir serveis públics sota els mateixos paràmetres que són subministrats els serveis dels sectors productius més avançats. Estem parlant d'un servei públic continuat, de 24 hores al dia i 7 dies a la setmana, que abastarà no només el nivell d'informació i interacció amb el ciutadà, sinó la transacció, és a dir, un servei de tramitació directa i en línia entre el ciutadà/empresa i l'Administració.

Quines són les millores que introdueix l'AOC en la prestació de serveis al ciutadà? Bàsicament les següents:

- La simplificació de les relacions del ciutadà amb l'Administració.
- L'ampliació dels canals de comunicació: accés als serveis de l'AOC utilitzant el telèfon, el fax, el web o, com sempre, directament a la finestra.
- La millora del nivell de satisfacció del ciutadà, facilitant l'accés als serveis oferts per l'Administració de forma integral i en un únic punt.
- La integració de tota la informació d'interès general per al ciutadà en un únic punt.
- La generació de nous serveis d'alt valor afegit, i prestació d'un tractament personalitzat als ciutadans.

L'AOC se presenta una nova manera de prestar els serveis a través d'un nou sistema multicanal, el CAT365, que es presenta com el portal unificat des d'on els ciutadans poden gestionar els serveis de totes les administracions públiques.

Amb el CAT365 es pretén crear un nou marc de relació en què el ciutadà esdevingui el centre dels processos de l'Administració, i tingui a l'abast els serveis que necessita per portar a terme qualsevol gestió administrativa. CAT365 és, en definitiva, un canalitzador i distribuïdor dels serveis de totes les administracions participants en el Consorci per a l'Administració Oberta de Catalunya.

Ambdós programes, el CAT21 i l'AOC, estan tenint ja un impacte directe en la cultura organitzativa atès que l'elaboració i el procés d'implantació signifiquen un revisió profunda del *back office* prestacional, amb el redisseny dels fluxos de treball associats. Dit altrament, tots els procediments administratius que donen suport a les diverses actuacions públiques (els sistemes de registre, de tramitació burocràtica, de comunicació de les actuacions, de generació de drets vinculats a les sol·licituds dels ciutadans, etc.) han estat i són objecte de reconsideració, anàlisi i, quan s'escau, de reformulació. D'altra banda, l'evolució d'aquests projectes comporta introduir la coordinació i la integració de serveis i la necessitat d'establir aliances amb el sector privat per a la prestació d'*e*-serveis.

A més d'aquests dos programes emblemàtics, cal no oblidar un conjunt de noves pràctiques que s'estan introduint amb força ja fa un cert temps en el servei i que han de tenir un paper primordial en el futur. Em refereixo, entre d'altres, als models de gestió i d'organització dels mètodes que prescindeixen de l'organització d'estructures orgàniques sotmeses al principi de jerarquia per donar pas a equips de treball especialitzats, on el valor públic es mesura per la ca-

pacitat de desenvolupar actuacions que tenen clarament identificats els seus objectius; o als cercles de qualitat, de grups de millora continua i d'altres mesures basades en el concurs i la participació dels treballadors, la qual cosa afavoreix la fidelització i la identificació amb l'organització. Caminen cap a models de gestió basats en l'aplanament de les jerarquies i estructures, on el treball en xarxa, la coordinació lateral i el perfeccionament en tasques altament especialitzades seran primordials, de manera que les formes organitzatives tendiran a ser menys intensives en recursos humans i, en canvi, es desenvoluparan capacitats més selectives.

Però quins són els reptes de futur de la gestió pública a Catalunya?

D'entrada cal dir que els models organitzatius i de gestió dels poders públics estan actualment, i de forma general, en crisi, com a conseqüència de la inestabilitat de l'entorn, de la rapidesa i del dinamisme dels canvis socials. Tal com exposa de forma profunda i brillant el Dr. Subirats en la seva ponència, la magnitud dels canvis socials que estem vivint en els darrers anys i el fet que aquests s'estan produint en un context de mundialització, estan evidenciant que la política, en les seves formes habituals i institucionals, té greus dificultats per enfrontar-se amb els instruments tradicionals als reptes que se li plantegen. Estem assistint, efectivament, a un cert allunyament dels espais socials respecte als institucionals i a un descens de la confiança pública en la forma d'operar i en el rendiment de les institucions representatives. Com assenyala Joan Subirats, no es tracta d'una crisi del sistema democràtic (que continua incrementant la seva legitimitat arreu) sinó més aviat el que es constata és una insatisfacció amb la *qualitat* d'aquesta democràcia.

Com s'ha de respondre, des de la gestió pública, a aquests nous reptes?

Considero que, davant d'aquesta realitat indefugible, és necessari enfortir la confiança i mantenir les expectatives dels ciutadans, mitjançant un canvi en les actituds: cal ser més proactius per resoldre els problemes, ens hem d'anticipar a les demandes socials i, en definitiva, canviar la manera de fer. Per tal que els poders públics puguin assumir les noves obligacions i prestacions que la societat reclama de forma permanent (com ha succeït, per exemple, amb el fet migratori, l'envelliment de la població, la mundialització, etc.), tot garantint el manteniment dels nivells de prestació propis de l'Estat del benestar, ja no és suficient disposar de fórmules i instruments que gaudeixin d'alts nivells de flexibilitat i adaptabilitat. El que cal, sobretot, és tenir la capacitat de preveure, d'anticipar-se proactivament als esdeveniments per tal d'estar en disposició d'atendre immediatament les noves necessitats.

Al fil d'aquesta reflexió, cal dir que avança amb força actualment una perspectiva *relacional* de l'Administració, que significa l'assumpció d'un nou rol per part d'aquesta i que, superant l'objectiu de resoldre tots els problemes a través de l'intervencionisme públic i la gestió directa, amplia les oportunitats autoorganitzatives de la societat mitjançant entitats amb o sense ànim de lucre, les quals participen, col·laboren o fins i tot poden substituir la mateixa Administració en la satisfacció de necessitats col·lectives de forma més eficaç i eficient.

Probablement, però, calgui anar més enllà encara, cercant o recuperant fórmules de participació ciutadana en les decisions públiques que revitalitzin la democràcia i millorin la seva capacitat de resoldre els problemes que genera la convivència en societat.

En un àmbit més intern, caldrà aprofundir també en formes de gestió basades en la contractualització de les relacions, és a dir mitjançant la introducció de fórmules de gestió basades en la confiança i en la definició prèvia de marcs estables d'actuació, de manera que, fruit d'un procés de negociació entre el principal —és a dir, el responsable de la provisió de serveis— i l'agent —aquell que té la responsabilitat de fer-los efectius— es determini l'agenda de compromisos d'ambdues parts. La implantació d'aquests sistemes de relacions permet establir clarament la separació entre la responsabilitat política i la responsabilitat per la gestió, la qual cosa facilita l'exercici d'imputació de costos sotmesos a termini i amb això la conversió de compromisos fixos en variables, en funció de l'evolució dels serveis.

De la mateixa manera, els sistemes d'informació tenen avui dia un paper primordial per a la presa de decisions, l'avaluació i les activitats de prospectiva. Cal potenciar, doncs, l'ús de les tècniques i dels instruments de direcció (quadres de comandament, direcció per objectius, direcció per valors) no només per al tractament i l'ús intern del magma d'informació sobre el qual treballa el gestor públic, sinó també per facilitar-ne l'accés als ciutadans, fomentant la participació i l'escrutini públics, i, a última hora, enfortint la legitimitat dels poders públics a través de la transparència de la seva acció pública. En aquest camp, el paper de les TIC, com a plataforma de suport dels sistemes d'informació i font d'informació pública, serà primordial.

El conjunt d'aquests nous reptes que acabo d'esmentar succintament (formes relacionals de gestió, participació ciutadana en la presa de decisions, transparència, transversalitat, retiment de comptes) tenen a Catalunya una especial importància, atesos els diversos nivells de govern i administració operatius i les intenses relacions que s'estableixen amb la resta d'actors no públics. I és precisa-

ment a nosaltres, sigui des del municipi o des del poder autonòmic, a qui pertoca —com a poders públics més pròxims a la realitat, al dia a dia—, la responsabilitat d'involucrar el ciutadà, de fer-lo participar en la resolució dels problemes als quals s'enfronta la seva comunitat, reintegrant-lo així en un teixit social que, més enllà dels efectes de la mundialització, sentirà com a propi.

Paral·lelament a tot el que acabo d'exposar s'ha de fer una profunda reflexió sobre la suficiència de les polítiques de funció pública de què disposen les administracions catalanes. La construcció d'un model públic propi exigeix la discussió de quins són els límits raonables de les facultats autoorganitzatives de les institucions públiques d'aquest país, atès que a hores d'ara ja no són de rebut les interpretacions que en els darrers anys s'han fet des de l'Estat respecte al que ha de ser considerat com a base del règim jurídic de l'ocupació pública. És evident que la consecució de més nivells d'autoorganització en matèria de recursos humans —nucli estratègic de qualsevol model de gestió— serà un dels cavalls de batalla dels propers anys.

I dins del capital humà, em vull referir especialment a la necessitat de construir un marc conceptual que faciliti la institucionalització de la funció directiva o gerencial a les administracions catalanes. Aquest és un dels grans reptes que tenim encara pendents i que suscita a hores d'ara un debat i una discussió àmplia a casa nostra, com ho demostren les nombroses comunicacions rebudes que han tractat d'aquest tema. No és casual que sigui a Catalunya on s'estan desenvolupant més moviments associatius relacionats amb la gestió pública i que hagi estat en l'àmbit de les nostres administracions locals on la funció directiva i, en especial, la figura del gerent ha assolit alts nivells de competència i prestigi.

La tasca que ens plantegem és força complexa, atesa l'enorme heterogeneïtat dels perfils, de les dimensions i de peculiaritats de les administracions catalanes i dels diferents sectors d'activitat que engloben. Això no obsta, però, perquè continuem avançant en la línia de determinar els aspectes essencials del comportament del vèrtex directiu, atès el paper cabdal que s'assigna als gestors públics, entesos aquests com la interfície entre els vèrtexs polítics de les organitzacions públiques i els aparells professionals, és a dir, fent de corretja de transmissió entre les normes, les polítiques i les directrius que emanen dels òrgans superiors i la seva posada en pràctica per part dels òrgans i les unitats administratives que es troben a sota. Els directius públics, doncs, són els responsables de vetllar per la consecució dels resultats, però també participen en l'elaboració de polítiques públiques, assessorant i posant a disposició dels òrgans superiors la informació i el coneixement de l'organització que tenen càrrec seu.

Cal, doncs, reflexionar i treballar en la definició d'un estatut que reguli la pràctica de la direcció pública, mirant d'acotar quins són els seus contorns i establint les bases del seu reclutament, el seu comportament en l'exercici del càrrec, la durada del seu mandat, el sistema de responsabilitats i l'avaluació del resultat de les seves actuacions.

En el desplegament d'aquesta funció directiva penso que la formació ha de tenir un paper absolutament rellevant, ja que ha de garantir la provisió de les eines adients al tipus d'organització que han de dirigir els titulars d'aquestes responsabilitats i adaptades a l'entorn en què s'hauran de desenvolupar, de manera que puguin crear i gestionar la capacitat competitiva de l'organització que dirigeixen.

Finalment, crec que la reflexió sobre l'exercici de la direcció pública ha d'anar acompanyada d'una anàlisi des del punt de vista dels valors del servei públic, és a dir, sobre quines han de ser les pautes de conducta i quin el comportament ètic i el codi deontològic del gestor públic, qüestions que, com s'ha tractat en un dels grups de treball d'aquest Congrés, poden esdevenir importants eines de reforma i innovació dintre del sector públic.

Vull acabar reiterant que s'ha fet molt en l'àmbit de la gestió pública catalana, tant a les universitats, com a l'Administració local i a la de la Generalitat de Catalunya, i que s'ha fet en molt poc temps i en condicions sovint desfavorables. I vull insistir que aquest avenç continuat i espectacular de les nostres institucions públiques no hauria estat possible sense la iniciativa i el bon ofici que al llarg d'aquests anys han demostrat els nostres gerents i directius públics. El coneixement expert de les organitzacions que dirigeu, les vostres capacitats per traduir el mandat polític en objectius operatius administrant els instruments de direcció necessaris per al seu exercici, fan que sigueu, sense cap mena de dubte, una peça bàsica, essencial, que garanteix el funcionament correcte dels complexos engranatges de la prestació del servei públic.

El futur ens depararà molt probablement entorns més competitius, dinàmics i complexos i s'incrementarà l'exigència de més eficàcia i eficiència, per la qual cosa el vostre paper en l'elaboració de l'agenda pública serà cada vegada més important. Per això us animo a perseverar en l'esforç, qüestionant i revisant de forma permanent allò que fem i com ho fem, en la recerca de nous instruments i models de prestació dels serveis públics.

En aquest sentit, crec que aquest I Congrés Català de Gestió Pública ha estat una experiència extraordinàriament positiva, pionera en l'àmbit de tot el territori de l'Estat i que posa de manifest l'especial sensibilitat i el tracte diferencial

que a casa nostra rep la cosa pública. L'esforç que s'ha fet de reunir sota una mateixa acció, en un mateix fòrum, el món acadèmic i els gestors cercant l'intercanvi i l'aproximació, ha de tenir continuïtat, per la qual cosa vull animar els organitzadors d'aquest I Congrés Català de Gestió Pública a mantenir la iniciativa perquè tots els poders públics (l'Administració de la Generalitat, les universitats i el món local) puguin aprofitar els materials, les reflexions i les conclusions que es poden desprendre d'iniciatives com aquesta.

Conclusions del Congrés

[I Congrés Català de Gestió Pública - Barcelona, 26 i 27 de setembre de 2002]

SITUACIÓ ACTUAL

- Estem vivint una època de canvis. La dimensió i l'abast dels canvis econòmics i socials són de tal entitat que ens obliguen a parlar de nova economia i de nova societat en aquest inici del segle XXI. Creixen i es diversifiquen les situacions de desigualtat, d'exclusió i de precarització, i es generalitza la sensació de risc i incertesa. Tot plegat ens obliga a plantejar de nou el paper i les responsabilitats de les institucions públiques, les seves relacions amb els sectors mercantils i sense ànim de lucre i a debatre noves formes d'actuació i de gestió pública, en un marc de compromís amb la recerca de cohesió i inclusió social, i en un marc d'europèitització creixent i internacionalització dels problemes i dels debats.
- No ens sembla que tinguem les administracions que serien necessàries per afrontar els nous reptes socials plantejats. Tenim administracions velles. Els reptes amb els quals s'enfronten els gestors públics avui no són, per tant, només de millora de l'eficàcia i eficiència de la seva acció, per importants que continuïn sent aquests aspectes. Són també reptes de gestionar els afers públics amb transparència, amb voluntat de respostes integrals a problemes que no accepten segmentacions o especialitzacions *ministerials* tradicionals, i que requereixen aptituds relacionals i complicitats socials, dins d'un concepte d'espai públic que no es confongui amb l'àmbit propi del sector públic.
- Per gestionar aquests processos de canvi per adequar la legislació a les necessitats de la nova societat es requereix un lideratge polític, fet que implica la inclusió en les agendes polítiques d'una reflexió sobre la gestió pública.

PROPOSTES

1. Elaborar urgentment, sota la responsabilitat del Parlament de Catalunya, un llibre blanc sobre la situació de les administracions públiques catalanes, que generi consens polític i social sobre els canvis que cal emprendre.
2. Reforçar amb urgència les capacitats d'actuació de la Sindicatura de Comptes, perquè superi els controls necessaris de legalitat comptable, i els complementi amb l'anàlisi de resultats i l'avaluació de polítiques per contribuir a la transparència i al control de la societat catalana.
3. Emprendre una descentralització de les administracions públiques catalanes que reforci el paper de les persones i les seves responsabilitats i implicacions.
4. Crear un espai o fòrum de diàleg entre polítics electes i gestors públics per generar lideratge polític i capacitat de canvi.
5. Afavorir la mobilitat i l'intercanvi d'experiències entre gestors o administracions en el si de la Unió Europea.
6. Afavorir un espai de retrobament entre les universitats, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i altres actors de recerca i formació per afavorir les necessitats de canvi i transformació de les administracions catalanes.
7. Demanar al Govern de la Generalitat i als òrgans de govern de la resta d'administracions catalanes ple suport per impulsar aquest conjunt de processos de millora ètica en les nostres administracions.
8. Crear un consell o comitè de valors representatiu de tots els àmbits i nivells del sector públic i amb la participació de la societat catalana que coordini les tasques de concreció, seguiment i avaluació de les normes de conducta de la vida pública i dels seus valors fonamentals.
9. Establir, amb l'ajuda del Comitè de Valors, acords amb altres institucions per a l'establiment d'accions formatives específiques en el camp dels valors adreçades al personal de l'Administració.
10. Elaborar una guia general dels principis comuns i els valors fonamentals de conducta que es concreti en un codi ètic i en guies específiques adaptades a les funcions, les categories, els tipus de serveis o els nivells d'agents que reclamin per la seva naturalesa principis d'actuació diferenciats.

11. S'ha de tenir present la vocació pedagògica dels textos, la seva difusió massiva, els seminaris de formació i sensibilització, l'estudi de casos i la seva aplicació, així com l'avaluació de la seva operativitat.
12. El compromís de lideratge ètic dels alts càrrecs i de la resta de directius és fonamental per enfortir i regenerar les normes de conducta de la vida pública.
13. L'orientació als ciutadans és una via clau per millorar l'ètica de la gestió pública i una ocasió excel·lent per garantir l'equitat en els serveis, incrementar els mecanismes de transparència, l'accés a la informació, els sistemes de participació i de consulta o els procediments d'avaluació i seguiment del servei públic.
14. Atès que les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) són un instrument, requereixen un referent clar per aplicar-les, tant pel que fa a la definició dels objectius als quals han de servir com pel que fa als models de gestió i organització. Per a la seva bona aplicació, cal un projecte continu de canvi integral que, més enllà de les modificacions puntuals que afecten una petita part de l'organització o només la vessant externa, transformi la manera de treballar i de relacionar-se.
15. Cal reduir el recel i la por que generen les TIC amb la creació d'una cultura de confiança tant en les persones responsables de liderar-les i implantar-les com en les eines tecnològiques.
16. Ens trobem davant una oportunitat única per fer efectiu el treball en xarxa entre totes les administracions, per fer realitat la seva transparència, així com la coordinació interadministrativa i els serveis al ciutadà, i assegurar la comunicació entre tots els agents participants.
17. L'aplicació de les TIC a les administracions públiques ha de partir de la vocació de servei públic a la societat que les justifica i legitima. Cal avançar en la superació dels desequilibris per raons de formació, de territori i socials.
18. Avançar en aquesta línia significa també conèixer quines necessitats hi ha, què busquen els ciutadans i com poden satisfer-ho les administracions. Per respondre efectivament, també cal repensar les dinàmiques d'actuació i de prestació de serveis de les organitzacions públiques, modificar el llenguatge per fer-lo més entenedor i assequible, i estructurar els continguts i la formació de tal manera que els ciutadans puguin utilitzar-los fàcilment.
19. La implantació correcta de les TIC a l'Administració requereix una reenginyeria de processos i una cultura de treball transversal que afecta principalment tots els gestors públics de les diverses administracions.

20. El desenvolupament de programes d'impuls de les TIC a les nostres administracions requereix el compromís dels diversos agents vinculats al desenvolupament de polítiques públiques, així com la dotació econòmica suficient.
21. Cal un reconeixement clar dels directius públics com a actors clau del funcionament de les administracions, seguint tendències pròpies dels països més avançats. Aquest reconeixement implica la consolidació d'un espai gerencial construït amb criteris de professionalitat.
22. L'espai de la direcció pública és alhora diferent i complementari dels que corresponen a la política i a les professions públiques.
23. Institucionalitzar la direcció pública no suposa fer una opció tecnocràtica o despolitzadora. Ans al contrari, ha de promoure i enfortir el paper rector de la política al capdavant de les institucions.
24. Per tal d'institucionalitzar la funció directiva, cal crear un marc d'estructures i procediments que inclogui:
 - a) Un marge propi de decisió dels directius en matèries pròpies de la gestió.
 - b) Un conjunt de mecanismes de responsabilitat i retiment de comptes.
 - c) Regles de joc específiques que garanteixin alhora la professionalitat dels directius i la flexibilitat que necessita la seva gestió.
25. Per fer possible tot això es demana als governs:
 - a) Un lideratge compromès amb reformes de l'Administració orientades cap a:
 - La reducció de rigideses burocràtiques;
 - La gestió per resultats;
 - La receptivitat davant dels ciutadans, l'avaluació, la transparència i el retiment de comptes.
 - b) Avançar cap a un estatut de directius públics que integri normes pròpies sobre accés, promoció, mobilitat, incentius i responsabilitat.
 - c) Donar un fort impuls a la formació dels directius públics.

Per acabar, es proposa prendre el compromís de divulgar i fer el seguiment de les conclusions generals d'aquest Congrés, i organitzar el II Congrés Català de Gestió Pública, el 2004.

El Congrés pren l'acord d'impulsar i promoure l'associacionisme professional dels directius i gestors públics per tal de continuar la tasca engegada en aquest I Congrés.

Annexos

1. LLISTA DE COMUNICACIONS
2. COMITÈS I LLISTA DE PARTICIPANTS
3. ORGANITZACIÓ I PATROCINADORS

1. LLISTA DE COMUNICACIONS

Grup de treball 1:

Quina gestió pública? Per a quina societat? L'exercici de la gestió pública en les societats actuals

El tercer sector a Catalunya: situació i perspectives, 55

Rafael Ruiz de Gauna

La presència de gestors públics catalans en les administracions d'àmbit supranacional, 58

Jordi Romeva

La gestió integrada del litoral català, 66

Jordi Romeva

Integració dels laboratoris de salut pública a la ciutat de Barcelona. Una experiència nova, 79

Josep M. Armengou, Conrad Casas, Joan Guix, Eduard Mata, Joan Ramon Villalbí

Les polítiques públiques en matèria de seguretat: un camí per desbrossar. Reflexions des de l'àmbit català de la gestió i els serveis públics, 80

Àlex Bas

Noves institucions per millorar la gestió, 91

Joan Xirau

Estratègies de gestió integrades, 107

Jordi Bertran

Els contorns de la gestió pública en el capitalisme actual, 127

Narcís Mir

ONG, actors en la provisió de serveis i la participació política, 142

Pilar Pujol

Repensant els sistemes de coordinació i gestió interinstitucional en el sector públic. L'experiència dels contractes-programa entre les universitats públiques a Catalunya i la Generalitat de Catalunya, 152

Josep Ribas, Esther Morales i Josep Vilalta

Una administració orientada a les persones (als treballadors públics també), 179

Lluís Casado

Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXI, 188

Joaquim Brugué i Raquel Gallego

Una reflexió sobre les estratègies de millora i modernització de les administracions públiques, 200

Pere Mora

Grup de treball 2:

Valors: cap a una ètica de la responsabilitat professional del gestor públic

Una proposta d'aplicació dels valors en el disseny i la direcció de les organitzacions públiques, 229

Jordi Mas

Mmodel organitzatiu del pla de receptivitat de l'Institut Català de la Salut

Guillermo Bardají i Carme Esteve, 241

Algunes reflexions sobre la raó i la presència dels valors ètics a l'Administració pública, 248

Manel Sanz

Consolidació d'una cultura de prevenció de riscos en l'àmbit de les administracions públiques: el paper del gestor públic, 256

Francesc Fransí

La selecció de persones: el gran repte d'una administració moderna, 263

Joan A. Montesinos

Els codis d'ètica. Cap a la concreció dels principis d'una bona administració, 276

Ferran Termes i Isidre R. Obregon

Cap a una ètica de la responsabilitat professional del gestor públic. El cas de l'Ajuntament de Barcelona, 288

Eduard Martín

Grup de treball 3:

El gestor públic i les tecnologies de la informació i comunicació en un entorn de canvis estratègics i culturals

L'estació de treball clínic de la Ciutat Sanitària i Universitària de Barcelona, 321

Lluís Murgui

L'ús de la signatura electrònica en el procediment administratiu: present i futur, 323

Lourdes Simó

e-Government, una perspectiva. Noves respostes de l'Administració davant la societat del coneixement. El Tecnocampus Mataró, un cas, 340

Jordi Marín

Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico, 352

Mila Gascó

Democràcia electrònica i gestió pública: l'aplicació de les tecnologies de la informació i comunicació en el procés d'elaboració de l'Avantprojecte de llei d'universitats de Catalunya, 370

Jaume Urgell

e-Administración y nuevos modelos de gestión pública, 377

Carles Ramió

El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios, 391

Diego Cardona

Les noves tecnologies en el món de la gestió, 424

Antoni Rodríguez i Sivera

EPOCA: el portal de l'empleat a la Generalitat de Catalunya, 426

Josep Purgimon

Grup de treball 4:

El present i el futur de la direcció pública

El programa d'entrenament de directius de l'Administració local: un espai per a la millora contínua en la direcció pública local, 473

Mònica Pagès

El directiu públic, 481

Angel Miret

La funció directiva a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, 498

Josep Ramón Morera

La direcció pública. Nous actors i nous reptes en les organitzacions públiques?, 515

Joan Pere López Pulido

El cambio de escenario político y sus consecuencias sobre la dirección pública, 533

Pedro Vázquez

Las relaciones entre la responsabilidad política y la responsabilidad directiva/generacional, 547

Constantino Méndez

Una aproximació als senyals de l'existència i la identitat del directiu públic, 551

Albert Martín

L'heterogeneïtat dels gestors públics. Gestor i hàbitat públics, 558

Antoni Juanmartí

Dirigir la divisió de serveis personals en un context de canvi, 566

Carmen Turégano

El directiu públic a la Generalitat de Catalunya: una aproximació al seu perfil, 571

Josep-Manuel Silva

Una alta direcció pública per a les administracions de Catalunya, 578
Xavier Sisternas

Les polítiques de recursos humans al sector públic de Catalunya, 585
Miquel Salazar

Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público en el marco de las administraciones convencionales, 589
Alberto Palomar

El model de gestió de l'Administració municipal a l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès, 611
Emili Ferrer

Una revisió (auto)crítica de la direcció pública, 673
Joaquim Ruiz

2. COMITÈS I LLISTA DE PARTICIPANTS

Comitè científic del Congrés

| | |
|-------------------------|-------------------------------|
| Antoni Bayona | Institut d'Estudis Autònòmics |
| Rafael Jiménez Asensio | ESADE |
| Francisco Longo | ESADE |
| Elisenda Malaret | UB |
| Joan Mauri | UB |
| Joan Prats | UOC |
| Carles Ramió | UPF |
| Francesc Solé Parellada | UPC |
| Joan Subirats | UAB |

Comitè tècnic

| | |
|---------------------|--------------------------------|
| Jaume Amat | Generalitat de Catalunya |
| Josep Ramon Dueso | Sindicatura de Comptes |
| Josep Maria Guinart | Escola d'Administració Pública |
| Josep Ramon Morera | Generalitat de Catalunya |
| Miquel Salazar | Diputació de Barcelona |
| Xavier Sisternes | Ajuntament de Barcelona |

Comitè director

| | |
|----------------|-------|
| J. Pere Camino | ACGP |
| Manuel Férez | ESADE |
| Valentí Sala | ACGP |
| Joan Xirau | ACGP |

Comitè executiu

Antoni Biarnés
Montserrat Clavell
Salvador Gómez
Isidre Obregón
Miquel Salvador

Claudio Briso-Montiano
Mireia Farran
Margarita Martínez
Elena Rubio

Tots els membres del comitè executiu pertanyen a l'Associació Catalana de Gestió Pública

Coordinació del Congrés

J. Pere Camino i Pons
President de l'Associació Catalana de Gestió Pública
www.congres.lluert.net

Participants

Cognoms i nom

Institució

| | |
|--------------------------|-------------------------------|
| Abascal Vicente, Gabriel | Ajuntament de Badalona |
| Agüera Ponce, Ana | Ajuntament de Santa Coloma |
| Aguiló Sampol, Pere | Generalitat de Catalunya |
| Alaball Giménez, Mercè | Generalitat de Catalunya |
| Alamany i Sesé, Raimon | Generalitat de Catalunya |
| Alaña Negre, Marta | Consorci Turisme de Catalunya |
| Alba Domingo, Mercè | Generalitat de Catalunya |
| Aldecoa i Sancho, Jordi | Ajuntament de Barcelona |
| Alguacil Sanz, Mario | Ajuntament de Sant Feliu |
| Alier Fabregó, Àngels | Generalitat de Catalunya |
| Allers Cardell, Caterina | — |
| Alonso, Sylvia | Generalitat de Catalunya |
| Alonso Calderón, Javier | Generalitat de Catalunya |
| Alonso Llana, Fernando | Diputació de Barcelona |
| Àlvarez Baltasar, Lluís | Diputació de Barcelona |
| Ametlló Lafuente, Jordi | Ajuntament de Barcelona |
| Amill, Jaume | D'Aleph |
| Amorós Perich, Moisès | Diputació de Barcelona |
| Aoiz Ariarte, Rosario | Ajuntament de Barcelona |

| | |
|---------------------------------|--|
| Aragonès Perales, M. Teresa | Generalitat de Catalunya |
| Arbó, Anna | Ajuntament de Barcelona |
| Argelagués i Serra, Joan | Generalitat de Catalunya |
| Arisa i Clusella, Josep Ramon | Servei Català de la Salut |
| Arjona i Mendoza, M. Àngels | Generalitat de Catalunya |
| Armengou i Iglesias, Josep M. | Ajuntament de Barcelona |
| Arranz de Gracia, Mercedes | Diputació de Barcelona |
| Astigarraga Pallarés, F. Javier | Generalitat de Catalunya |
| Azemar Mallard, Lluís | Generalitat de Catalunya |
| Badia Gascó, M. Àngels | Diputació de Barcelona |
| Baena, Aurora | Ajuntament de Mataró |
| Baig Nogués, Montserrat | Diputació de Barcelona |
| Bailac, Assumpta | Diputació de Barcelona |
| Balcells Fluvià, Elvira | Generalitat de Catalunya |
| Balcells Garra, Adelnà | Generalitat de Catalunya |
| Ballesteros Olazábal, Xabier | Ajuntament de Barcelona |
| Banqué Castel, M. Teresa | Generalitat de Catalunya |
| Barbany Baro, Teresa | Ajuntament de Sant Quirze |
| Barbarà Ribalta, M. Assumpció | Diputació de Barcelona |
| Bardají, Guillermo | Institut Català de la Salut |
| Barreda Pàmias, Lluïsa | Diputació de Barcelona |
| Barroso Guevara, Judith | Ajuntament de Badalona |
| Bas i Vilafranca, Àlex | Gabinet d'Estudis del Departament d'Interior |
| Batlle Bastardas, Joan | Consorci del Barri de la Mina |
| Belver Vallès, Francesc Josep | Ajuntament de l'Hospitalet |
| Benet Pallàs, Josep | Ajuntament de Castelldefels |
| Bergés, Alfredo | Ayuntamiento de Zaragoza |
| Bernabé, Lluís | Ajuntament de Mataró |
| Bertran i Castellví, Jordi | Diputació de Barcelona |
| Biescas López, Antonia F. | Administració local |
| Blasco Legaz, Manel | Institut d'Educació / Ajuntament de Barcelona |
| Blasi Gutiérrez, Sara | Generalitat de Catalunya |
| Bobi Garcia, Xavier | Ajuntament de Barcelona |
| Bordas Santacreu, Montse | OPS NEO |
| Bosch Ferré, Francesc | Ajuntament de l'Hospitalet |

Botella Mas, Mercè
Brugué, Quim
Cabreró Oliván, M. Jesús
Calderó i Monfort, Amand
Callejón Cruz, Dídac
Camón Fernández, Fernando
Campillo Gàmez, Jordi
Camprubí i Vendrell, Margarida
Camps Climent, Enric
Camps Garcia, Maria
Cantó Mateu, Anna
Cañellas Majoral, Antònia
Cañete Rodríguez, Juan de Dios
Capdevila Bargalló, Mariona
Cardelús i Fontdevila, Ignasi
Cardona, Diego Fernando
Carné Miguélez, Anna
Carreras i Puigdemonges, Josep M.
Casado i Esquiús, Lluís
Casals i Rubio, Teresa
Casas i Segalà, Conrad
Castellarnau i Pons, Àngels
Castiñeira, Àngel
Castro Masalias, Magda
Cayuela, M. Josep
Clotet, Josep
Codina, Rosa M.
Colet Petit, Enric
Collados Collados, Francesc
Collell Martí, Neus
Continente, Marta
Cortés Alberola, Ruth
Costa Galobart, Núria
Costa Montal, Joaquim
Cots Martín, Vicente
Creus i Carreras, Rosa
Crusellas, Estel
Daroca Esquirol, Ferran

OPS NEO
IGOP – UAB
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Badalona
Ajuntament de Barcelona
Xamaerops
Ajuntament de Santa Coloma
Generalitat de Catalunya
Diputació de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament Montcada i Reixach
Generalitat de Catalunya
Pro Nou Barris, SA
ESADE
Ajuntament de Barcelona
Sindicatura de Comptes
Consultor
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
ESADE
Generalitat de Catalunya
Universitat de Girona
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
ESADE
Ajuntament de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Universitat Pompeu Fabra
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de l'Hospitalet
Generalitat de Catalunya
Fundació Carles Pi i Sunyer
Ajuntament de Barcelona

Díaz Pijuan, Isabel
Escarrabill Sanglas, Joan
Escolà i Pons, Marc Benjamí

Escrihuela Roca, Rosa-Felicitat
Espílez Farré, M. Alba
Espinosa de Castro, Marina
Espinosa Sàenz, Miquel
Esquirol Jiménez, Carme
Etapé, Salvador
Esteve, Carme
Estivill, Xavier
Estivill Alonso, Llorenç
Etchegaray Espinosa, M. José
Falcó, Ferran
Fernàndez, Joaquim
Fernàndez Martos, Manuel
Fernàndez Pérez, Antoni
Fernàndez Torrijos, Gemma
Ferrer, Emili
Ferrerres Jovani, Jordi
Fes López, Cristina
Figuera Bria, Ramon
Fontan Carcaño, Mayte
Fontes de Albornoz, M. Teresa
Fontquerni i Ribé, Enriqueta
Forés Llasat, Jaume
Forés Ramos, Xavier
Fornés Colomer, Anna

Foz Gil, Gonçal
Fradera Giró, Núria
Franco Baiget, Anna
Fransí Fontanet, Francesc
Frigola Martorell, Ernest
Galarreta Gonzalo, Florentino
Gallego Calderón, Raquel
García de la Calle, Tamara

Diputació de Barcelona
Ciutat Sanitària de Bellvitge
Universitat Internacional de
Catalunya
Institut d'Estudis Autònoms
Universitat Pompeu Fabra
Diputació de Barcelona
Fundació Politècnica de Catalunya
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Institut Català de la Salut
—
Ajuntament de Sant Boi
—
ADIGSA
Generalitat de Catalunya
Estratègia Local, S.A.
Diputació de Barcelona
Ajuntament de Santa Coloma
Ajuntament de Cerdanyola
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Castelldefels
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Fundació per a la Motivació
dels Recursos Humans
Institut Català de la Salut
Institut de Cultura de Barcelona
Departament d'Ensenyament (Lleida)
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Universidad de La Rioja
Universitat Autònoma Barcelona
Generalitat de Catalunya

García Macías, Ana
Garcia Puga, Josep
Garcia Puig, Alfred
Gascó Hernández, Mila

Gausa i Gascon, Salvador
Gibert Espier, Xavier
Gilabert Cortina, Francesca
Giménez Roig, Daniel
Giménez Sanz, Josep Manuel
Gonzàlez i Cuyàs, M. Dolors
Gonzàlez Martín, Núria
Gozàlvez García, Manuel
Gràcia Pastor, Antoni
Güell Elies, Joan
Guillaumes, Feliu
Guix i Oliver, Joan
Henrich Ballester, Joat
Hernández Baena, Fernando
Hernàndez Cardona, Florenci
Hernández Giménez, José Luis
Hernàndez i Basora, Joan
Herranz Moral, Enric
Hortal, Anna
Iranzo Sancho, Josep
Izoard i Valldeperas, Marta
Izquierdo i Camon, Vicenç
Juan Ahicart, Roser
Juanmartí i Balust, Antoni
Jubert Garcia, Joan
Juncà Vives, Anicet
Juste Andrés, Tomàs
Ladrón Olivares, Eva
Lambies Ortín, Enric
Llargués i Segura, Elena
Llebaria i Samper, Xavier
Llorach i Freixes, Eva
Llorens Ibarz, Ramon

Ajuntament de Sant Boi
Ajuntament de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Institut Internacional
de Governabilitat
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de l'Hospitalet
Generalitat de Catalunya
Servei Català de Trànsit
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Diputació de Barcelona
—
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Sant Cugat
Ajuntament de Barcelona
Màster de Gestió Pública
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de l'Hospitalet
Ajuntament de Cerdanyola
Faura-Casas, Auditors-Consultors
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Castelldefels
Generalitat de Catalunya
Diputació de Barcelona
Universitat Autònoma Barcelona
Aigües Ter-Llobregat
Ajuntament de Barcelona
Castelló d'Empúries 2000, SA
Generalitat de Catalunya
Diputació de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Generalitat de Catalunya

Llovet Planas, Pere
Lluís i Vall, Meritxell
López Camps, Jordi
López Ferro, Marisela
López Heredia, Ramon
López i Pol, Carme
López Jalle, Víctor
López Orós, Xavier
López Pulido, Joan Pere
Lorente López, Anna
Loro Carrasco, Virginia A.
Lozano, Alfonso
Luís Pardo, Rafael
Maeso i Alemany, Roser
Maestro Palomar, Núria
Marín Puigpelat, Jordi
Marro Fantova, Francesc Josep
Marsal, Amanda
Marsal Yufera, Joan Ramon
Marsan Àlvarez, M. Pilar
Marsol Burrut, Lúdia
Martí Castro, Teresa
Martí Guasch, Jaume
Martí i Ballesta, Albert
Martí i Coma, Magda
Martí Palet, Mercè
Martín Mora, Eduard
Martínez de Morentín, M. Jesús
Martínez Hernández, Andreu Joan
Martínez Melgares, Josep
Martínez Montabes, Joana
Martínez Palomino, Agustí
Martínez Palou, Sílvia
Martínez Puig, Alba
Martínez-Alonso, José Luís
Mas i Llobet, Assumpta
Mas Sabaté, Jordi
Masalles Roman, Isidre

Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Sant Boi
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Editorial UOC
Agència Catalana de l'Aigua
Ajuntament de Badalona
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Universitat de Girona
Institut Català de la Salut
Ajuntament de Mataró
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Generalitat de Catalunya
CNL Roses
Diputació de Barcelona
Institut de Geomàtica
Ajuntament de Sant Boi
Ajuntament de Barcelona
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
—
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya

| | |
|----------------------------------|--|
| Masó i Carbó, Meritxell | Generalitat de Catalunya |
| Massa Rincón, Mercè | Ajuntament de Barcelona |
| Massagué Juanola, Rosa | Generalitat de Catalunya |
| Massegú Bruguera, Pere | Ajuntament de Manresa |
| Mata, Eduard | — |
| Mata i Roch, Francesca | Ajuntament de Barcelona |
| Meler i Marco, Glòria | Ajuntament de Barcelona |
| Méndez, Constantino | — |
| Mercader Sesma, Francisco | Institut Català de la Salut |
| Mestre Vergara, Anna | Institut Municipal d'Educació |
| Mier Albert, M. Jesús | Generalitat de Catalunya |
| Millàs Jiménez, Montserrat | Generalitat de Catalunya |
| Mir Soler, Narcís | Generalitat de Catalunya |
| Miralles Jorda, Joana | Ajuntament de Castelldefels |
| Miret i Serra, Àngel | — |
| Miró i Meix, Jordi | Generalitat de Catalunya |
| Miró Sabaté, Anna | Diputació de Barcelona |
| Modrego Bretones, David | Diputació de Barcelona |
| Molinas Sans, Mar | Generalitat de Catalunya |
| Moliner Cherta, Francesca | Ajuntament de Barcelona |
| Montaña Herrera, Montserrat | Generalitat de Catalunya |
| Montesinos i Bernabé, Joan Anton | Generalitat de Catalunya |
| Montserrat Codorniu, Júlia | Universitat Ramon Llull |
| Mora i Gustems, Pere | Institut Català de la Salut |
| Mora Rosich, Ramon | Ajuntament de Sant Boi |
| Morales Miguel, Esther | Generalitat de Catalunya |
| Muixí i Rosset, Lluís | Ajuntament de Barcelona |
| Mundó Balcells, Josep Antoni | Generalitat de Catalunya |
| Muntada i Colell, Manel | OPS NEO |
| Muñoz Puiggròs, Xavier | Generalitat de Catalunya |
| Murgui, Lluís | Ciutat Sanitària i Universitària de Bellvitge |
| Muro Garrido, Yolanda | Generalitat de Catalunya |
| Navés Castelló, Cecília | Diputació de Barcelona |
| Nebot Navarro, Montserrat | Generalitat de Catalunya |
| Niubó i Baqué, Martí | Ajuntament de Barcelona |
| Nogué i Solà, Àngels | Diputació de Barcelona |
| Obach Medrano, Esther | Generalitat de Catalunya |

Olivares Obis, Joan A.
Olivella Cunill, Lluís
Oller Ivern, Joan
Ortiz Llargués, Daniel
Ortiz Samper, Dionisio

Otalora Sala, Francesca
Padrós Castillon, Xavier
Pagès, Irene
Pagès Carrecher, Mònica
Palomar, Alberto
Palomeras Benítez, Joan
Pano Puey, Esther
Pardo Rodríguez, Jordi
Parejo Perogil, Juan Carlos
Parés i Soliva, Marisa
Pascual Sòria, M. Teresa
Pascualena Artieda, José Antonio
Pastor Gutiérrez, Miracle
Pedrola Catllà, Anna
Pelegrí i Martínez, Jaume
Petanàs Tudoras, Victòria
Planell Sauri, Albert
Plans Colomé, Ernest
Plasència i Taradach, Antoni
Plaza Gómez, Jesús
Prohías Ricart, Teresa
Prujà Noè, Jesús
Puig, Pere
Puig Baron, Andreu
Puig Gallach, Teresa
Puig i Castaña, Miquel
Puig i Llorens, Rosa
Pujadas i Maspons, Josep
Pujol Furriols, Pilar
Pujol i Palomer, Ernest
Purgimon Cardona, Josep
Quintana Ubide, Yolanda

Departament de Governació
Institut Municipal d'Informàtica
Generalitat de Catalunya
Institut Català de Crèdit Agrari
Institut Municipal d'Hisenda
de Barcelona
Institut de Cultura de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Diputació de Barcelona
Ministeri de Justícia
Institut Català de la Salut
Fundació Carles Pi i Sunyer
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Barcelona
Hospital Germans Tries i Pujol
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Terrassa
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
—
Generalitat de Catalunya
Consell Interuniversitari
—
Consorti de l'Auditori i l'Orquestra
Ajuntament de Badalona
Ajuntament Castelló d'Empúries
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Granollers
Ajuntament de Mataró
Ajuntament Castelló d'Empúries
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya

| | |
|--------------------------------|--|
| Quiñoa Conca, Gemma | Diputació de Barcelona |
| Ramon Sánchez, Francesc | Ajuntament de Badalona |
| Ramos, Teresa | Institut Català de la Salut |
| Reynés Garcés, Jordi | Ajuntament de Barcelona |
| Riambau Möller, Maria | Diputació de Barcelona |
| Riasol, Conxita | Ajuntament de Barcelona |
| Ribas Carbí, Dolça M. | Generalitat de Catalunya |
| Ribas i Garriga, Josep | Ajuntament de Barcelona |
| Ribas i Seix, Josep | Generalitat de Catalunya |
| Ricart Comella, Anna | Faura-Casas, Auditors-Consultors |
| Rius Mentoy, Conxita | Ajuntament de Barcelona |
| Rivera Molins, Carles | Ajuntament de Santa Margarida de Montbui |
| Roca Carreras, Roser | Ajuntament de Sabadell |
| Rodrigo, Alfredo | Generalitat de Catalunya |
| Rodríguez Mayo, José Angel | Generalitat de Catalunya |
| Rodríguez Romero, M. Dolores | Generalitat de Catalunya |
| Rodríguez Sivera, Antoni | Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona |
| Rodríguez Vázquez, Josep Lluís | Generalitat de Catalunya |
| Romagosa Huguet, Mercè | Consorci Normalització Lingüística |
| Roman Giménez, Joan | Sindicat de l'Administració de Catalunya |
| Romero Gonzàlez, Trinitat | Generalitat de Catalunya |
| Romero Olmos, Manel | Ajuntament de Barcelona |
| Romeva, Jordi | Generalitat de Catalunya |
| Rossell i Roig, Alfons | Generalitat de Catalunya |
| Rossinyol Vida, Carles | Sindicatura de Comptes |
| Rovira Font, Magí | Ajuntament de Sabadell |
| Rovira Guardiola, Martí | — |
| Ruiz de Gauna Torres, Rafael | Institut Formació Fundació Pere Tarrés |
| Ruiz de Querol, Joaquim | Ajuntament de Sant Boi |
| Ruiz i Margalef, Isabel | Escola d'Administració Pública |
| Ruiz Narváez, Rainaldo | Ajuntament de l'Hospitalet |
| Ruiz Pérez, Emilio | Institut de Cultura de Barcelona |
| Sabaté Solanes, Marta | Generalitat de Catalunya |
| Salamero, Marta | Ajuntament de Barcelona |

| | |
|----------------------------------|--|
| Samaranch Gallart, M. Montserrat | Generalitat de Catalunya |
| Sànchez Carraté, M. Eugènia | Ajuntament de Barcelona |
| Sànchez Casanovas, Marina | Ajuntament de Barcelona |
| Sánchez Catalán, Joaquín | Ajuntament de l'Hospitalet |
| Sànchez Loran, M. Isabel | Ajuntament de Barcelona |
| Sancho Royo, David | Universitat Pompeu Fabra |
| Sanfeliu Arboix, Ignasi | Ajuntament de Barcelona |
| Santamaria i Samplon, Marta | Generalitat de Catalunya |
| Santcovsky, Hèctor | Ajuntament de l'Hospitalet |
| Sanz Bazán, Manuel M. | Síndic de Greuges |
| Sanz Marco, Lluís | Ajuntament de Barcelona |
| Saura Marín, Antoni | Diputació de Barcelona |
| Segalàs Iglèsias, Anna | Institut Català de la Salut |
| Segura Huguet, Marisa | Generalitat de Catalunya |
| Serlavós, Ricard | — |
| Serra, Albert | ESADE |
| Serrano Moreno, Avel·lí | Diputació de Barcelona |
| Silva, Josep Manuel | Generalitat de Catalunya |
| Simó Goberna, Lourdes | Generalitat de Catalunya |
| Singla Solà, Teresa | Generalitat de Catalunya |
| Solà Font, Josep | Ajuntament de Sant Cugat |
| Solanes Segura, Antonio M. | Diputació de Barcelona |
| Soldevila, Pep | Ajuntament de Barcelona |
| Solé i San Millan, Montserrat | Generalitat de Catalunya |
| Soler i de Magriñà, Francesc | Ajuntament de Barcelona |
| Soler Sala, Montserrat | Generalitat de Catalunya |
| Soler Sicília, Albert | Ajuntament de Barcelona |
| Sorribas Arenas, Pilar | Generalitat de Catalunya |
| Soy, Antoni | Ajuntament d'Argentona |
| Stinus, Alfons | — |
| Teixidó Canelles, Àngel | Generalitat de Catalunya |
| Termes i Anglès, Ferran | Assessor del President de la Generalitat en matèria d'organització |
| Terol Montiel, M. José | Generalitat de Catalunya |
| Tomàs Izquierdo, Francesc | Sindicat de l'Administració de Catalunya |
| Torralba i Novella, Lluís | Ajuntament de Barcelona |

Torras, Albert
Torrejon, Francesc
Torres González, Eladi
Torres Solano, Manel
Tura i Jordi, Àngela
Turégano López, Carme
Turró i Vicens, Joan

Urgell, Jaume
Vallès, Josep M.
Valls Arnau, Joaquim
Valls Cerulla, Carme
Vázquez, Pedro
Vela Lascuevas, Pascual
Verdaguer i Vizcarra, Joan Andreu
Vernis Domènech, Alfred
Viaplana Lleomart, Josep M.
Vidal i Pila, Josefina
Vidal Planella, Rosa
Vila Albet, Montse
Vila i Figareda, Magda
Viladrich Huguet, M. Antònia
Vilalta Verdú, Josep M.
Villalbí i Hereter, Joan Ramon
Villasol González, Lucio
Viñals Casafont, Joan
Viñeta Balsells, Jaume
Virgili i Vilanova, M. del Carme
Zorraquino Rico, M. Lourdes

D'Aleph
Ajuntament de Mataró
Consell Comarcal del Maresme
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Agència de Gestió d'Ajuts
Universitaris i Recerca
Generalitat de Catalunya
Universitat Autònoma de Barcelona
CEMICAL
Ajuntament de Barcelona
—
Ajuntament de Santa Coloma
Ajuntament de Barcelona
IOGP-ESADE
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Generalitat de Catalunya
Institut Català de la Dona
Generalitat de Catalunya
Institut Municipal de Salut Pública
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Barcelona
Consorti Localret
Generalitat de Catalunya
Ajuntament de Calvià
Assessoria Jurídica. Generalitat
de Catalunya.
Ajuntament de Barcelona

3. ORGANITZACIÓ I PATROCINADORS

Secretaria del Congrés

Manners

gestiopublica@manners.es

Organització

Associació Catalana de Gestió Pública

ESADE

Universitat Autònoma de Barcelona

Universitat Pompeu Fabra

Col·laboració

Generalitat de Catalunya. Departament de Governació i Relacions Institucionals

Diputació de Barcelona

Ajuntament de Barcelona

Patrocinadors

Institut d'Estudis Autònòmics

Fòrum de Gestió Pública

Universitat de Barcelona

Universitat Politècnica de Catalunya

Universitat Oberta de Catalunya

1. *Autonomia i Administració*. Actes del Col·loqui Administració i regionalisme, autonomia o federalisme del XVIII Congrés Internacional de Ciències Administratives, Barcelona, 1983, 156 p., isbn 84-393-0147-2. Amb conferències de R. Entrena, Y. Mény, O. Sepe, J. L. Sureda, P. Romus, L. E. Schwartz.
2. *Llengua i Administració*. Actes del Col·loqui sobre Llengua i Administració (Barcelona, octubre de 1983), Barcelona, 1984, 320 p., isbn 84-393-0353-x. Amb conferències de J. M. Puig Salellas, C. Duarte, E. Oregui, X. González Martínez, L. Calvo, J. R. Solé, R. Alamany, L. B. Polanco, M. Vives, R. Comet, A. Duez, I. Tubella, G. Kremnitz, A. Fargues, X. Lamuela.
3. *Fundacions privades catalanes*, Barcelona, 1984, 224 p., isbn 84-393-0362-9. Amb conferències de J. M. Vilaseca, E. Roca, J. Lluch, J. D. Guàrdia, J. Forner, J. Fernández Fernández, M. Billoch. Exhaurit.
4. *L'establiment del llenguatge administratiu*, Barcelona, 1984, 92 p., isbn 84-393-0383-1. Amb conferències de L. B. Polanco, R. Torrents, I. Marí, M. Xirinachs, J. Ferrer. Exhaurit.
5. *La comarca com a ens territorial*, Barcelona, 1984, vi + 136 p., isbn (català) 84-393-0429-3, isbn (castellà) 84-393-0430-7. Amb conferències de M. S. Giannini, R. Entrena, S. Muñoz Machado, E. Argullol, L. Parejo, R. Martín Mateo, M. Ribas, A. Nieto.
6. *La coordinació financiera estatal, autonómica y local*, Barcelona, 1985, 172 p., isbn 94-393-0431-5. Amb conferències de C. Albiñana, J. M. Tejerizo, J. Martín Queralt, F. Pérez Royo, J. J. Ferreiro, A. de Rovira.

7. *Estudis sobre el Projecte de Llei orgànica del poder judicial*, Barcelona, 1984, 276 p., isbn (català) 84-393-0519-2, isbn (castellà) 84-393-0523-0. Amb conferències de J. Arozamena, E. Argullol, F. Salinas, J. Ferret, R. Entrena, J. Tornos, T. Font, T. R. Fernández Rodríguez.
8. *Tradicció i modernitat en l'establiment del llenguatge administratiu*, Barcelona, 1986, 144 p., isbn 84-393-0657-1. Amb conferències de R. Comet, M. T. Cabré, A. Santamaria, E. Casanova, C. Duarte.
9. *Legislació urbanística de les comunitats autònomes*, Barcelona, 1988, 160 p., isbn 84-393-0966-x. Exhaustit.
10. *El llenguatge administratiu: mètode i organització*, Barcelona, 1988, 128 p., isbn 84-393-1004-8. Amb conferències d'A. Flors, J. Obrador, L. Armengol, C. Duarte, R. Torrents, J. Ferrer, M. T. Cabré, M. Xirinachs.
11. *Dret lingüístic*, Barcelona, 1989, 304 p., isbn 84-393-1180-x. Amb conferències de B. de Witte, A. Milian, M. Mayol, J. M. Puig Salellas, V. Franch, L. Segura, J. Pallarol, E. Cobreros, A. Pizzorusso, V. Klopčic, S. Govaert.
12. *Urbanisme i comunitats autònomes*, Barcelona, 1990, 288 p., isbn (català) 84-393-1269-5, isbn (castellà) 84-393-1268-7. Amb conferències de L. Parejo, E. Argullol, S. Muñoz Machado, M. Bassols, F. Perales, A. Domínguez, A. Merelo, J. Eneriz, K. Larumbe, H. Nagore, P. Caralps, A. Carceller, L. Ferrer, L. F. Arregui, R. Zorrilla.
13. OCDE, *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració pública*, Barcelona, 1992, 144 p., isbn 84-393-1924-x. Amb conferències de S. Richards, L. Gustafsson, P. Laegreid, L. J. Wijngaarden, S. Ikari, J. P. Ronteix, R. Oxe, J. O'Farrell, C. Fudge.
14. *El desenvolupament del dret administratiu europeu*, Barcelona, 1993, vi + 254 p., isbn 84-393-2622-x. Amb conferències de S. Cassese, M. Chiti, A. Massera, J. Schwarze, L. Díez Picazo, J. M. Trayter, S. Muñoz Machado, T. R. Fernández Rodríguez, J. Salas, S. del Sá. En coedició amb la Universitat Internacional Menéndez y Pelayo. Exhaustit.
15. *Problemes constitucionals a l'Alemanya unificada*, Barcelona, 1994, 96 p., isbn 84-393-2656-4. Amb conferències de W. Blümel, S. Magiera, D. Merten, K.-P. Sommermann.
16. *El protocol, avui - El protocolo hoy*, Barcelona, 1996, 122 p., isbn 84-393-3808-2. Amb conferències de F. A. Vilarrubias, A. Fornesa, J. Martínez-Correcher, J. Roig, M. Domínguez, J. A. de Urbina, J. Corderch, M. Díaz-Pache.
17. *Democràcia electrònica i portals de l'Administració*, Barcelona, 2002, 90 p., isbn 84-393-5878-4. Amb conferències de C. Amorós, E. Lau, V. Partal,

- F. Requejo, J. Sánchez i A. Terho. En coedició amb el Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació.
18. Josep-Ramon Morera, *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya. Un recorregut pels sistemes de gestió de la Generalitat, des de 1980 fins a 2002, i unes reflexions sobre el futur*, Barcelona, 2003, 128 p., isbn 84-393-6060-6.
 19. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública, Barcelona, 2003, 760 p., isbn 84-393-6121-1. En coedició amb l'Associació Catalana de Gestió Pública.