

## **La direcció pública. Nous actors i nous reptes en les organitzacions públiques?**

### **1. Models de gestió de les organitzacions públiques. De la jerarquia al management.**

S'ha definit el concepte de gestió, des del model burocràtic weberian, caracteritzant-lo com a funció estrictament executiva de les decisions polítiques, en un procés intraorganitzacional sotmès a un sistema de control jeràrquic i ordenat en base a principis generals que determinen les tècniques de gestió, el qual 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'obligada aplicació: 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 assolir els objectius predefinitos a la norma, que els hi són propis i excloent; 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 existir 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 parteix de la gestió pública com un procés polític que afecta a 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 respecte als resultats de les solucions que es duen a terme, i de la necessitat d'aprendre constantment de l'experiència (Metcalf i Richards, 1987).

Aquests dos models són vàlids i coexisteixen segons la naturalesa del servei públic, però de l'adaptabilitat a les condicions i resultats dels serveis, podem 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 que l'execució comporta un ampli marge de discrecionalitat. Per una altra banda, la gestió pública es configura cada cop més com un procés interorganitzacional, on intervenen organitzacions públiques i privades (Metcalf i Richards, 1987). Procés que impedeix el control jeràrquic, i comporta 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 la 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, evolucionant el paper de

l'Estat de fonamentalment gestor a regulador, reconfigurant el sentit conceptual del servei públic.

L'Administració Pública és un poder, té potestats, prerrogatives, un marc jurídic molt definit que monopolitza en base a l'interès públic, materialitzant 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 intern, on es troben les unitats i serveis que es presten intraorganitzativament; un extern, on es troben les unitats i serveis que s'interrelacionen amb l'exterior; i un 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 permanent adaptabilitat a l'entorn en que es presten i tenint en compte la satisfacció dels receptors, mitjançant l'aplicació de polítiques de qualitat total, per la qual cosa es requereix implementar el treball en equip o cooperacional, que sobre la base de la responsabilitat, permeti mitjançant les corresponents delegacions, que en tots els nivells de l'estructura organitzativa es puguin prendre decisions, amb un elevat grau d'autonomia, la qual cosa necessita d'inversió en coneixement, en formació permanent, per mantenir un alt grau de qualificació professional i assolir, mitjançant 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 major grau d'eficàcia 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), essent necessaris mecanismes que incorporin el major grau de responsabilitat als gestors públics, per tal d'assolir un major grau d'eficàcia 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 propis gestors i receptors dels serveis, amb la seva implicació mitjançant la participació proactiva en la configuració, funcionament i avaluació dels mateixos.

## **2. Els àmbits de Govern i Direcció, en les organitzacions públiques.**

El mercat, ha estat motor en la gestió empresarial privada, d'un constant desenvolupament de tècniques de gestió, en absolut homogènies pels diferents sectors econòmics, en una constant tendència a la diversificació de tècniques. Això queda de manifest en abundant 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 a millorar la posició de la seva empresa al mercat, els seus resultats i la seva competitivitat. Aquesta força oculta que és el mercat, requereix de les empreses, que identifiquin o seleccionin aquells segments i negocis amb major

potencial de beneficis, amb serveis amb més valor pel client, diferenciant la seva oferta de la dels seus competidors, amb polítiques de comunicació i fidelització incloses, i rentabilitzant les seves inversions mitjançant una gestió eficient. En aquest context, les tècniques de gestió empresarial requereixen de la lògica de l'adaptació a l'entorn, que comporta una adaptabilitat constant de les condicions internes i externes de la empresa, per a respondre a les demandes del mercat en que actua, atès que si no aquest els exclourà. Això comporta 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, així com l'actuació de l'organització en aquest sistema integrat d'objectius (Scharpf, 1978 i Metcalfe, 1990). En aquest entorn els resultats que obté la empresa estan en funció dels seus propis recursos, de les seves habilitats i de l'esforç realitzat 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).

Per 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 sistema de consecució de recursos, pel procés polític*, amb l'elecció periòdica dels governants, un sistema fiscal obligatori i coactiu, la definició, prioritjació 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 comporta 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 en cas que es fixin per l'organització s'han de realitzar en un marc prefixat per aquestes; per una 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, residint en el poble i fonamentada en la Constitució i Estatuts, com instrument d'un Estat que les engloba i, per a la consecució dels seus fins; c) *la diferent naturalesa dels processos de creació de valor per part del sector públic*, valor que es crea en relació amb la comunitat, mitjançant l'externalització i generalització dels programes d'actuació o activitat que abasta la universalització dels usuaris; mitjançant l'extensió de la capacitat protectora i preventiva d'una Administració intervencionista que realitza polítiques de seguretat (social, vial, ambiental, policial, militar...), i aprova normes reguladores en tots els àmbits socio-econòmics; mitjançant 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, conseqüent 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 ho 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, requerint majors 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 conformen 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 que s'incardinen els llocs de treball; i) 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, 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 en 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 permetessin 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; Reinvenció del Govern als EEUU...). Les mesures concretes de gestió que s'han derivat d'aquestes experiències, s'han concretat en actuacions com 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 instruments de gestió i participació ciutadana; el desenvolupament de sistemes de planificació i control de gestió; la avaluació individualitzada del rendiment i estímul econòmic de la productivitat; la modificació dels esquemes clàssics de responsabilitat política, assumint-se i reconeixent-se 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, per substitució de cultures burocràtiques per la de responsabilitat dels productors de serveis; l'establiment de sistemes de qualitat total i establiment d'avaluació de programes i de polítiques públiques, en entorns de millora continuada, com instruments de control de gestió; la introducció d'eines de participació ciutadana en la definició, concreció, i gestió de polítiques públiques...

Aquests antecedents han influït en una *progressiva implementació 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, tant 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, en poc valoren les competències, idoneïtat i 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 político-socials les que configuren els perfils polítics, per no allunyar la sensibilitat de les organitzacions de la dels seus ciutadans, i permetre que aquests puguin participar de forma proactiva. Però un cop se'ls ha escollit han de governar, dotant 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 penetrada en la cultura administrativa tendeixen a negar als directius un àmbit propi en el que exercir la discrecionalitat gerencial (Echebarría Ariznabarreta, 1998).

En el marc d'aquesta acció de govern es durà a terme la direcció de l'organització, per la qual sí que es requereixen 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 econòmico-financers, el compliment i respecte de la legalitat i, els principis d'igualtat i no discriminació; que orientin a 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 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 com 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 mitjançant la militància política que no es necessària, si bé que estan caracteritzats 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 nivells, 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 l'esmentada regulació atribueix la legitimitat i autoritat), en la mesura en que 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, mitjançant el disseny, avaluació i anàlisi dels programes que se'n deriven i, la direcció de l'organització a la qual pertany. El *directiu* interactua 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, corresponsabilitzant-se des de la

col·laboració mútua sobre l'execució i resultats de les polítiques i dels corresponents programes, l'administració dels recursos i el funcionament dels serveis, responsabilitzant-se dels departaments i unitats en que 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 respecte a les responsabilitats atribuïdes en cada nivell (tal com es dona 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 la consecució dels objectius fixats), no buscant dicotomies sobre la irreconciliabilitat d'ambdós àmbits o panacees sobre la gerencialització, atès que als Ens públics, el principi democràtic es desplega dotant de sentit la participació ciutadana en la gestió dels assumptes públics. En conseqüència, les organitzacions d'aquests Ens han de materialitzar aquest principi sobre la complementarietat que sumi esforços i no resti, que cohesioni i no trenqui, tenint l'obligació d'extreure la millor essència de cadascun dels actors que interactuen amb l'Administració, per aconseguir la fórmula magistral que permeti assolir alts graus de satisfacció en la major part d'ells, sinó en la seva totalitat.

### **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 importància 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 trobaven en l'àmbit del concepte d'autoritat: planificar, organitzar, decidir, coordinar, controlar en el procés, avaluar resultats, prioritzar, comunicar, motivar, corresponsabilitzar, monitoritzar (definint estratègies globals, objectius, polítiques), manar; i de conceptes que es trobaven en l'àmbit dels conceptes de responsabilitat i coneixement: resoldre problemes, formar, liderar, negociar, representar, observar. Des de l'anàlisi teòrica, que ha 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 realitza entre el nivell

gerencial (que per Barlett i Ghoshal seria el de Direcció general), i el directiu (que correspondria a l'operatiu i de direcció de divisió). Pel nivell de direcció operativa es requereix la capacitat de crear i assolir noves oportunitats, la capacitat per atreure i desenvolupar nous recursos per a les seves operacions, la capacitat per a gestionar la millora continuada dels resultats de la seva unitat, i una personalitat creativa, intuïtiva, persuasiva, compromesa i perseverant. Pel nivell de direcció general, es canvia l'enfoc de les seves funcions, centrat en la estratègia, estructura i sistemes, per un enfoc orientat a objectius, persones i processos, requerint 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 recolzament, la capacitat de proporcionar a la organització un sentit objectiu que estabilitzi i motivi. Entre nosaltres (Veciana, 1999), es comença a valorar com element d'èxit en les funcions del directiu, el comportament dels seus col·laboradors o equip, imposant-se un perfil d'emprenedor, responsable, creatiu i intuïtiu, amb capacitat per 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·laboradors 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 al directiu públic, més enllà del càrrec que ocupi, la seva pròpia percepció de considerar-se com a tal, i no com un tècnic o administrador de les directrius que adoptin els òrgans polítics de govern de la organització. Des de la òptica del present treball, es considera dins l'àmbit de direcció pública, als professionals que en les organitzacions públiques, desenvolupen càrrecs o ocupen llocs, 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 implementació. Es troben situats al front d'unitats o ens específics, i estan investits d'autoritat jeràrquica, amb responsabilitat, autonomia i capacitat de presa de decisions en el seu nivell competencial, responent i interactuant amb el nivell polític, per parcel·les concretes de l'actuació administrativa, i assumint la motivació dels seus col·laboradors i el treball en equip com 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...), o el del tècnic amb funcions executives sobre polítiques públiques (Kliksberg, 1985).

La direcció pública requereix un emprenedor en un marc de gestió relacional:

1. Que participi activament en la definició i implementació de polítiques públiques, des de l'assessorament, la formulació, l'execució i la integració, sobre la base de la 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 la organització, per tal que es garanteixi la possibilitat de participació de tots els agents sobre la base de la orientació al ciutadà.
3. Que detecti els canvis a l'entorn, per tal que mitjançant l'avaluació, la prospectiva i la planificació, es puguin modificar les agendes i polítiques públiques, facilitant l'adaptació de l'organització a un entorn en constant canvi, 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'ambigüitat.
5. Que tingui la capacitat de treballar en equip fomentant la participació en la presa de decisions, estimulants i motivants constantment el desenvolupament de les habilitats personals i la satisfacció de les persones i dels grups de la organització, amb utilització estratègica del coneixement mitjançant 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 implementi una gestió eficient i atragui recursos externs, per assolir objectius i polítiques públiques.

En aquest marc, el perfil del directiu està caracteritzat pel seu talent i el seu talent, per la 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, essent 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 de si mateix, atès que no existeix una racionalitat teòrica de la direcció pública, si no la capacitat dels professionals de gestionar situacions d'incertesa. Això comporta 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 la organització, les tècniques específiques de recolzament 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 la orientació als ciutadans en l'acció pública, i afecta als 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), independentment del sistema de selecció que s'utilitzi, on la discrecionalitat i el sistema de confiança política, no han d'estar enfrontats amb la objectivitat, sempre i quan es 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 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. Al 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. Al 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. Ha de ser subratllat 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 següents elements:

**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 composta 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. Aquest pla es recolza per una direcció estratègica transparent.

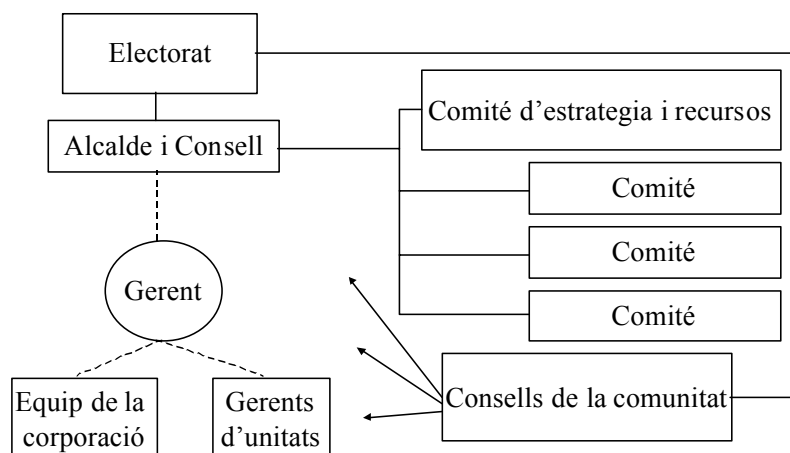
**El *City-manager*** (o gerent de la ciutat). El Consell designa al *City-manager* i les seves responsabilitats són les següents:

- Contractar la plantilla.
- Implementar les decisions de l'autoritat local.
- Proporcionar consell als membres de l'autoritat local i als Consells de la comunitat.
- Assegurar que totes les competències són desenvolupades.
- Assegurar una gestió efectiva, eficient i econòmica.

**Consells de la comunitat.** L'Acta de 1989 buscava reforçar la responsabilitat local mitjançant la creació d'aquests consells per a que proporcionessin un input local al procés decisonal. 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.

**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 compren al City-manager, cinc gerents sènior 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 implementar els seus programes, recolzant una cultura que enfatitza l'aprenentatge, el canvi, la creativitat i el donar més poder a la primera línia. En quan 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.

## L'estructura de consell-gerent a Christchurch



--- Poder per designar funcionaris

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 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 és en moltes ocasions prou significatiu per atraure inversions o esponsorització per propostes concretes. D'altra banda, el City-manager té un gran protagonisme intern en la direcció de l'organització.

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 a facilitar 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 estan només involucrats en temes de responsabilitat, quan existeix una fallida per aconseguir algun aspecte del pla corporatiu.
4. Efectivitat en la presa de decisions i implementació. La claredat amb la que les decisions d'implementació 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 dóna responsabilitat als membres electes per determinar els estàndards amb els que els serveis han de ser proporcionats. La tasca dels electes és la de desenvolupar polítiques. El Pla Corporatiu proporciona la base perquè els electes monitoritzin l'implementació. El City-manager es contracta pel Consell 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 a pannel d'audiència, monitorització d'aspectes locals, dret i obligació 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, proporcionant 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. És de ressaltar l'importància del protagonisme de l'Alcalde, que és capaç de proporcionar lideratge polític al conjunt de la comunitat. El seu poder no és formal sinó basat en un concepte de lideratge centrat en la credibilitat, capacitat de motivació i entrega. El sistema del Pla Anual Corporatiu proporciona un alt nivell de transparència i una base clara per monitoritzar l'efectivitat de la implementació 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 exigint 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, introduint un sistema de "Gabinet de ciutat". Procés que continuaria al 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 foren derogats i es va enfortir la facultat per delegar autoritat dins l'organització municipal. Aquesta línia s'havia vist reforçada pel canvi al 1986 d'un sistema de finançament finalista, cap 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 Administració integral de competències, de la majoria de serveis públics dels que gaudeixen el 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 implementat una reorganització radical de la seva estructura, amb el desig d'aconseguir un control polític més fort i millor coordinat, i sobretot assegurar millores en la gestió financera amb l'ordenació de prioritats. La introducció del sistema parlamentari de govern va tenir lloc al 1986, i va implicar una reorganització global dels diferents òrgans de govern dins la ciutat.

Les següents components destaquen al descriure l'organització i la gestió d'aquesta ciutat:

**El consistori.** Es reuneix cada mes, i constitueix el cos polític suprem (o parlament) del municipi, i està presidit per l'Alcalde. Està compostat per 59 regidors que representen en l'actualitat a 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 al Consell i és responsable de la implementació de les resolucions que aprova. Cada departament està dirigit políticament per un comissionat municipal (amb autoritat executiva sobre l'administració del mateix), 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 a menys que no es 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 7.000 i 30.000 persones. Cada govern de districte està compost 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 existeix 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 el 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-.

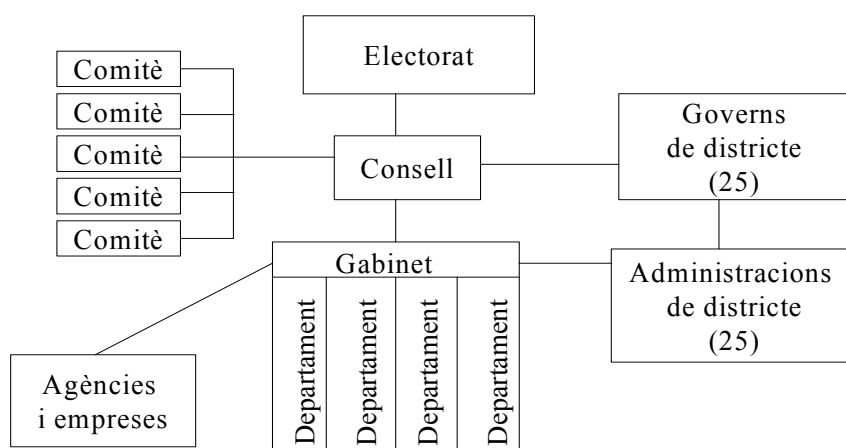
**Agències.** La figura instrumental de les agències del Govern local ha estat desenvolupada en els darrers anys. Oslo disposa de 40 d'aquestes Agències en l'actualitat i un total de 50.000 treballadors (incloent els que treballen a temps parcial), com a ens instrumentals de prestació de serveis, amb 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 a aquesta part de la municipalitat, a menys que els estatuts diguin el contrari. Al 1995 el govern central va donar a Oslo autoritat (de forma experimental), per a introduir l'elecció directa en quatre dels 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 no hi ha control pels ciutadans o mitjans de comunicació de la conducta dels Comitès.
5. Efectivitat en la presa de decisions i l'implementació. Hi ha evidències per suggerir que l'efectivitat de la presa de decisions a Oslo ha millorat des de l'introducció del sistema de Gabinet-Consell al 1986. Els membres del Gabinet poden donar una important i clara orientació política 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 número 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 elegix al Comitè de Control pels quatre anys de mandat i, aquest comitè normalment inclou a representants de tots els partits polítics en el 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 en consonància amb l'establert per normes i decisions. Oslo també disposa d'una Junta d'Apel·lacions que tracta els recursos contra decisions individuals per a les quals no existeix una altra forma legal d'apel·lació.
7. Receptivitat cap els ciutadans. La territorialització en 25 districtes ha millorat la receptivitat de la veu de la ciutat. Cada govern de districte està compost 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



Un sistema integral de criteris demogràfics i socio-econòmics ha estat desenvolupat per recolzar la distribució de recursos als districtes, la intenció del qual és assegurar una distribució justa, donat 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 hores d'ara la possibilitat d'atorgar una major 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 enterament 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 per centrar l'atenció dels polítics en la gestió departamental interna; c) Una delegació substancial de poder cap els 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.

Joan Pere López Pulido.

Sant Just Desvern, a 4 de setembre de 2002.