

1r CONGRÉS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA
Grup de treball "Present i futur de la direcció pública"
Barcelona, setembre 2002

INSTITUCIONALITZAR LA GERÈNCIA PÚBLICA: REPTES I DIFICULTATS

Francisco Longo
Institut de Direcció i Gestió Pública. ESADE

Sumari

INTRODUCCIÓ

L'ECLOSIÓ DE LA GERÈNCIA PÚBLICA

EL DESENVOLUPAMENT DE LA FUNCIO DIRECTIVA

UN MODEL D'EXERCICI DE LA FUNCIO DIRECTIVA

UN MARC INSTITUCIONAL DE FUNCIO DIRECTIVA PÚBLICA

Un àmbit de discrecionalitat

Un sistema de control i rendició de comptes

Un règim d'incentius

Un conjunt de valors de referència

ÀREES D'INTERVENCIÓ PER A LA INSTITUCIONALITZACIÓ DE LA
DIRECCIÓ PÚBLICA

L'estructura organitzativa

Les regles formals de gestió de recursos humans

Les competències gerencials

La cultura política i les cultures organitzatives

REPTES I DIFICULTATS

Liderar amb tenacitat canvis complexos

Impulsar la formació de directius

Desenvolupar una identitat col·lectiva

Canviar les normes

Plantar cara amb les idees

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'apuntaran 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 a 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 1r 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 dona 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 a 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, administrant i donant forma a les intervencions i transaccions dels dos actors principals.

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 mànagers, 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 efficientista —fortament orientat a la reducció de la despesa— que la irrupció dels mànagers 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 dels quals la funció directiva ha assolit un grau notable de desenvolupament. 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 d'aplicació, 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 apuntat (Longo, 1999b).

EL DESENVOLUPAMENT DE LA FUNCIO DIRECTIVA

No hi ha *management* sense mànagers. 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 a produir perfils directius en la proporció que requereixen les reformes. Tampoc no disposen de mecanismes aptes per a 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 exigint 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 exigint 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, 1999b). 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 a 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 fèiem 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. El 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 del SCS són avaluats mitjançant un nou sistema de valoració de llocs (JESP, Job Evaluation for Senior Posts), i a tots se'ls apliquen retribucions variables per rendiment. La política salarial depèn d'una oficina que respon directament davant el primer ministre. El Cabinet Office ha

implantat al 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 a poder ser qualificats com a elit), entre els quals hi ha el deu per cent 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 el 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, el 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 Bagueño, 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 tres-cents càrrecs de nivell superior del govern central, i n'hi ha prevista l'ampliació del nombre. 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 a 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 FUNCÍO 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, 1999b). 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 exclouent 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 a 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...

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 a 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. L'èxit o el fracàs d'aquest 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 a reconèixer diversos graus i formes de manifestació del lideratge en la gerència pública. Jugant amb dos 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 congressual, 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

Un àmbit de discrecionalitat

No hi ha exercici de la direcció sense la capacitat per a 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 a 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 a decidir. Només així es podien introduir mecanismes de rendició de comptes sobre els resultats de la gestió, i anar més enllà dels controls procedimentals típics de les burocràcies, incapaços d'assegurar l'eficàcia i eficiència en els processos de producció dels serveis.

Per a construir aquest àmbit de discrecionalitat directiva resulta imprescindible transformar, respecte de les que caracteritzen les burocràcies tradicionals, les relacions dels directius amb dos 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

¹ Per a 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, 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.

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, en tant 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 a 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 a 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, o 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 rendició 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 apuntat. 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 que 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 teoria 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 la rendició 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, 1999b).

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 servei 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 a la noció de representativitat i, en el segon cas, incorporarien els models deontològics propis de cada professió pública. Són els mànagers 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 a 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 a 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 apunta a la construcció de sistemes de planificació i control basats en resultats, aptes per a 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 cap 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, d'altra banda, la pretensió de burocratitzar la direcció pública imposant-hi un patró homogeneïtzador de regulacions que l'aproximi a la funció pública tradicional, concebent-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 anterior si no hi haguessin directius capacitats per a 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 a 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 mànager 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 a 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 a 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 és estimulada al mateix temps per aquestes. 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 a 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, d'altra banda.

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 a 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. És per això, creiem, que l'impuls a la gerència pública, tal com hem vist, recolza 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 certa extensió (Longo, 1998 i 1999b).

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 apuntàvem, la presència en les organitzacions públiques d'un nombre creixent de directius convençuts del seu paper i dotats de les competències per a exercir com a tals és, per si 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 de l'entorn nostre, 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 seu caràcter *soft*, si es vol, sovint més assequible i fàcil de gestionar que, per exemple, les reformes estructurals i legals, és per si mateixa la solució per a 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, d'altra banda, a la frustració de moltes persones: les que, després de ser capacitades com a mànagers i d'intentar sense èxit trobar l'espai i el suport per a desistir-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 actors clàssics del paradigma weberian: polítics i funcionaris. Això fa —i també ho hem comentat— que la figura del mànager impliqui una certa càrrega contracultural que la converteix en quelcom emergent, poc consolidat, dotat de contorns ambigus i, amb certa freqüència, resistit 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 recognoscible. Per a aconseguir-ho, ens sembla que caldrà que hi hagi una massa crítica suficient de persones que es percebin a si 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 seria un exemple d'això.

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; Férrez, 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 a canviar les coses.

Plantar cara amb les idees

Hem fet al·lusió reiteradament a les dimensions ideològica o cultural dels canvis necessaris per a 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 de 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, suposadament neutrals. L'aportació de la gerència pública no consisteix en un intent de simplificar aquesta complexitat mitjançant un seguit de receptes instrumentals, sinó en millorar la capacitat institucional dels governs per enfrontar-la. En cap cas substitueix la política; pel 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 trough 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*. Tesi 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 edición, 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.

METCALFE, L. (1993). "Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatchers 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 Management 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*. Paris: OECD.
- OCDE (2000). *Issues and Developments in Public Management: Country Reports*. Paris: 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.; KEMPER, 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.