

Gestió pública I

Xavier Ballart Hernández

PID_00197808



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

1. Introducció a la gestió pública	5
1.1. Què és la gestió? És diferent la gestió de l'administració?	5
1.1.1. Una visió instrumental: gestió estratègica, gestió interna i gestió externa	5
1.1.2. Diferències entre gestió pública i gestió privada, valors	6
1.1.3. Innovació i gestió pública: els tres pilars	8
1.2. Gestió i administració pública tradicional	9
1.2.1. El codi genètic de les administracions	9
1.2.2. L'explicació històrica de l'emergència de les estructures burocràtiques	10
1.2.3. Tipus d'organitzacions i model organitzatiu	12
1.2.4. Tendència a tornar al model burocràtic en situacions d'incertesa	15
1.3. Presentació de les lectures obligatòries	16
1.3.1. Preguntes sobre les lectures	16
2. De l'administració pública tradicional a la nova gestió pública	18
2.1. Canvi de paradigma, teories de base	18
2.1.1. Canvi en les administracions públiques tradicionals	18
2.1.2. Fonaments teòrics: teories econòmiques de la burocràcia	20
2.1.3. Els precedents privats: el model de l'excel·lència	22
2.1.4. La rèplica pública: la reinvençió del govern	24
2.2. La nova gestió pública	26
2.2.1. Els components de la nova gestió pública	26
2.2.2. Consolidació de l'etiqueta NGP i qüestions que es plantegen	28
2.2.3. Balanç	30
2.3. Presentació de les lectures obligatòries	31
2.3.1. Preguntes sobre les lectures	31
3. Gestió relacional i xarxes de polítiques	32
3.1. Gestió relacional i transversalitat	32
3.1.1. Problemes recurrents	32
3.1.2. L'administració relacional, un nou paradigma?	33
3.1.3. La transversalitat i el disseny estructural	35
3.1.4. Tipus de transversalitat	39
3.2. La gestió de les xarxes	41
3.2.1. El concepte de <i>xarxa</i>	41
3.2.2. Gestionar les xarxes	43

3.3.	Presentació de les lectures obligatòries	44
3.3.1.	Preguntes sobre les lectures	44
4.	Pressupostació i gestió de personal.....	45
4.1.	La reforma pressupostària	45
4.1.1.	El concepte de <i>pressupost</i>	45
4.1.2.	Les maneres principals de classificar els ingressos i les despeses públiques	46
4.1.3.	Reformes pressupostàries, en comptabilitat i auditoria	47
4.1.4.	El pressupost orientat a resultats en la teoria i en la pràctica	49
4.2.	La reforma en la gestió del personal	51
4.2.1.	Les principals línies de canvi en la gestió de personal ...	51
4.2.2.	La flexibilització del model tancat	52
4.2.3.	La gestió de personal per resultats	53
4.2.4.	Increment de la productivitat i millora del rendiment individual i col·lectiu	54
4.3.	Presentació de les lectures obligatòries	56
4.3.1.	Preguntes sobre les lectures	56
Bibliografia		59

1. Introducció a la gestió pública

En aquest apartat es presenten els conceptes de *gestió* i de *gestió pública* com a esfera diferenciada de la gestió privada. També s'introdueix l'administració pública tradicional com la manifestació principal del model burocràtic en l'àmbit públic. Sobre aquest model, interessa explicar la seva emergència històrica i per què esdevé un referent al qual torna la gestió pública quan es produeix una situació d'incertesa.

1.1. Què és la gestió? És diferent la gestió de l'administració?

Podem definir la **gestió** com la direcció i organització dels recursos per a assolir un resultat desitjat. L'activitat de gestió suposa unes finalitats o objectius i també la necessitat de dirigir i organitzar persones, diners o pressupostos, equipaments i infraestructures.

Normalment, també suposa la necessitat de dirigir i organitzar el treball i les relacions que persones d'una organització hauran de tenir amb persones externes a aquesta organització, un fet que implica lligams de dependència entre els uns i els altres i amb l'exterior. Finalment, la gestió també porta implícita la idea de **responsabilitat pels resultats assolits**.

Sovint des de la literatura de gestió pública s'ha criticat els funcionaris públics pel fet d'*administrar* recursos més que no pas gestionar-los. A diferència de la gestió, la mera **administració** es caracteritza per l'absència de finalitats, l'aplicació de procediments establerts (sense qüestionar l'organització actual dels recursos) i la no implicació en les tasques de coordinació amb altres organitzacions externes.

1.1.1. Una visió instrumental: gestió estratègica, gestió interna i gestió externa

Durant molts anys, molts autors han defensat que *gestionar* és *gestionar* i que és igual que es faci en el sector privat o en el sector públic. En un text clàssic dels estudis d'administració pública de 1920, *Papers in the Science of Administration*, Gulick i Urwick van popularitzar l'acrònim **POSDCORB** per resumir les tasques en què consisteix la gestió: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* i *Budgeting*. En català: planificar, organitzar, elegir el personal, dirigir, coordinar, informar i pressupostar.

Uns anys més tard, a la dècada dels setanta, en una conferència que després es convertí en un altre article clàssic dels estudis d'administració pública, el professor de Harvard, Graham Allison va definir la gestió en base a tres grans categories d'activitats:

- Gestió estratègica.
- Gestió interna.
- Gestió externa.

Esferes de la gestió segons Allison

Estratègia:

- Establiment d'objectius i prioritats per a l'organització (en base a previsions del medi extern i de les capacitats de l'organització).
- Creació de plans operatius per a assolir aquests objectius.

Components interns de la gestió:

- Organització i personal: en organitzar, el gestor estableix l'estructura (unitats i llocs amb autoritat i responsabilitats assignades) i els procediments (per a coordinar activitats i emprendre accions); en qüestió de personal, tracta de col·locar les persones adequades en els llocs clau.
- Direcció de personal i sistema de gestió de personal: la capacitat de l'organització queda encarnada bàsicament en els seus membres i en les seves habilitats i coneixements; el sistema d'administració de personal recluta, selecciona, socialitza, entrena, recompensa, castiga i expulsa el capital humà de l'organització, que constitueix la capacitat de l'organització per a actuar, per tal d'assolir les seves metes i respondre a orientacions específiques de la gestió.
- Control de l'acompliment: diversos sistemes d'informació de gestió –que inclouen pressupostos d'operació i capital, comptes, informes i sistemes estadístics, avaluacions d'acompliment i avaluació de productes– ajuden els gestors a prendre decisions i a mesurar els avenços cap als seus objectius.

La gestió de públics interessats externs:

- Tracte amb unitats “externes” de l'organització subjectes a certa autoritat comuna: la majoria dels gestors generals hauran de tractar amb homòlegs d'altres unitats dins de l'organització en conjunt –a dalt, lateralment i avall– per a assolir els objectius de la unitat.
- Tracte amb organitzacions independents: dependències d'altres branques o nivells de govern, grups d'interès i empreses privades, que poden afectar de manera important la capacitat de l'organització per a assolir els seus objectius.
- Tracte amb la premsa i el públic, l'acció o aprovació dels quals és necessària.

1.1.2. Diferències entre gestió pública i gestió privada, valors

En el mateix article, Allison va afirmar que la gestió pública i la gestió privada s'assemblen però que, ben mirat, són diferents en tot allò que és important. Per a Allison, les principals diferències entre la gestió pública i la gestió privada són:

Referència bibliogràfica

G. T. Allison (1987). “Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?”. A: J. M. Shafritz; A. Hyde. *Classics of Public Administration*. Chicago: Dorsey Press.

- **L'horitzó temporal.** Al **sector públic** és més curt –segueix el calendari polític, fet que dificulta la gestió estratègica–, mentre que al **sector privat** la perspectiva temporal ve marcada per l'evolució del mercat.
- **La durada en el càrrec dels directius.** Al **sector públic** és difícil que en una mateixa organització un alt càrrec perseveri gaire temps en el càrrec. Al **sector privat** els períodes d'un alt directiu en una mateixa posició són més llargs, fet que els dona major estabilitat.
- **La capacitat d'avaluar resultats.** En el **sector públic** és més difícil avaluar l'èxit d'un gestor en el govern, per exemple, el director general de justícia de la Generalitat. En el **sector privat** és més fàcil avaluar l'èxit perquè, essencialment, es té en compte l'estat financer de l'empresa.
- **La línia d'autoritat.** En el **sector públic** hi ha dos nivells d'autoritat: polítics i tècnics, i cap d'ells és propietari. El sistema és ambigu pel que fa a la responsabilitat pels resultats o pels errors i fracassos. En el **sector privat** la línia d'autoritat és més clara ja que la dona la propietat, cosa que també suposa una major capacitat per a actuar, per exemple respecte al personal si cal introduir canvis.
- **La igualtat o les diferències en el tracte.** En el **sector públic** es dona més importància a la igualtat de tracte entre el personal o entre els ciutadans, fet que condiona la gestió. Mentre que en el **sector privat** es té més en compte l'eficiència i la competitivitat.
- **L'exposició al públic.** En el **sector públic** es dona l'anomenat *efecte peixera* pel fet que la gestió està més exposada als mitjans i a la visibilitat externa. En el **sector privat** no hi ha tanta exposició, llevat que es tracti de grans empreses d'accionistes que es vegin obligades a ser més transparents en la seva gestió per l'efecte de la regulació creixent de les obligacions de transparència.
- **La pressió dels mitjans de comunicació.** En el **sector públic** la premsa condiona molt les actuacions de polítics i tècnics que, de fet, sovint la veuen com un contrapoder més poderós que la mateixa oposició. El **sector privat** rarament es veu sotmès a l'observació crítica de la premsa i, al revés, té més capacitat per a utilitzar la premsa per a exposar els seus projectes.
- **La pressió d'altres actors polítics.** El **sector públic** també està subjecte al control d'òrgans polítics institucionals externs com els mateixos partits polítics, els tribunals o els seus equivalents en l'àmbit europeu. En el **sector privat**, els directius poden actuar amb més llibertat, no tenen necessitat de negociar tant, fet que els permet donar directrius més clares.
- **La multiplicitat i el caràcter contradictori dels objectius.** En el **sector públic**, per prescripció constitucional o legislativa, és obligat perseguir una

Referència bibliogràfica

G. T. Allison (1987). "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?". A: J. M. Shafritz; A. Hyde. *Classics of Public Administration*. Chicago: Dorsey Press.

multiplicitat d'objectius, a vegades contradictoris (agricultura enfront del medi ambient, creixement enfront de la cohesió social...), un fet que dificulta assolir resultats respecte a una lògica prioritària. En el **sector privat**, en canvi, malgrat s'ha parlat d'objectius afegits, com ara els que es deriven de la responsabilitat social de l'empresa, al cap i a la fi, la vara de mesurar els resultats és clara i es redueix a guanyar mercat, créixer, vendre i fer diners.

A aquestes nou diferències que deriven del text clàssic d'Allison s'hi podria afegir **la diferència en els valors**. En termes generals, la **gestió pública** està condicionada per l'obligació d'actuar conforme a uns **valors públics** que la societat, a través de les decisions polítiques, està d'acord a promocionar, com per exemple l'equitat, la igualtat, la transparència, l'ètica, la paritat de gènere, la sostenibilitat, la justícia social, la neutralitat, l'objectivitat, la legalitat, la imparcialitat o l'eficàcia respecte als objectius imposats per la legislació o els programes públics i l'eficiència quant a procurar obtenir més producció amb els mateixos recursos.

En el **sector privat**, els valors preferents es relacionen amb els objectius principals i fan referència a la competitivitat, al rendiment financer, a l'eficiència o a la iniciativa, la innovació o l'assumpció de riscos.

1.1.3. Innovació i gestió pública: els tres pilars

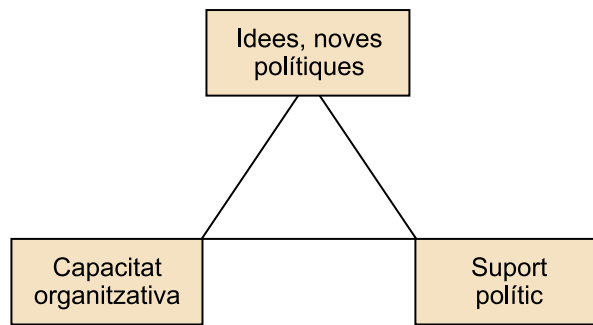
Més recentment, l'any 1995, una altre professor de Harvard, Mark Moore, va publicar un llibre que suposa una continuació de la línia encetada per Allison en la mesura que defineix gestió pública sobre **tres pilars** que suposen una petita variació respecte a la diferenciació entre gestió estratègica, interna i externa que acabem de veure. Moore veu la necessitat d'innovació i canvi en la gestió pública i sobre la base d'estudis de cas observa que els gestors innovadors que aconseguen reformes interessants prenen riscos controladament. Això vol dir que fan tres coses:

- Impulsen noves polítiques i nous serveis però es doten de dispositius capaços d'analitzar amb dades els resultats d'aquestes noves polítiques.
- S'asseguren que les seves organitzacions tenen el talent i la capacitat organitzativa per a implementar les innovacions amb èxit.
- Tenen molta cura d'obtenir el suport polític necessari per tal que les seves idees i la seva organització no es vegin bloquejats perquè els decisors polítics no entenen la importància dels canvis que proposen o tenen por que els canvis no surtin bé i els acabin afectant negativament.

Referència bibliogràfica

M. Moore (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Figura1. Els tres pilars de la innovació creadora de valor segons Moore



De fet, aquests tres pilars són una evolució de la gestió estratègica, interna i externa d'Allison, si bé donen lloc a un triangle que pot servir de model als gestors públics innovadors per calibrar les seves propostes i comprovar si són viables tècnicament i política.

La qüestió de fons per a Moore i per a tants autors en gestió pública és la **innovació**.

Normalment s'associa la innovació al canvi tecnològic i és evident que la societat actual ha creat una necessitat d'innovació permanent de la qual depèn la supervivència de les organitzacions privades. En l'àmbit públic, la pressió en aquest sentit és menor, però el que està clar és que la innovació no sortirà de les organitzacions burocràtiques que van ser dissenyades per al contrari, per a donar seguretat, fiabilitat i eficiència en la gestió d'operacions conegudes que es repeteixen amb una certa freqüència. En aquest sentit, la lògica és totalment contrària a la innovació i al canvi.

D'aquí que sigui necessari desenvolupar nous models organitzatius i de relacions entre les persones en les organitzacions públiques que suposin un caldo de cultiu favorable a la innovació.

1.2. Gestió i administració pública tradicional

1.2.1. El codi genètic de les administracions

En el codi genètic de les administracions públiques trobem un model organitzatiu que ha estat molt important per a la història de la humanitat, el **model burocràtic**.

Max Weber

Per a Max Weber, que va viure del 1864 al 1920, el model burocràtic era la resposta adequada als problemes de l'administració de la seva època.

El principal problema que resol l'organització burocràtica és el de la separació entre política i administració, creant una estructura racional i professional al servei de l'estat. La burocràcia es basa en un model jeràrquic, centralitzat i amb una forta especialització en el qual té un paper central la normativització de les actuacions i el compliment de les normes.

Això vol dir que el personal ha de seguir les instruccions i complir les normes, que els caps han de desenvolupar el seu paper de supervisors i controladors, mentre que el ciutadà és un receptor passiu de l'acció pública.

Els principals resultats que s'haurien de derivar de l'actuació pública a través d'organitzacions estructurades conforme al model burocràtic hauria de ser una major neutralitat, objectivitat i imparcialitat dels agents públics, una major capacitat de control i predictibilitat de les actuacions públiques, i una major equitat en els tractaments i en aquest sentit, una major justícia social. El model burocràtic posa molt èmfasi en la **racionalitat formal** (procedimental) com a mitjà per a aconseguir una major **eficiència** i per a garantir un **tracte just i no discriminatori**, una cosa que normalment s'aconseguirà amb la igualtat en el tracte, llevat que les diferències en les condicions de partida requereixin un tracte desigual però equitatiu, el que vol dir conforme al grau (desigual) de necessitat.

Assolir l'eficiència en el funcionament de les organitzacions públiques i la igualtat, equitat o tracte just entre els ciutadans continuen essent avui valors i finalitats que la societat associa a l'esfera pública i que molts països menys desenvolupats anhelan per a les seves administracions.

1.2.2. L'explicació històrica de l'emergència de les estructures burocràtiques

Una explicació històrica de la creació de les estructures burocràtiques es troba en el llibre de Bernard Silberman *Cages of Reason*. Aquest professor de la Universitat de Chicago va intuir que en un mateix moment històric, a final del segle XIX, es produeix el que anomena la **institucionalització de la racionalització** en una sèrie de països.

Amb aquesta expressió, de fet, s'està referint al procés de creació d'una administració pública racional burocràtica sotmesa al dret.

Silberman distingeix entre el **sistema continental** de França on hi ha una burocràcia dominada per una classe administrativa, i el **sistema representatiu** del Regne Unit i els Estats Units on la burocràcia professional és menys pode-

Referència bibliogràfica

B. Silberman (1993). *Cages of Reason. The Rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.

rosa i, per tant, és menys autònoma respecte al control dels polítics electes. I Silberman, també parla del Japó, on es crea un sistema de burocràcia racional no occidental.

Per aquest autor els fets històrics clau que es donen en tots els països que estudia és el que anomena una **crisi de successió en el lideratge polític** i, per tant, un canvi en la manera d'elegir els líders. Aquesta incertesa sobre la possessió del poder polític-administratiu es resol de diferents maneres que es poden resumir en dues grans opcions:

- Allà on s'havia donat un període revolucionari i una gran incertesa sobre les noves regles de joc, es crea una **burocràcia amb una forta orientació organitzativa cap endins**. Aquest seria el cas de França i del Japó.
- Allà on la incertesa s'associa a la progressiva ampliació del dret de vot sense que el sistema pateixi un canvi sobtat perquè hi ha unes regles electorals ben definides i els processos de selecció dels governants són predictibles, es crea una **burocràcia amb una forta orientació professional**, com en els casos del Regne Unit i dels Estats Units.

En el **cas francès**, que és el que per cultura administrativa ens és més proper, per a Silberman, des de la revolució, els líders polítics havien de demostrar al poble que l'estat funcionaria d'una manera més racional pel que fa al govern i a l'aplicació de les lleis respecte al que havia succeït en el passat. Si bé no podien celebrar tot seguit eleccions obertes perquè era massa arriscat per la revolució, ni tampoc mantenir el poder amb l'ús de la força durant molt temps, el que van fer va ser crear una administració i un estat prou eficaços que els legitimés.

Tot i que a curt termini van haver de substituir tots els membres de l'antic règim i controlar tantes oficines com els va ser possible creant quadres lleials, a llarg termini van anar definint les posicions, creant regles que delimitaven clarament la presa de decisions en l'aparell de l'Estat i especificant els procediments i la informació necessària per a cada acte administratiu. La seva preocupació principal era que es perseguís l'interès públic i l'eficiència administrativa en la mesura que si l'Estat funcionava bé, es legitimaria el nou règim. D'aquí que es construís la idea d'interès públic sobre la base del mèrit, l'expertesa, els estàndards objectius i la ciència de l'administració. I per això aquesta cultura administrativa identifica interès públic i eficiència administrativa.

El model administratiu francès, que després hem anomenat *napoleònic* per la forta empremta de l'emperador en la seva construcció, es defineix doncs pel compromís amb la carrera burocràtica predictable, estable, per a tota la vida i sense acomiadaments arbitraris, per la promoció en base a l'antiguitat per una sèrie d'oficines ordenades jeràrquicament i per l'especialització ministerial fins al punt que cada ministeri selecciona el seu personal i té les seves escoles de formació.

1.2.3. Tipus d'organitzacions i model organitzatiu

El govern i les organitzacions públiques s'ocupen, però, de problemes molt diversos, un fet que obliga a valorar en cada cas si el model organitzatiu burocràtic és el més indicat. Un dels principals autors que va tractar aquesta qüestió de manera sistemàtica va ser James Wilson, autor, entre altres obres, d'un llibre que porta per títol *Bureaucracy* i que resulta interessant per a veure com la diversitat dels problemes del que s'ocupen el govern i les organitzacions públiques obliga a valorar, en cada cas, si el model organitzatiu burocràtic és el més indicat.

Una manera de classificar les organitzacions públiques i les seves diverses maneres d'actuar consisteix a comprovar si es poden observar dues coses:

- Les **activitats** del seus agents, del seu personal.
- Els **resultats** de les seves activitats.

Així, la **capacitat d'observar o mesurar les activitats** que fan els treballadors serà més difícil quan aquesta activitat es fa lluny de la vista del supervisor o si té un caràcter rar o estrany.

Per exemple, un policia normalment treballa patrullant pel carrer, fet que fa difícil d'observar-ne l'actuació. A més, en la investigació d'un crim podria seguir estratègies que a primera vista no semblin normals conforme a la idea que la major part de les persones tenen sobre el que fa un policia.

En el mateix sentit, la **capacitat d'observar o mesurar els resultats** o impactes en la realitat pot ser difícil perquè ho és recollir informació sobre les conseqüències de les accions dels agents públics (per exemple, en el cas de la planificació familiar) perquè l'agent públic no té una manera òptima de fer la seva feina sinó que més aviat va provant diferents estratègies (per exemple, en la rehabilitació de reclusos), perquè els resultats són el producte d'una combinació de factors aleatoris externs i de l'acció del treballador públic (com per exemple, quan els serveis públics ajuden a un parat a trobar feina) o perquè els resultats es produeixen a mitjà o llarg termini i resulta difícil seguir la traça de l'impacte de l'acció pública.

Referència bibliogràfica

J. Wilson (1989). *Bureaucracy. What Government agencies do and why they do it*. Nova York: Basic Books.

Combinant ambdues dimensions –capacitat d’observar activitats i capacitat d’observar resultats– obtenim quatre tipus d’organitzacions públiques:

- **Organitzacions de producció:** aquelles que tenen la sort de treballar en àmbits amb activitats i resultats clars.
- **Organitzacions de procediment:** aquelles en què les activitats són clares i fàcils d’observar, però els resultats no.
- **Organitzacions *craft* o artesanals:** aquelles que, per contra, tenen resultats mesurables i clars, però són més difícils d’observar les activitats.
- **Organitzacions *coping*:** aquelles que dissortadament treballen en àmbits on ni les activitats ni els resultats són clars.

Tipus d’organitzacions segons Wilson

		Resultats	
		Clars	No clars
Activitats	Clares	Producció	Procediment
	No clares	<i>Craft</i> (artesanal)	<i>Coping</i>

Doncs bé, només en les organitzacions del primer quadrant, aquelles que treballen en àmbits on tant les activitats com els resultats són clars, s’aprofiten millor els avantatges del model burocràtic. Aquestes són les **organitzacions de producció**, on el supervisor veu tant el que es fa com els resultats. En aquests casos, la lògica productivista funciona bé i és possible compensar els treballadors de manera proporcional a la feina feta. A més, en aquests casos sabem que a més recursos invertits, més activitat i més resultats.

En bona part, l’Agència Tributària, els instituts gestors de la Seguretat Social, Correus, les oficines del Ministeri de l’Interior que expedeixen carnets de conduir, documents d’identificació o passaports, responen a aquest model.

Per a fer una bona gestió, aquesta mena d’organitzacions requereixen una maquinària burocràtica ben ajustada i, avui, avançada en el camp electrònic.

Aquest model, però, no està exempt de riscos, en la mesura que la lògica productivista presta una excessiva atenció al que és mesurable i es poden acabar generant incentius en els treballadors per a incrementar els seus números (estadístiques) o per a incrementar el seus números disminuint el nombre d’errors (si es busca més precisió). L’èmfasi en la producció pot provocar que es presti menys atenció personalitzada a les persones que la necessiten, si aquesta atenció no està degudament comptabilitzada en les estadístiques. En qualsevol

cas, sembla que el model burocràtic és imbatible per a algunes activitats i que els governs no poden prescindir d'algunes agències estructurades conforme a aquest model si volen assolir un mínim d'eficiència i igualtat en el tracte.

En les **organitzacions de procediment**, on el supervisor pot veure el que es fa però no mesurar amb la mateixa facilitat els resultats, el model burocràtic pot funcionar però la seva prescripció ja no és tan clara. En aquest cas, estan clars els procediments que es defineixen conforme amb els estàndards més actuals per un problema donat des de la perspectiva dels professionals especialitzats en aquell àmbit.

Pensem, per exemple, en un hospital mental on o no hi ha resultat o el resultat es produeix a mitjà o llarg termini. El mateix es podria dir d'un centre de detenció juvenil o d'aquells instituts i agències públics que ajuden a crear noves empreses o al fet que empreses existents siguin més innovadores o exportin més.

En tots aquests casos, l'element clau són els professionals que atendran els malats mentals, els joves detinguts o els emprenedors que volen crear una empresa o fer la seva empresa més innovadora. Aquests professionals actuen conforme a la seva professió i a la pràctica habitual dels professionals del sector esperant que es produeixin els resultats.

El problema en aquests casos és que moltes vegades no se sap què és un bon resultat i el risc derivat d'adoptar un model burocràtic és que malgrat que les activitats es facin com està establert que s'han de fer i, per tant, de la manera acceptada per la professió o pel sector, aquesta manera no és la millor o no contribueix a produir uns bons resultats. Un dels principals desavantatges de la burocràcia és la seva lentitud i la seva dificultat d'adaptació a noves maneres de fer o a canvis en l'entorn que generen nous problemes pels quals les formes d'actuació establertes són ineficaces.

El cas contrari és el de l'**organització craft o artesanal**, en què no és possible observar el personal mentre desenvolupa la seva activitat professional però en canvi sí que ho és mesurar resultats. L'adopció d'un model burocràtic podria suposar una limitació a la llibertat d'actuació dels professionals i incidir negativament en el seu rendiment.

Aquest podria ser el cas dels inspectors de treball o ambientals, dels recercadors o dels policies que fan investigació criminal.

El fet que es puguin controlar els resultats és un gran avantatge ja que, des de la perspectiva del supervisor, mentre es produeixi un nivell elevat de resultats, és menys important com s'aconsegueixin. D'altra banda, a les persones formades i amb nivells d'especialització elevats com els metges, els jutges o els enginyers, no els agrada que un supervisor es posi en com han de fer les coses. De fet, no li agrada a gairebé ningú que li diguin com ha de fer les coses i no tots els professionals accepten ser controlats per resultats.

Els principals problemes aquí serien que no es produeixin prou resultats o que la pressió per aconseguir resultats porti els professionals a desenvolupar pràctiques professionals inadequades o corruptes. La burocràcia és, en aquest sentit, poc valenta i reacciona regulant el comportament, establint controls i limitant de fet la capacitat d'actuació de les persones.

L'última categoria és la més complicada ja que en les **organitzacions coping** el supervisor no pot observar les activitats ni pot tampoc mesurar els resultats. En aquest cas, està clar que el model burocràtic no té sentit ja que no es donen les condicions essencials perquè pugui funcionar.

Aquest seria el cas, per exemple, d'algunes figures que treballen amb persones marginades socialment o d'algunes activitats de cooperació internacional. També es dona aquest cas en moltes activitats professionals que tenen una part de la seva actuació més clara des del punt de vista del control i una altra part menys clara com la recaptació d'impostos, que pot tenir àrees de lluita contra el frau en què resulta més difícil estandarditzar les activitats o controlar per resultats.

Novament, l'element clau són els professionals que poden treballar amb major o menor intensitat i que poden encertar més o menys i, per tant, ser més o menys eficaços en funció d'un conjunt de circumstàncies que no és fàcil d'identificar.

Davant el risc que aquestes organitzacions no facin prou feina o que la feina que facin no generi prou resultats, la tendència per part dels supervisors és de demanar activitat, cosa que porta a posar molt èmfasi en justificar el finançament mostrant acció. Sovint, però, aquesta preocupació per mostrar activitat pot desviar els professionals d'allò que és més important: descobrir què resulta més útil als seus usuaris. La temporalitat de les accions i, en particular, el fet que els resultats s'allunyin en el temps, també contribueixen a generar problemes en el context d'aquest tipus d'organitzacions.

1.2.4. Tendència a tornar al model burocràtic en situacions d'incertesa

Quan un servei públic entra en una situació d'incertesa o de crisi, sovint la recepta per a redreçar aquesta situació no desitjada consisteix a tractar el servei com a una organització de producció reforçant, per tant, el model d'organització burocràtic.

Per exemple, si en una escola de secundària hi ha greus problemes de disciplina per part dels estudiants, hi ha baralles o molt absentisme que contribueixen a un deteriorament creixent de l'ambient, s'entén que cal buscar solucions que aportin un major grau d'ordre i control. D'una banda, es pot reforçar l'autoritat del director, establir noves normes i incrementar la disciplina. De l'altra, en bona lògica burocràtica, es poden intensificar els programes d'orientació pedagògica dels mestres, controlar més estrictament el compliment tant de professors com d'alumnes i avaluar tothom regularment.

El risc de les solucions burocràtiques és que els professionals facin just el que volen els supervisors perquè no els puguin dir que no compleixen i els deixin en pau, però que no s'imliquin en la seva feina per trobar solucions als

Les queixes contra la burocràcia

És molt habitual sentir en organitzacions prestadores de serveis públics la queixa dels professionals (metges, professors, assistents socials...) amb relació a les exigències burocràtiques que els imposen els serveis centrals, que "sembla que vulguin que treballin per ells" enlloc de deixar-los desenvolupar la seva feina atenent els usuaris.

problemes reals dels seus usuaris. La lògica dels procediments no deixa de ser una lògica inspirada en l'ordre d'origen militar i, en aquest sentit, és bona per a mantenir l'ordre quan és necessari, però és menys adequada per a obtenir resultats si per a això és necessari aprendre de l'experiència, entendre els problemes i actuar de manera intel·ligent variant la intervenció en funció de les necessitats canviants de les persones. En aquest sentit, la rigidesa no facilita les solucions flexibles i innovadores quan sovint cal ordre però també provar noves maneres de fer i avançar en el coneixement d'una realitat que sol ser complexa.

Per acabar tan sols volem posar en relleu la contradicció entre els valors burocràtics (autoritat, jerarquia, centralització, estandardització, homogeneïtzació, verticalitat, objectivitat, neutralitat, control) i els valors que emergeixen en relació amb els serveis públics i privats en la societat actual (flexibilitat, diversitat, canvi, cooperació, personalització, adaptació, heterogeneïtat, proximitat) i amb les polítiques públiques que tendeixen a ser multisectorials i transversals trencant amb la lògica de verticalitat única tradicional.

Activitat

Per aquesta sessió es pot veure el vídeo d'Astèrix i les dotze proves: <http://www.youtube.com/watch?v=rKCMdIRGXHs>

La visita a l'edifici de La Campana de Barcelona, on es fan els tràmits relacionats amb el trànsit, pot donar una sensació similar a la que tenen els personatges del vídeo.

1.3. Presentació de les lectures obligatòries

Les quatre lectures obligatòries per aquest apartat són, d'una banda, el text clàssic d'Allison sobre les diferències entre gestió pública i gestió privada (en castellà) i un article de revisió de Boyne sobre aquest mateix tema (en anglès). De l'altra, dos textos que inclouen crítiques, si bé no directes, al model burocràtic tradicional de les administracions públiques. Un és la introducció a un estudi dirigit per l'economista menorquí Guillem Lòpez Casanovas publicat per La Caixa (la totalitat de l'estudi en castellà és accessible per Internet), en el qual es discuteixen quines han de ser les corones d'intervenció pública i com ha de ser aquesta intervenció; l'altre és un text (en castellà) d'un sociòleg, Ritzter, que estira l'argument de la burocratització i planteja el risc de la total *macdonalització* de la societat.

1.3.1. Preguntes sobre les lectures

1. En quina mesura diries que són diferents la gestió pública i privada després de llegir Allison i Boyne?
2. Quines recomanacions faries a un país com Irak a l'hora de crear la seva administració pública? Quins models recomanaries?

Referències bibliogràfiques

G. T. Allison (1987). "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?". A: J. M. Shafritz, A. Hyde. *Classics of Public Administration*. Chicago: Dorsey Press.

G. A. Boyne (2002). "Public and Private Management: What's the difference?" *Journal of Management Studies*. (nº. 39, pàg. 1).

G. Lòpez Casanovas (director) (2003). *Los nuevos instrumentos de la Gestión Pública*. Barcelona: La Caixa, Colección estudios económicos (núm 31).

G. Ritzter (1996). *La Mcdonalitzación de la sociedad*. Barcelona: Ariel.

3. Quan està justificada la gestió pública segons els economistes?
4. Quan comença a ser irracional la racionalitat?

2. De l'administració pública tradicional a la nova gestió pública

En aquest apartat es presenta el procés de canvi de paradigma en el món de la gestió pública occidental com a conseqüència de les reformes que es produeixen a Europa i als Estats Units a partir de la crisi dels vuitanta. En el cas europeu, emergeix la **nova gestió pública** com a paradigma alternatiu a l'administració pública tradicional. El seu èxit consolida l'etiqueta i obre el debat sobre si aquesta nova visió substitueix la precedent.

2.1. Canvi de paradigma, teories de base

2.1.1. Canvi en les administracions públiques tradicionals

En la dècada dels anys vuitanta del segle passat es produí un canvi important en el món de les administracions públiques com a conseqüència de la crisi econòmica que es va patir en les democràcies occidentals.

Si bé els països nòrdics havien experimentat ja amb la idea d'uns ministeris petits amb gran capacitat de decisió i unes agències públiques autònomes per a la gestió de serveis, la "revolució" dels vuitanta la van protagonitzar els **països anglosaxons (Regne Unit, Austràlia i Nova Zelanda)** que en van ser els impulsors ideològics i els primers a fer efectius els canvis en les seves pròpies administracions. En el cas del **Estats Units**, també es produïren canvis importants però seguint un model propi i diferenciat que va ser etiquetat amb denominacions diferents.

Des dels anys trenta del segle XX, el model burocràtic havia permès evitar l'ús de l'oferta de treball públic com a recurs polític clientelar. Als Estats Units, per exemple, es va poder evitar la corrupció amb la creació de grans agències independents allunyades dels polítics per a la gestió dels grans projectes de construcció de carreteres, ponts i aeroports. En el món occidental, inclosa Espanya si s'exceptua l'administració de la postguerra fins a les reformes dels anys seixanta impulsades pel ministre López Rodó, el principal èxit va ser la creació de sistemes de mèrit amb exàmens escrits i protecció contra l'arbitrarietat en la contractació i també la implantació de catàlegs de llocs de treball i escales de remuneració en un marc protector dels funcionaris davant de l'acomiadament per raons polítiques.

Aquest sistema va funcionar durant més de cinquanta anys, però la crisi econòmica dels vuitanta i la globalització creixent del món a partir dels noranta van posar en relleu la necessitat de canviar de model per a fer front a les exigències cada vegada majors de **qualitat en els serveis públics** i de **gestió eficient** pel que fa a la utilització de diners públics. Per a la primera ministra britànica, Margaret Thatcher, no es tractava tant d'un problema de finalitats com de mitjans. El Govern i l'Administració havien de ser més empresarials en el sentit de dinàmics i emprenedors. L'Administració havia de traslladar els recursos de les àrees de baixa productivitat, a les àrees en què era més necessària la intervenció pública i on l'Administració havia de ser més eficient i productiva utilitzant els recursos de maneres diferents a com ho havia fet fins llavors.

El conjunt de reformes impulsades pels governs britànics, australià, nova zelandsès o dels Estats Units i el Canadà tenien una mateixa **orientació ideològica** i responien a una mateixa lògica:

- En primer lloc, consideraven prioritari **frenar la tendència al creixement il·limitat del sector públic** tant en despesa com en personal i nombre d'organitzacions.
- En segon lloc, creien necessari **trencar el monopoli públic** de la prestació dels serveis per a donar entrada al sector privat o al tercer sector. En aquest sentit, eren partidaris de la **privatització** en la provisió d'aquells serveis de titularitat pública que podien ser gestionats de manera més eficient per organitzacions privades, competint entre elles o amb organitzacions del sector públic.
- En tercer lloc, els ideòlegs del canvi estaven convençuts que l'administració pública era un dels pilars de la **competitivitat** d'un país i que, per tant, era important que sumés, en lloc de restar, en un context de globalització creixent del món i d'interdependència.

Abans que ells, les administracions dels **països nòrdics** havien introduït canvis estructurals sobre la base d'un model d'agències independents i d'administració municipal forta. També havien fet reformes en els processos pressupostaris o invertit en les noves tecnologies de la informació per a millorar el funcionament dels serveis públics. Els canvis s'havien fet però sense tant de soroll, evitant el qüestionament del sector públic des de la perspectiva ideològica.

2.1.2. Fonaments teòrics: teories econòmiques de la burocràcia

En termes generals, l'impuls reformista responia a una visió pragmàtica de tipus gerencialista que no es plantejava gaires problemes teòrics i que entenia que era possible portar les eines i els estils del sector privat al sector públic.

Com hem vist més amunt, una visió molt estesa en el món de la gestió és que: la bona gestió és la professional i que no importa que es practiqui en un àmbit o en l'altre, públic o privat.

Algunes **teories econòmiques** justificaven, però, les idees dels ideòlegs polítics en els governs britànics i nord-americà. En aquest sentit, van ser importants el **nou institucionalisme econòmic** i les **teories de l'elecció racional** aplicades a la burocràcia. Una de les parelles més influents en el desenvolupament d'aquesta visió va ser el matrimoni Ostrom, tant Vincent com Elinor, si bé ella acabaria essent més influent i rebent el premi Nobel d'economia l'any 2011. Altres teòrics importants van ser els que van desenvolupar les **teories dels costos de transacció** com Williamson. Aquesta nova visió econòmica de la burocràcia va obrir tot un món sobre les possibilitats d'influir en el comportament dels agents públics a partir de manipular les regles i crear els incentius adequats en la línia del que havien teoritzat Arrow (un altre premi Nobel) o Niskanen.

Una teoria particularment important, per tot allò que fa referència a la privatització dels serveis i als processos de segregació en agències públiques de part de les activitats abans desenvolupades pels ministeris, va ser la **teoria de l'agència**. Aquesta teoria planteja un problema clàssic de confiança per al cas en què un principal encarrega a un agent que actuï en el seu nom, com en el cas de delegació de la gestió d'un servei a una agència pública autònoma o de privatització de la provisió. El problema bàsic és que el principal no té un control total sobre l'agent i que l'agent només té informació parcial sobre els interessos del principal, a banda que normalment els seus interessos no solen coincidir plenament.

Quan es produeix un encàrrec o una delegació per a la gestió d'un servei, l'ideal seria que el principal sigui servit fidelment i que l'agent sigui compensat de manera equitativa. Per això és necessari que el principal pugui jutjar la qualitat del producte que va rebent i pugui tallar la relació amb aquells agents que no li funcionin adequadament. En el cas dels serveis públics, però, sovint el judici sobre la qualitat dels serveis és difícil de fer per dues raons:

- Primer, perquè no és fàcil mesurar la qualitat dels serveis.

Per exemple, quina escola concertada dóna millor qualitat d'educació.

- Segon, perquè tenen un pes important en els resultats finals factors aleatoris externs.

Per exemple, en educació té una paper molt important l'interès dels pares per l'educació dels seus fills o el nivell socioeconòmic de les famílies i dels barris.

Aquests factors fan, doncs, molt difícil pagar un agent per uns resultats que en molts casos, a més, solen ser de serveis i àmbits importants (educació, sanitat, lluita contra l'atur, etc.). La solució quan no es pot pagar per resultats sol ser pagar per activitat (hores de classe, activitats de prevenció o cura, hores de formació ocupacional, etc.) o per allò que sigui mesurable (nombre d'alumnes, de pacients o d'aturats). El perill evident, però, és que s'acabi substituint un valor per un factor que no estigui perfectament relacionat amb el que es vol mesurar, generant fins i tot incentius no del tot controlats que motivin l'agent a lliurar una cosa per l'altra.

El professor Donahue en el seu llibre *La decisión de privatizar* va plantejar la **disjuntiva entre agafar directament empleats públics o contractar una organització externa** perquè presti un servei i va definir criteris per a decidir en quins casos és millor fer una cosa o l'altra. Per a Donahue:

- Quan la tasca és incerta, resulta difícil de mesurar el valor del que es fa, no hi ha un nombre suficient d'agents que permeti substituir-ne un quan aquest no treballa bé i només el principal té un coneixement complet sobre què s'ha de fer per a produir el servei; aleshores és millor contractar personal propi i no arriscar-se amb una externalització.
- Mentre que en el cas contrari, quan l'administració pot definir molt bé els requisits sobre com s'ha de fer la feina, és fàcil mesurar els resultats o l'activitat, és possible canviar d'agent quan aquest falla per incompetent o deslleial i, en general, resulta fàcil controlar si s'han seguit els procediments previstos, aleshores val la pena externalitzar.

Dit d'una altra manera encara més sintètica, s'hauria d'externalitzar, segons Donahue, quan el principal té més un problema de **mitjans** (d'ineficiència en la gestió d'aquests mitjans) que no de **resultats**, ja que sap que aquests es produiran si s'apliquen adequadament els procediments.

Les teories econòmiques i la seva forma de raonar sobre els comportaments administratius també van posar en relleu **alguns problemes** que es podien relacionar fàcilment amb l'administració pública tradicional i amb el sistema de govern públic. En primer lloc, la **responsabilitat atenuada** i en segon lloc, la **cerca de rendes** o *rent seeking* per grups oportunistes que tant podien ser funcionaris públics com contractistes i proveïdors externs.

Referència bibliogràfica

J. Donahue (1991). *La decisión de privatizar*. Barcelona: Paidós.

La **responsabilitat atenuada** s'explica novament per la dificultat de mesura de l'èxit o fracàs o, si es vol, pels mandats i finalitats complexes típics de l'àmbit públic que es presten a valoracions ambigües. El fet que resulti difícil determinar responsabilitats clares respecte als resultats assolits suposa, a la vegada, que es redactin els contractes de manera laxa sense especificar prou clarament les exigències concretes en cada cas, cosa que podria generar una major laxitud encara. En sentit contrari, per a mantenir la tensió i l'atenció en els resultats seria necessari que algú assumís la missió de recordar la necessitat de concentrar l'esforç en aquelles activitats que més aporten a la missió de l'organització pública. Aquesta funció que en el sector privat fa el propietari per interès propi no està tan clar que la facin els propietaris dels serveis públics que serien els ciutadans ni els seus representants, els polítics, ja que les seves recompenses en el mercat electoral tampoc estan directament vinculades als resultats de la gestió concreta dels serveis. El conjunt d'aquests factors desembocaria en un estil menys vigilant que el del propietari privat, tant pel que fa a la utilització dels recursos com als resultats dels serveis públics.

La **cerca de rendes** es produeix quan es paga una retribució a un agent –empleats públics– o un preu –a un proveïdor– per sobre del que seria just atenent als preus de mercat. Segons la teoria econòmica, la retribució a un agent o proveïdor hauria de ser igual al valor que crea i no és raonable si excedeix el nivell que altres agents o empreses demanarien per fer la mateixa feina. L'excés de pagament en diners, seguretat, comoditat o altres és més probable que es produeixi com a conseqüència de la laxitud que comentàvem. En general, tots els treballadors desitgen tenir bons salaris i condicions de treball favorables i tots els proveïdors prefereixen tenir preus avantatjosos i condicions i terminis generosos. La qüestió és si aquests agents aconseguen imposar els seus interessos per sobre dels interessos generals de tots els ciutadans, o si polítics i directius públics arriben a articular mecanismes que posin límits als interessos d'aquests agents com ho faria un propietari.

2.1.3. Els precedents privats: el model de l'excel·lència

Com ja hem comentat, les reformes dels anys vuitanta en els països anglosaxons van respondre a una voluntat política i a una visió pragmàtica de tipus gerencialista que no era gaire conscient de les teories econòmiques subjacents. Margaret Thatcher no solament volia canviar la manera de funcionar de les administracions del seu país, sinó que també volia canviar el rol dels alts funcionaris públics en la mesura que havien de deixar de mirar-s'ho des de les seves còmodes butaques d'assessors dels polítics per passar a implicar-se molt més en el dia a dia i en el funcionament dels serveis públics.

Com que el sector privat és molt més gran que el sector públic i les empreses privades acostumen a ser més àgils i innovadores que no les administracions públiques, per a molts polítics britànics i nord-americans el més natural era **observar què s'estava fent en el sector privat i intentar portar algunes de les millors pràctiques al sector públic**. Per això un dels llibres més influents va ser *En busca de la excel·lència: lecciones de las empresas mejor gestionadas*, publicat l'any 1982 per Peters i Waterman i considerat un dels llibres més influents de tota la història de la gestió privada.

Els autors eren un acadèmic i un consultor que amb el seu treball havien tingut l'oportunitat d'observar per dins la presa de decisions i el funcionament de grans empreses nord-americanes que es podien considerar excel·lents pel seu caràcter innovador, la qualitat dels seus productes i el seu rendiment financer elevat. El llibre recull en un llistat de proverbis la recepta que, al seu entendre, havia portat les grans empreses observades a l'excel·lència. Per a Peters i Waterman el "truc" d'aquestes empreses es podia resumir en:

- Posar l'èmfasi en l'acció i en fer les coses senzilles.
- Buscar insistentment la qualitat, mimar el client i aprendre de les persones que compren els productes.
- Deixar llibertat d'actuació als "campions" de la innovació dins l'empresa.
- Tractar com a persones adultes els empleats i escoltar el que han de dir sobre els productes de l'empresa.
- Concentrar-se en el que saben fer millor o "qui és sabater que faci sabates".
- Reduir l'estructura a una estructura simple amb pocs directius i amb personal de suport o plantilla reduïda.
- Descentralitzar les decisions en els equips innovadors, però centralitzar les decisions sobre els objectius i valors essencials que defineixen l'empresa .

Es tractava, doncs, de recomanacions relativament simples que s'argumentaven en base a la descripció dels casos i de la manera com les empreses seleccionades posaven en pràctica aquelles idees i proverbis. Malgrat la simplicitat del plantejament, les empreses excel·lents es van convertir a través del llibre de Peters i Waterman en el mirall en el qual es volien reflectir els gestors de les empreses del moment.

Referència bibliogràfica

T. Peters; J. Waterman (1984). *En búsqueda de la excelencia: lecciones de las empresas mejor gestionadas*. Barcelona: Plaza y Janés.

2.1.4. La rèplica pública: la reinvençió del govern

Deu anys després, el 1992 va aparèixer el llibre que vindria a complir la mateixa funció per al sector públic en el context nord-americà. Va ser publicat per un tàndem, Osborne i Gaebler que, com en el cas de Peters i Waterman, formaven un acadèmic i un consultor que havien treballat com a consultors d'organitzacions públiques i que havien inspirat el programa de reformes de l'Administració de Clinton-Gore.

Si bé l'impacte en el mercat del llibre d'Osborne i Gaebler no va ser tan important com el d'*In Search of Excellence*, sí que ho va ser per als professionals de l'àmbit públic tant dels Estats Units com d'Europa. El mètode era molt semblant en la mesura que partia d'experiències d'èxit en la reforma i gestió del sector públic per a destil·lar-ne una sèrie de principis o proverbis que podien seguir els gestors que es trobessin en una situació assimilable. Osborne i Gaebler van insistir molt en el fet que gestionar organitzacions públiques no era el mateix que gestionar empreses privades, però la seva recepta seguia la línia d'un **model d'administració empresarial**. En aquest cas, i com que el llibre tracta de gestió pública, es comenten els proverbis més coneguts proposats pels autors:

- **Govern catalitzador:** “Els governs han de portar el timó però no han de remar tant”. Per *portar el timó* s'entenia la gestió estratègica i la presa de decisions d'alt nivell sobre grans finalitats i valors. La idea de *remar* feia referència al treball en la base d'operacions, a la prestació dels serveis pels professionals, a la feina del dia a dia que es podia traslladar a altres organitzacions, ja fossin administracions territorials o locals, el tercer sector o el sector privat.
- **El control ha d'estar en la comunitat, en els ciutadans, fora de la burocràcia.** Segons aquest principi, quan el control està en mans dels ciutadans sol ser més efectiu. La participació activa dels ciutadans que tenen interès en el bon funcionament d'un servei, per exemple de les associacions de pares i mares de les escoles, fa que els gestors es vegin obligats a rendir comptes i a millorar. També es podria assimilar a un control extern i ciutadà el control pels mitjans de comunicació, però aquest control té unes característiques diferents que fan que en algunes ocasions tendeixi a pertorbar més que a ajudar els gestors públics.
- **Mesurar el rendiment, no en funció de la despesa sinó dels resultats.** Un dels principals punts de tots els moviments reformadors és l'orientació a resultats i la idea de portar a polítics, directius-gestors, administradors i, fins i tot, ciutadans a deixar de parlar tant de recursos (places, pressupost, etc.) i passar a parlar de resultats. Això, com s'ha dit, no és possible en tots els casos, però és una constant. La idea era donar la volta a la manera de

Referència bibliogràfica

D. Osborne; T. Gaebler (1994). *La reinvençió del gobierno*. Barcelona: Paidós.

mirar les administracions, posar els resultats per davant i intentar definir rendiment per a casos concrets.

- **Inspirar-se en les finalitats, no en les regles o reglaments.** El mateix terme *finalitats*, en lloc de la utilització del terme *objectius*, podria servir com a recordatori de la necessitat de pensar en els problemes socials i en les polítiques i de no centrar-se tant en aspectes organitzatius interns o en el compliment de les regles que seria la tendència natural per a aquells administradors formats en una tradició administrativa de caràcter jurídic. En plantejar les qüestions en termes de problemes socials i finalitats, també es facilita la connexió entre les lògiques administratives i les lògiques polítiques i ciutadanes.
- **Redefinir els usuaris com a clients.** La utilització del terme *clients* era una manera de recordar que aquells que se situen a l'altra banda del taulell no són *administrats* o subjectes passius de drets sinó, tot el contrari, usuaris de serveis públics amb drets que han de ser ben tractats i que han de tenir una experiència positiva del seu contacte amb l'administració. El terme *client* no va ser acceptat per aquells que reduïen la relació entre el ciutadà i l'administració a una relació de tipus contractual quan hi ha un dret de participació política i una consideració de ciutadà que se situa per sobre de la de simple client.
- **Actuar proactivament, deixar de proporcionar serveis de manera reactiva.** Aquest punt fa referència a la tendència de la política i de l'administració a reaccionar reactivament en funció d'estímuls externs sense haver analitzat les necessitats o haver planificat suficientment les actuacions.
- **Descentralitzar les estructures de govern.** Com també s'ha dit més amunt, un dels principis fonamentals és trencar estructures excessivament grans, desagregar i crear estructures amb finalitats ben definides que actuin amb una major proximitat en relació amb els problemes i que permetin avaluar el treball dels responsables dels serveis públics amb una major facilitat. La idea de descentralització agrupa molts aspectes diferents i ha estat qüestionada en molts casos; però aquí la idea principal era la de donar més poder de decisió als responsables operatius.

Un dels principals problemes de les llistes de proverbis és que no qualifiquen en quines condicions s'hauria o no s'hauria de seguir la directriu. Com passava en el cas del llibre de Peters i Waterman, tampoc el llibre d'Osborne i Gaelbler presenta una teoria acabada, sinó que seguint una tradició molt arrelada en els estudis de gestió, els autors es basen en les seves observacions inductives de la realitat per treure'n unes recomanacions que ells entenen que poden ajudar aquells que gestionen organitzacions públiques semblants a les que els autors van estudiar.

2.2. La nova gestió pública

2.2.1. Els components de la nova gestió pública

L'equivalent europeu de la reinvençió del govern és el moviment de la **nova gestió pública** (NGP) que, com s'ha dit, és un moviment en el seu origen acotat al Regne Unit, al qual s'hi van afegir Austràlia i Nova Zelanda.

Es tracta d'un moviment d'arrel anglosaxona, però que per la influència dels acadèmics i de les publicacions britàniques s'estengué després a tot Europa.

Hi ha diversos articles que expliquen la NGP. Un que segueix una lògica semblant a la que hem fet servir per explicar els llibres nord-americans és un article de Christopher Hood, actualment a la Universitat d'Oxford, de l'any 1991 que porta per títol "A Public Management for all seasons?".

Referència bibliogràfica

C. Hood (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration* (núm. 69, pàg. 3-19).

En aquest article, Hood presenta algunes de les idees que defineixen la NGP i que, com tot seguit es pot comprovar, s'assemblen força a les idees que en la mateixa època estaven desenvolupant els seus col·legues nord-americans:

- **Hands on management.** La idea d'arromangar-se i posar-se a gestionar els serveis seria un dels mandats principals de Margaret Thatcher a alts funcionaris públics. El missatge era clar en el sentit d'espavilar i fer una gestió activa i proactiva d'alta qualitat.
- **Mesures explícites de rendiment, dels objectius assolits i del seu cost.** Aquesta idea es basava en el concepte de *cost-eficàcia* i, per tant, en desenvolupar les capacitats tant per a mesurar rendiment, eficàcia, resultats i beneficis socials, com per a associar el progrés o retrocés en aquests resultats a la inversió de diners públics. El mandat polític reclamava que es fessin servir indicadors i que es mesurés els resultats, o en el seu defecte l'activitat pública, condicions necessàries per a poder passar comptes.
- **Èmfasi en el control d'activitats: distribució de recursos de manera que s'incentivi l'eficiència.** Una derivada del principi anterior és la de traslladar el mandat de mesurar resultats, o en el seu defecte activitats, a tota l'organització. Això volia dir que s'havien d'establir objectius específics per a cada unitat i per a cada treballador, de manera que fos possible identificar la contribució de cada persona, de cada unitat i de cada organització.
- **Desagregació de les grans unitats administratives de manera que es relacioni millor l'activitat, el pressupost i el servei que es dona.** Una visió força comuna era la de l'administració com un "gran transatlàntic

burocràtic”, massa gran per a ser conduït i gestionat adequadament. Calia trencar-lo en parts més petites per a poder vincular de manera més clara el pressupost, l’activitat feta i els resultats assolits. Si es feia amb cura un seguiment de la contribució de cada unitat, seria possible racionalitzar la despesa i les estructures organitzatives.

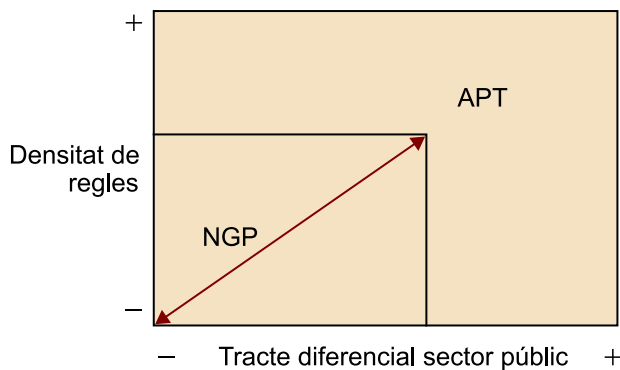
- **Competició dins el servei públic: contractes i concursos interns.** Fruit d’aquesta idea es va produir una tendència a contractualitzar les relacions dins de l’administració a través de diferents figures. Una de les que més s’ha utilitzat és la del contracte-programa, si bé en aquest cas l’origen és un eina que va desenvolupar el govern francès per a controlar les grans empreses públiques. La idea de contractes interns en la línia del B2B (*business to business*) privat intentava clarificar les relacions d’intercanvi, particularment quan es lliuren recursos a canvi d’activitats. Al mateix temps, la desagregació permetia la competició entre unitats per a la producció de serveis a canvi de recursos.
- **Èmfasi en adoptar estils característics del sector privat, deixant l’estil tradicional.** L’origen anglosaxó de la NGP es manifesta en diferents principis com la idea d’adoptar estils i maneres de treballar més semblants als característics del sector privat en l’àmbit públic. Els polítics reformistes britànics volien transformar els buròcrates en gestors, si bé aquestes idees no van ser gaire ben rebudes pels que dins i fora del Regne Unit preferien la idea de servidors públics amb una ètica diferenciada respecte als gestors que segueixen la lògica pròpia del sector privat.
- **Èmfasi en l’austeritat en l’ús dels recursos públics: mirar el cèntim.** Aquestes idees es van desenvolupar en un context de forta crisi econòmica i, en conseqüència, es va posar l’accent en la vigilància i reducció de la despesa pública. En aquest moment va començar l’obsessió pels dèficits 0 i per la reducció del deute públic. Tant Thatcher com Reagan volien reduir impostos, però abans era necessari reduir la despesa i mantenir les espases ben altes per a evitar el descontrol en la gestió dels diners públics.

En un altre article molt citat, “From Old Public Administration to New Public Management” Dunleavy, de la London School of Economics, i el mateix Hood, van dibuixar un gràfic molt aclaridor per definir la NGP. Aquest gràfic es construïa sobre dos eixos: d’una banda, la densitat de regles que limitaven la llibertat dels alts funcionaris públics a l’hora de gestionar els diners, el personal o els contractes; i, de l’altra, la mesura en què el sector públic és tractat de manera diferencial respecte al sector privat pel que fa a la regulació dels recursos humans, les estructures organitzatives o els mètodes de treball. Per a aquests autors, l’administració pública tradicional (APT) es caracteritzaria per nivells elevats en les dues dimensions, mentre que la NGP es caracteritzaria

Referència bibliogràfica

P. Dunleavy; C. Hood (1994). “From Old Public Administration to New Public Management”. *Public Money and Management* (vol. 3, pàg. 14).

per nivells baixos en les dues dimensions. Lògicament, també és possible la combinació de nivells alts i baixos d'una i altra dimensió que els autors exemplifiquen en àmbits com l'educació superior, la sanitat o els serveis socials.



2.2.2. Consolidació de l'etiqueta NGP i qüestions que es plantegen

L'etiqueta NGP s'ha consolidat amb els anys i fins i tot es pot detectar un cert abús del terme que porta a associar qualsevol tipus de reforma modernitzadora en l'àmbit públic amb la NGP. D'altra banda, l'etiqueta va ser inicialment contestada (però progressivament acceptada) per aquells que veien la NGP com a quelcom propi de la cultura anglosaxona i, per tant, aliè a la cultura administrativa continental d'arrel germànica o francesa. La NGP tampoc no va agradar (i continua no agradant) a l'esquerra i a aquells que l'han associada amb un model liberal, favorable a la recerca de solucions de mercat i que intenta evitar la intervenció a través de mitjans públics quan es plantegen problemes socials. L'èxit de la NGP posa sobre la taula, doncs, algunes qüestions relacionades amb aquestes visions escèptiques o directament crítiques de la NGP.

a) És tan "nova" la NGP?

Una primera qüestió que es planteja és si efectivament es produeix un canvi de paradigma com han afirmat els defensors de la NGP, per als qui hi ha essencialment dos models, l'administració pública tradicional i la NGP. Un argument en contra és que la base de les organitzacions públiques continua essent l'estructura burocràtica amb la seva jerarquia, especialització, delimitació rigorosa de competències, seguiment estricte de procediments, ús de documents i comunicacions per escrit, preparació tècnica, disciplina, control burocràtic... És cert que la NGP és contrària a la jerarquia, que vol substituir per lligams contractuals, i que també és contrària a mirar més els procediments que els resultats, però al mateix temps algunes de les seves recomanacions amb relació a la qualitat i als clients o al control de les activitats i dels resultats han acabat generant nous procediments que, en la mesura que es van formalitzant en les

organitzacions innovadores, les fan més burocràtiques. Així, si bé la NGP es vol associar a la innovació i al canvi, alguns mecanismes que propicia acaben esdevenint obstacles a la mateixa qualitat o efectivitat de l'organització.

b) Canvi de valors en el sector públic

Una segona qüestió que ha estat identificada pels autors que estudien els valors és el risc de substitució dels valors públics per valors privats, donada la insistència en la recerca de l'eficiència, la reducció de costos, l'externalització i la competitivitat entre proveïdors de serveis. Alguns autors s'han mostrat preocupats per l'ètica pública i els valors públics tradicionals. A d'altres els ha semblat que era possible afegir als valors públics tradicionals els nous valors i que no hauria de ser quelcom aliè al sector públic el fet de preocupar-se per l'eficiència o per la reducció de costos. El problema es planteja amb major realisme quan els valors entren en conflicte i s'ha d'escollir entre uns i altres, o quan persones que van decidir dedicar-se al servei públic veuen que se'ls valora més la seva capacitat d'estalvi o de generar guanys per a l'organització que no la qualitat en el seu treball. Teòricament, aquestes són qüestions que hauria de resoldre una bona direcció pública assolint el millor equilibri entre els valors en conflicte.

c) Qualsevol reforma modernitzadora és NGP?

Finalment, la NGP ha tendit ha acaparar totes les reformes innovadores, però si s'analitza cada una de les línies de canvi s'arriba a la conclusió que ja tenien una vida pròpia molt abans que es parlés de NGP i, lògicament, han seguit el seu camí independentment del discurs de la NGP i de la seva apropiació per part d'aquells que han formulat aquest concepte. Per a il·lustrar aquesta idea n'hi ha prou de comentar breument (ja que són objecte d'apartats posteriors d'aquest curs) quatre grans línies de reforma:

- La direcció per objectius.
- El control de gestió.
- La gestió de la qualitat.
- L'administració electrònica.

Una de les primeres línies de reforma de la gestió privada després adaptada a la gestió pública és la **direcció per objectius**, popularitzada per Peter Drucker en la dècada dels anys seixanta. La proposta de Drucker per al sector privat es basava en una idea força simple: si s'estableixen objectius i la gent sap què importa a l'organització i cap on es vol anar, aquesta mateixa gent s'enfocarà cap a assolir aquelles finalitats; mentre que si no es fixen els objectius principals, els professionals acaben fent el que els agrada més, o el que sempre han fet o el que els resulta més còmode. La direcció per objectius segueix un disseny en cascada o *top-down*, és a dir, que en primer terme es decideix la visió de

l'organització, on es vol anar, i tot seguit aquesta visió es va articulant en finalitats, que es van desglossant en objectius per a l'organització i en objectius per a cada unitat organitzativa i per a cada individu.

La direcció per objectius és important perquè explica, en bona part, moviments posteriors amb un gran impacte en el món de la gestió privada i pública com la gestió estratègica, el pressupost per objectius o per resultats, o la introducció del **control de gestió**. Totes aquestes iniciatives estan molt relacionades i busquen millorar la capacitat de control de les organitzacions sobre les seves operacions. En el context de les administracions públiques, l'èmfasi s'ha posat en passar de controls *ex ante* a controls *ex post*, de la ineficient comprovació de la regularitat i legalitat formal a la més eficient, però també més insegura, comprovació del funcionament de les activitats i dels seus resultats en un context de descentralització progressiva de la presa de decisions, creació d'organismes autònoms i agències o externalització i privatització de la provisió.

Tots aquests moviments precedeixen la NGP i es podria dir el mateix amb relació a la **gestió de la qualitat dels serveis** i l'orientació al client. El control estadístic de la qualitat en la producció de béns i serveis té el seu origen en l'enginyeria de processos i va ser desenvolupada pel moviment de la Qualitat Total de la dècada dels anys vuitanta i per altres modes posteriors com l'EFQM en el món privat i el CAF desenvolupat per la Comissió Europea per al sector públic. Altres propostes com les ISO, la finalitat de les quals és garantir la fiabilitat en els processos, emergeixen de la millor tradició burocràtica en la recerca de l'estandardització per a maximitzar l'eficiència i la previsibilitat.

Finalment, un comentari sobre l'**administració electrònica**, una de les principals vies de reforma de l'administració en l'actualitat. Lògicament, la NGP no reclama la paternitat de la modernització dels serveis públics entesa com la informatització dels processos i aplicació dels principis de la gestió operativa (per exemple, per la gestió de cues) que històricament ha suposat un salt endavant en la reducció de temps de processament de papers i de persones en oficines públiques. Però sí que la NGP inclou el concepte d'administració oberta i transparent sobre la base de les lleis d'informació i transparència i del desenvolupament progressiu dels programes d'administració electrònica. Està clar, però, que la informatització dels processos i l'accessibilitat per Internet és un procés que s'hauria produït independentment de la seva inclusió sota el paraigües de la NGP.

2.2.3. Balanç

La NGP va resultar atractiva per a molts administradors públics i observadors acadèmics en la mesura que plantejava un paradigma alternatiu a la vella administració pública tradicional que necessitava reformes. En la mesura que presenta una sèrie d'elements que guarden una certa coherència entre ells i que suposa una reorientació completa de la filosofia i de les grans finalitats de

les administracions públiques, la música de la NGP va sonar bé a les orelles dels que necessitaven un programa de canvi per al sector públic. A altres no els va sonar tan bé perquè la sentien menys propera a la seva cultura política i administrativa. Malgrat això, donat que inclou una gran diversitat d'elements, pot resultar convenient recórrer-hi, fins i tot en el cas dels seus crítics, per a justificar línies de reforma que tenen el seu origen en propostes anteriors però que no sempre han tingut l'èxit que s'esperava de la seva implementació.

2.3. Presentació de les lectures obligatòries

Les quatre lectures obligatòries per aquest apartat són un capítol en castellà del llibre d'Osborne i Gaebler sobre la necessitat d'una *perestroika* nord-americana en el marc del programa de reinvençió del govern. El segon text és l'article en anglès (existeix traducció al castellà en el llibre editat per Brugué i Subirats, *Lecturas de Gestión Pública* publicat per l'INAP que es pot descarregar a través de Facebook) dels professors Dunleavy i Hood en el qual expliquen què és la nova gestió pública, fan un recull de les principals crítiques que havia rebut fins aleshores i desenvolupen uns models teòrics de cap on podrien tirar les administracions públiques en un futur. El tercer text és un fragment (en castellà) del llibre de Donahue sobre la decisió de privatitzar que explica molt bé la teoria de l'agència. Mentre que el quart text és una crítica a la nova gestió pública des de la cultura administrativa llatina a càrrec de Carles Ramió, professor a la UPF.

2.3.1. Preguntes sobre les lectures

1. Defineix què és la nova gestió pública, on i quan es produeix.
2. Quin és el teu balanç personal després d'identificar les crítiques que inclouen Dunleavy i Hood en el seu article i després de llegir el discurs de Ramió des de la perspectiva de la cultura administrativa llatina i del sud d'Europa.
3. Què vol dir privatitzar? Què vol dir externalitzar? Quina relació tenen aquestes opcions de polítiques amb la nova gestió pública?
4. Quina mena de canvi reclamaven Osborne i Gaebler? Creus que els canvis que han experimentat les administracions públiques amb la justificació de la nova gestió pública han resolt els problemes que els preocupaven?

Referències bibliogràfiques

- D. Osborne; T. Gaebler (1994). "Introducción de Osborne y Gaebles". *La reinvencción del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- P. Dunleavy; C. Hood (1994). "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management* (vol. 3, núm. 14).
- J. Donahue (1991). *La decisión de privatizar* (capítol 4). Barcelona: Paidós.
- C. Ramió (2001). "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas" *Reforma y Democracia* (nº. 21).

3. Gestió relacional i xarxes de polítiques

Aquest apartat completa l'explicació sobre els paradigmes principals de la gestió pública introduint el que per alguns podria ser un paradigma alternatiu a la nova gestió pública i que per a d'altres és un desenvolupament nou de la gestió pública, que passa de centrar-se en la gestió d'una organització a la **gestió de xarxes** d'organitzacions. La **visió relacional** permet salvar un dels esculls tradicionals de la gestió que es produeix com a conseqüència de la jerarquia i l'especialització horitzontal. En aquest sentit, es projecta com una alternativa per a tots els programes administratius i les polítiques socials que es defineixen per un grau elevat de transversalitat.

3.1. Gestió relacional i transversalitat

3.1.1. Problemes recurrents

Una resposta característica quan es pregunta a funcionaris públics què és el que més els molesta del funcionament de les seves organitzacions o quin és el principal problema que tenen les administracions públiques, fa referència a la manca de coordinació entre unitats, entre administracions o entre administracions i agents privats o socials. La **coordinació** és un resultat que s'hauria de produir si les activitats estiguessin ben organitzades, una sensació que les persones haurien de tenir en relació amb el treball d'altres que tenen finalitats semblants. Sovint, però, ni els usuaris dels serveis, ni els treballadors que treballen en aquests serveis, tenen aquesta sensació i, per contra, es queixen de no tenir informació sobre el que fan els altres, de no disposar de la col·laboració de professionals que presten serveis crítics per l'èxit de les seves operacions o, fins i tot, tenen la sensació que altres departaments o unitats remen justament en la direcció contrària, posant pals a les rodes de les seves activitats.

Una manera alternativa de plantejar aquesta mateixa qüestió consisteix a posar en relleu la necessitat de respostes conjuntes de diferents administracions, departaments dins una mateixa administració o actors públics i privats, a problemes socials complexos.

Per exemple, la idea d'atraure empreses d'alt nivell tecnològic que creïn llocs de treball amb un alt valor afegit en un territori requereix l'actuació persistent en el temps de molts actors, alguns aparentment poc relacionats amb les finalitats perseguides. Segurament no n'hi prou amb una política municipal de creació de polígons industrials ni amb una política de promoció empresarial a base de fires, tallers, conferències i visites de delegacions estrangeres perquè s'hi instal·lin les empreses.

Replicar el Silicon Valley o un teixit d'empreses mitjanes potents amb capacitat d'innovació i exportació depèn del fet que durant anys els que gestionen directament el problema encertin amb les seves opcions estratègiques, però depèn també de si actuen en un context en el qual altres polítiques i serveis exerceixen una influència que suma a les seves finalitats.

Així, seguint l'exemple, caldria una inversió sostinguda en l'educació bàsica, polítiques educatives que promocionin els itineraris tecnològics i científics, una tradició cultural d'emprenedoria i de suport a l'empresa, una despesa sostinguda en projectes de recerca i innovació tecnològica, unes dinàmiques locals favorables a l'obertura i a la influència exterior, per citar alguns elements.

Ja sigui per les dificultats organitzatives internes o per les dificultats de coordinació política i tècnica a nivell extern, resulta en molts casos difícil veure les necessitats de conjunt i actuar proactivament de manera coordinada. La racionalitat tecnocràtica porta a l'especialització i, per tant, a la divisió i separació, mentre que els interessos sectorials i polítics porten a la confrontació dins un mateix govern o administració, entre administracions o entre aliances d'actors socials, públics o privats, que volen assolir finalitats contraposades. El cas de les administracions dividides per la seva lleialtat, no tant a visions polítiques sinó a interessos sectorials (dels pagesos, dels industrials, energètics, ambientals...) és freqüent.

3.1.2. L'administració relacional, un nou paradigma?

Avançar en la solució dels problemes plantejats demana una certa capacitat de sortir dels límits de l'organització. Des d'aquest punt de vista, la gestió desplaça el seu punt neuràlgic cap enfora, cap al que Allisson anomenava la *gestió externa*.

La veritable dificultat radica en integrar actuacions molt diverses, ja sigui per a millorar el funcionament de l'organització (normalment a través d'eines tecnocràtiques com la planificació estratègica, els indicadors i el control de gestió, la orientació cap a la qualitat...), ja sigui per a orquestrar polítiques que responguin adequadament als reptes que té plantejats la societat (crear ocupació, plans de residus, millora de la qualitat educativa...), cosa que encara és més difícil.

La paraula que en la literatura acadèmica resumeix aquesta aproximació és *relacional*. Per a la gestió pública és molt important la capacitat de dialogar, intercanviar punts de vista i establir relacions constructives amb tercers.

Si en un sentit més clàssic una bona gestió és aquella que és ràpida i eficient (però sovint jeràrquica, conforme a una única lògica i unilateral), des d'aquesta perspectiva la bona gestió seria aquella que genera coneixement sobre un pro-

blema (que sol ser complex i no se sap gaire bé com solucionar), aconsegueix un equilibri entre les diferents formes de veure les coses i desenvolupa una posició que és respectada per les parts, fet que fa que aquestes assumeixin la decisió com a pròpia i legítima. Aquesta visió relacional té molt a veure amb idees amb les quals sovint es relaciona la política com la negociació, la intermediació entre interessos, el consens, l'acord..., i també, per tant, amb els problemes que sovint generen aquests processos com la lentitud, la possibilitat de vet (solem parlar de *veto players*) i, en general, la ineficiència de les relacions polítiques per contrast amb l'eficiència dels decisors privats. Però des de fa molts anys sabem que en l'àmbit públic rarament el decisor és únic; per contra, sol actuar en una situació d'interdependència, tant a dins de les organitzacions (quan es volen reformar) com a fora (quan es volen impulsar solucions als problemes socials).

Podem parlar d'un nou paradigma "relacional" que supera el paradigma de "l'administració pública tradicional" i el paradigma de "la nova gestió pública (NGP)"? Un argument a favor de la resposta positiva a aquesta pregunta és l'enorme desenvolupament de la literatura acadèmica dedicada a les **xarxes** i el fet que les xarxes es vegin com una alternativa a la jerarquia (que s'associa amb l'administració pública tradicional) i als contractes (que s'associen amb la NGP). La literatura sobre xarxes va tenir un desenvolupament fort a Europa quan Kooiman va començar a parlar de la governança com a forma de govern i Kickert i Klijn van parlar de la gestió de xarxes complexes. Altres autors com Agranoff i MacGuire o O'Leary i Binham van treure el terme *gestió col·laborativa* o ***collaborative management***, que suposa un altre indicatiu de la importància que pot arribar a tenir en el futur aquesta dimensió relacional de la gestió pública.

Les **xarxes** són una nova manera de veure les velles relacions intraadministratives, interadministratives o amb actors externs.

Les administracions tenen relacions verticals, cap amunt, però també relacions horitzontals amb altres administracions del seu mateix nivell (ajuntaments, per exemple) o amb actors privats (partenariats públics-privats) dels quals depenen per a la implementació d'algunes polítiques. Fins i tot tenen relacions amb la societat i amb els ciutadans als quals poden convidar a participar en la definició dels problemes i en la deliberació pública de les seves possibles solucions. També poden facilitar el control dels resultats de la seva gestió.

En sentit contrari, que l'administració sigui relacional i que la gestió pugui donar més importància al dinamisme en la gestió de relacions col·laboratives cap amunt, avall, pels costats i amb els ciutadans, es pot interpretar com una nova evolució en el món de la gestió pública que no suposa un nou paradigma entès com a nova visió global que substitueix l'anterior. De la mateixa manera que la NGP obre un camí cap a més mercat, eficiència i competitivitat però

això no comporta que les administracions estiguin dominades per aquesta nova ortodòxia, l'administració relacional posa l'accent en el diàleg, la xarxa i la col·laboració però ha de conviure amb altres principis estructurals. La conseqüència seria que el sector públic es fa cada vegada més complex i més divers, més híbrid i més heterogeni. Aquesta transformació suposa un repte per a la tradició que reacciona buscant una tornada a l'ètica i als valors públics, al compromís amb l'Estat i amb l'interès públic davant la fugida endavant cap al mercat o cap a noves formes de gestió en xarxa. En últim terme, però, tindria més sentit parlar de diversificació que no de convergència cap a un únic model i substitució d'un paradigma per un de nou.

3.1.3. La transversalitat i el disseny estructural

La gestió relacional té una vessant intraorganitzativa que s'expressa amb el problema de la **coordinació transversal**. Les dificultats de treball conjunt entre departaments o ministeris, o entre àrees o àmbits municipals, és un problema clàssic que s'acostuma a relacionar amb el disseny estructural del model burocràtic. Per a il·lustrar aquesta qüestió farem servir els organigrames de Gareth Morgan del seu llibre *Imaginization*. Aquest no és un llibre clàssic ni gaire acadèmic, ja que Morgan és un consultor, però resulta útil per a fer-nos pensar creativament.

Essencialment, totes les administracions públiques estan estructurades conforme a un mateix disseny estructural amb petites variacions. Aquest disseny es caracteritza per ser una jerarquia piramidal sobre la base d'una divisió per grans àmbits d'actuació dels serveis públics (educació, sanitat, serveis socials...), si bé també es poden combinar aquests criteris amb altres com el tipus d'usuaris (persones grans, dones, joves...) o el territori. La seva representació gràfica es correspon amb la figura 1.

Figura 1.



Font: <http://www.imaginiz.com/provocative/metaphors/models.html>.

Aquest model té problemes de coordinació entre branques que se solen solucionar portant els problemes al despatx del cap de l'organització que fàcilment es pot veure superat tant pel nombre com per la varietat de problemes. Una solució a aquest problema de saturació del cap sol ser la creació de comitès de coordinació en els quals participen els caps dels diferents departaments tal i com es representa en la figura 2.

Referència bibliogràfica

G. Morgan (1993). *Imaginization*. Newbury Park: Cal.

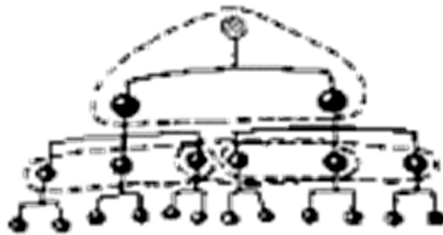
Figura 2.



Font: <http://www.imaginiz.com/provocative/metaphors/models.html>.

Però en organitzacions complexes com un gran Ajuntament, la Generalitat, un gran ministeri o una gran empresa pública com Renfe, això tampoc sol funcionar, ja sigui per l'acumulació d'assumptes en la taula de l'equip directiu, ja sigui per la necessitat de col·laboracions tècniques per part de les persones que realment en saben de les qüestions que es plantegen (finances, processos informàtics, legislació...). Tant per intentar descarregar l'equip directiu com per incorporar coneixement tècnic, normalment es creen diversos comitès en els quals participen persones de nivells més baixos en la jerarquia que col·laboren amb els caps orgànics. La lògica per la creació dels comitès o comissions pot ser un problema o també un projecte que demana la participació de diferents àmbits.

Figura 3.



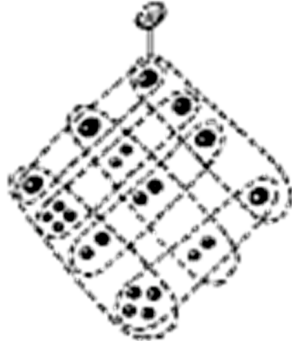
Font: <http://www.imaginiz.com/provocative/metaphors/models.html>.

El resultat habitual és l'existència de múltiples comitès i comissions en una mateixa gran organització. El seu funcionament serà millor o pitjor en funció de les habilitats de les persones que els convoquen, però també en la mesura en què la presa de decisions no es vegi bloquejada per la necessitat de consultar els caps de cada departament per part dels tècnics que hi participen. Sovint, aquests comitès i comissions acaben traspasant les decisions a altres reunions de més alt nivell, motiu pel qual no s'evita tampoc l'efecte acumulatiu i d'embut de les reunions dels caps superiors.

Una alternativa al model clàssic d'estructura és el **model matricial** que, en la pràctica, afegeix un segon criteri al principal en què es basa l'estructura vertical, com en la figura 4.

En les universitats, per exemple, l'estructura bàsica són els rectors i degans de facultats amb una estructura gerencial paral·lela, però aquesta es combina amb una estructura de departaments i instituts de recerca que respon a la necessitat de prendre decisions sobre projectes de recerca i selecció de personal investigador al marge de la lògica de la docència representada pels degans.

Figura 4.



Font: <http://www.imaginiz.com/provocative/metaphors/models.html>.

En moltes organitzacions públiques i privades hi conviuen dobles i fins i tot triples criteris d'organització, fet que provoca que un empleat tingui teòricament dos o tres caps (el de la facultat i el del departament, per exemple), si bé en la pràctica un dels dos o tres vincles acaba tenint més pes que l'altre ja que mai no estan perfectament equilibrats. De fet, els empleats saben de qui depèn la seva continuïtat i a qui han de fer cas si volen evitar problemes. Això porta altra vegada a l'estructura vertical principal i al predomini d'unes finalitats per sobre de les altres (recerca per sobre de docència, en el cas universitari).

Un últim model que trenca amb el model burocràtic i que suposa un nivell inferior d'estructuració és el **model per projectes** en un marc organitzatiu on les àrees funcionals burocràtiques gairebé desapareixen (figura 5). Aquesta no és una manera d'organitzar-se gaire habitual i respon més a la idea d'empresa derivada (*spin-off*) o projectes creats perquè quan madurin es desenganxin de l'estructura mare en la qual han estat desenvolupats i passin a tenir una existència independent en el mercat. La idea d'organització implica uns valors i unes normes comuns, i també una responsabilitat envers els caps que en el cas de l'estructura per projectes es minimitzen.

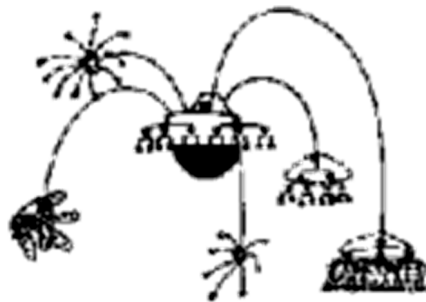
Figura 5.



Font: <http://www.imaginiz.com/provocative/metaphors/models.html>.

Morgan utilitza la metàfora d'una planta de cintes (*spider plant*) per a fer-nos canviar la manera de pensar en els organigrames. En el seu dibuix, la planta central es correspon amb l'estructura burocràtica principal de la qual s'alimenten les cintes i les plantes que broten i que, en arrelar, desenvolupen una nova planta amb el seu propi pot central. Tal com es pot veure en la figura 6, els tentacles que connecten la planta principal amb les més petites compleixen una funció molt important ja que són els cordons umbilicals pels quals passen, de dalt a baix, els valors i les finalitats de l'organització, els recursos, els plans estratègics..., i de baix a dalt, els plans i objectius de treball, els recursos generats i les dades sobre les activitats i els resultats. Aquesta manera de representar les organitzacions ens incita a pensar en la possibilitat de reduir les dimensions de l'organització burocràtica central, generant estructures autònomes més petites i amb formats diferents als de l'estructura principal, per tal que s'ajustin millor als seus àmbits d'activitat i a les demandes del seu entorn.

Figura 6.



Font: <http://www.imaginiz.com/provocative/metaphors/models.html>.

La **descentralització** implica, però, mantenir els lligams a través de les cintes o tentacles. Pot passar, però, que es trenquin les cintes i que les unitats deixin de ser una mateixa organització integrada, amb una missió i valors comuns. O que es mantingui un lligam feble que no permeti la coordinació perquè les unitats descentralitzades són excessivament autònomes, un fet que no facilita la comunicació. Sovint aquesta és la situació que es viu en algunes macroorganitzacions públiques formades per moltes unitats. De fet, el problema sol ser que mentre unes organitzacions pateixen un excés de centralització burocràtica, altres generen un *modus vivendi* amb tanta llibertat per unitats descentralitzades que no sembla que tinguin ajustats els mecanismes de comunicació i de transmissió d'informació tant de dalt a baix com de baix a dalt. Aquesta situació es correspondria amb el *laissez faire* francès o amb el català "campi qui pugui" i il·lustra una situació de poca integració organitzativa en un projecte comú.

En resum, l'**estructura** no ajuda a evitar els problemes de coordinació dins les organitzacions. Si bé es poden crear mecanismes, equips, comitès, comissions..., que facilitin els contactes, el seu èxit dependrà més de les habilitats de les persones que els lideren que no del dispositiu creat. A més, la **transversalitat** pot requerir la col·laboració d'actors que no pertanyen a una mateixa estructura i d'aquí que sigui útil tenir present la varietat de situacions que es poden considerar com de transversalitat.

3.1.4. Tipus de transversalitat

Entre els autors catalans, Brugué ha treballat el tema de la transversalitat d'una manera molt clara i pedagògica i ens resulta útil per a entendre que hi ha diversos tipus de transversalitat. Per a aquest autor, un primer criteri de distinció de les actuacions que es poden considerar transversals resulta d'observar si el projecte vol assolir **objectius substantius** (de política pública amb finalitats referides a un problema social) o **objectius instrumentals** (i, per tant, de millora de la gestió).

Parlem d'**objectius substantius** quan l'actuació transversal respon a la necessitat de garantir millor uns continguts que necessàriament han d'abordar una diversitat d'actors de manera conjunta.

Aquest és el cas, per exemple, de la promoció per part de les organitzacions internacionals i de la UE de la perspectiva de gènere o de la perspectiva de la sostenibilitat ambiental.

La idea principal és que, independentment que hi hagi un departament que tingui per missió la promoció d'aquests corrents principals (*mainstreaming*), tots els departaments els han de tenir en compte a l'hora de gestionar les seves operacions. Aquesta situació porta fins i tot el departament del Tresor o de Defensa del Regne Unit a tenir una estratègia de sostenibilitat i a haver de passar comptes al primer ministre sobre aquesta qüestió. Un altre cas clar de transversalitat substantiva és el que deriva de la necessitat d'aplicar una mateixa lògica a un grup de població que és objecte de regulacions o serveis per part de diferents departaments de l'Administració.

En el cas dels immigrants, per exemple, s'ha considerat necessari que hi hagi una coherència entre els serveis d'acollida i la resta de serveis, però també entre aquests serveis (salut, educació, habitatge, ocupació...) en la mesura que la política aplicada pel govern ha de ser coherent.

Però la demanda de coherència transversal pot respondre a **objectius instrumentals** i de gestió com a conseqüència de la voluntat dels caps de desenvolupar una estratègia de millora corporativa.

Aquest seria el cas d'un pla de qualitat total o de transformació dels estils de gestió a partir de la introducció de la planificació estratègica o el control de gestió, per posar alguns exemples.

Referència bibliogràfica

Q. Brugué (2010). *Transversalitat, del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. Barcelona: Paper IGOP.

En el fons, aquesta mena d'intervencions volen modificar la manera de treballar, els hàbits i les regles de funcionament ordinari, i també impregnar tota l'organització d'una manera de fer que respongui a una certa lògica que es vol promocionar.

Em ambdós casos, resulta difícil fer progressar la causa per a la qual es treballa en un context organitzatiu en el qual les persones es preocupen més pels resultats en la seva àrea (tresor, defensa, salut, educació...) que no per si es fa d'una manera sostenible, es respecta la igualtat de gènere, s'està actuant coherentment amb la resta d'unitats o s'està respectant el pla estratègic o de qualitat. És força freqüent en la gestió actual, però, l'emergència de nous criteris que tendeixen a "molestar" els professionals que volen ser experts en el seu sector i que entenen que és conforme als criteris del seu sector professional que s'ha de valorar la seva feina, i no conforme a criteris que els són relativament aliens.

Si agafem cada una d'aquestes categories, projectes de caràcter substantiu i projectes de caràcter instrumental, es poden distingir dues altres categories en cada cas. En el cas dels **projectes substantius** resulta interessant assenyalar aquells que tenen **continguts de natura política** respecte aquells que tenen **continguts de natura més tècnica**. Un projecte transversal té natura política quan, no només intenta impulsar unes actuacions, sinó que prèviament precisa definir l'actuació i negociar amb un conjunt d'actors interns i externs que poden tenir posicions no coincidents en relació amb la qüestió.

En el cas de la política de l'aigua, per exemple, és necessari donar coherència a un conjunt d'actuacions en agricultura, política territorial, sostenibilitat ambiental i desenvolupament local amb un fort contingut polític.

La gestió d'aquest tipus de projectes pot esdevenir impossible per al nivell tècnic sense suport polític. D'entrada, doncs, són més difícils de gestionar que altres projectes amb un perfil més tècnic.

Per exemple, la implantació d'un programa d'administració electrònica.

En el cas dels projectes clarament instrumentals i de gestió, el factor clau sol ser el nivell d'autoritat de les persones que hi ha al davant. Algunes persones poden comptar amb l'autoritat institucional del departament que representen (economia, per exemple), un fet que els facilita la tasca d'imposició de les seves iniciatives a la resta de departaments. Alguns departaments o unitats disposen d'aquest plus d'autoritat derivada dels recursos que controlen. Altres persones, en canvi, només podran tenir èxit en la seva tasca d'impuls d'iniciatives horitzontals si són capaces de convèncer i generar prou confiança en els seus interlocutors, ja que no disposen d'altres recursos o els seus departaments no tenen una autoritat institucional per sobre de la resta, si bé en aquests casos el suport polític de persones importants del govern pot compensar la manca de legitimitat prèvia.

Per exemple, aquest seria el cas de la sostenibilitat ambiental si el projecte és impulsat per un departament de medi ambient que no té un pes principal en el govern. En canvi, un pla de sostenibilitat pot tenir èxit si els que el lideren tenen prestigi o influència política, i més encara si tenen el suport del govern i dels seus líders polítics.

La combinació d'aquests criteris ens donaria diverses possibilitats. Com es pot intuir fàcilment, els projectes substantius de continguts polítics i els projectes instrumentals en què s'impulsen unitats sense autoritat institucional es corresponen amb els casos més difícils de gestionar. El seu èxit requereix unes habilitats interpersonals o de persuasió administrativa notables, i la seva sort va molt lligada a la prioritat i suport que els atorguin el govern i els líders polítics.

3.2. La gestió de les xarxes

3.2.1. El concepte de *xarxa*

La gestió relacional es pot traduir en lligams contractuals entre administracions o entre actors públics i privats, però també pot portar a una **relació de lligam feble i voluntària** que anomenem ***de xarxa*** (el *network* en anglès).

La **xarxa** es presenta, doncs, com una alternativa a la jerarquia i al contracte en la mesura que els seus participants es troben en una relació de col·laboració en un pla horitzontal i en una posició igualitària. La base de la seva relació és voluntària i aquesta és manté mentre les organitzacions senten que es desenvolupa la confiança mútua i que avancen en els projectes conjunts sobre la base d'una interacció positiva entre les organitzacions i entre les persones que les representen en la xarxa.

Un element molt important és, doncs, la **confiança**, que s'alimenta de l'experiència passada i de la **complementarietat** entre els que participen en una xarxa. La complementarietat s'ha de produir en els objectius, però també en les formes de treballar. Aquest és un aspecte que l'administració europea desenvolupa a través de formes de cooperació oberta que intenten anar aproximant els socis europeus tant en les finalitats o objectius estratègics com en els mètodes i les maneres de fer. En aquest mateix sentit, Brugué distingeix entre una complementarietat estratègica i una complementarietat cultural. Només quan uns i altres entenen i comprenen els objectius dels altres i comproven que tenen una manera de veure les coses i de treballar similars, es produeix la identificació en un projecte comú.

La següent taula sintetitza de manera esquemàtica les diferències entre la jerarquia, el mercat i les xarxes. La visió que es presenta en aquesta taula pot semblar idíl·lica quan, de fet, moltes xarxes funcionen a un baix nivell d'activitat o simplement desapareixen en el temps per manca d'activitat. Aquest resul-

tat s'explica tant per la manca d'elements que obliguin les parts, com per la necessitat d'interacció positiva i confiança creixent perquè es mantingui viva la xarxa.

El concepte de *xarxa* en contrast amb els de *jerarquia* i *mercat*

	Jerarquia	Mercat	Xarxa
Base de la relació	No és la jerarquia (relació laboral).	No és el contracte en base a drets de propietat.	Sinó la voluntat de posar en comú uns recursos.
Grau de dependència	No és una dependència jeràrquica.	Ni una dependència contractual.	Sinó la dependència mútua de l'actuació de l'altre.
Mitjà per a la interacció	No és ni l'autoritat.	Ni el preu.	Sinó la confiança.
Manera de resoldre el conflicte	No és l'aplicació de regles burocràtiques.	Ni anar als tribunals.	Sinó la negociació i la deliberació freqüent.
Cultura dominant	No es la subordinació.	Ni la competència.	Sinó la reciprocitat i la compartició de valors.

Hi ha molts exemples de xarxes d'actors públics i del tercer sector que juguen un paper molt important a l'hora d'aportar informació i nous coneixements sobre problemes socials, ambientals, educatius. Entre les administracions públiques, a banda de la Comissió Europea que ha dedicat molts esforços a la creació de tota mena de xarxes –fins i tot es podria dir que aquesta és la seva manera preferida d'intervenció pública–, les administracions locals també recorren sovint a aquest concepte.

La Diputació de Barcelona va adoptar la denominació *xarxa de municipis* per posar en relleu la seva voluntat de crear i mantenir xarxes de cooperació activa amb els municipis en àmbits i polítiques en què els municipis poden triar no cooperar amb la Diputació.

Aquesta mateixa estratègia és seguida també a nivell internacional.

Així, per posar un altre exemple, les províncies d'Itàlia, França i Espanya de la ribera nord de la Mediterrània formen una xarxa amb la intenció de desenvolupar projectes de col·laboració amb els municipis de la ribera sud de la Mediterrània, en el marc de la política europea de desenvolupament.

En tots aquests casos, la participació dels seus possibles membres no resulta de cap obligació normativa, sinó de la impressió que treballant en xarxa i amb el suport tècnic i financer d'un programa comú podran aconseguir objectius que els serien més difícils d'aconseguir sols. En el cas de la cooperació local, és cert que sovint els municipis grans o molt grans se senten més capaços d'anar sols i que són els municipis mitjans els que treuen més beneficis de la participació en xarxes de cooperació. Però el cert és que els grans també tenen interès a cooperar amb altres grans, a nivell internacional si cal, i que totes les administracions tendeixen a integrar-se en múltiples xarxes de tot tipus. En la mesura que si no se senten còmodes en aquestes xarxes o tenen la sensació de

no avançar en allò que els va portar a participar en la xarxa sempre tenen la possibilitat de reduir el seu nivell d'activitat o abandonar la xarxa, la integració inicial i l'experimentació de la cooperació amb altres té força sentit.

3.2.2. Gestionar les xarxes

Les xarxes es caracteritzen per tenir poca estructura, però han de poder disposar d'uns recursos mínims per a funcionar. Això vol dir recursos econòmics i tecnològics però, per sobre de tot, humans. En molts casos, les xarxes s'aprofiten dels equips que ja funcionen en les organitzacions participants, que manlleven per a tirar endavant els seus projectes. Però és important que algunes d'aquestes persones concentrin la seva atenció, el seu temps i el seu esforç en activar i mantenir la xarxa.

Inicialment les xarxes tenen dues preocupacions principals:

- Fixar els seus objectius principals.
- Ampliar el nombre de membres, la seva dimensió i estructura.

Ambdues coses estan estretament relacionades. Pel que fa als **objectius**, una xarxa no pot funcionar si els objectius no són compartits, si els seus membres no es creuen els objectius o els consideren purament retòrics. Una de les tasques inicials més importants és crear un **marc de valors comuns** que faciliti la col·laboració i generi identitat, sentiment de pertinença i compromís.

Sovint, però, en una xarxa es produeix una divisió entre els membres més actius que creuen en els objectius i aquells que es limiten a seguir els primers sense acabar de comprendre o interessar-se pels objectius finals de la xarxa. En el cas de les xarxes intraadministratives que es creen per imperatiu legal per a la coordinació interdepartamental, és més probable que es doni una situació d'escepticisme entre els seus membres quan aquests tenen la percepció que aquella estructura no respon a una prioritat política del govern o que el nombre de xarxes, en les quals a vegades participen les mateixes persones, és excessiu per a poder assegurar-ne l'èxit de totes. En el cas de les xarxes interadministratives, es corre el risc que alguns dels seus membres estiguin més interessats en els recursos que els pugui aportar la xarxa al seu pressupost que en les finalitats teòriques.

La conseqüència, pel que fa al nombre de membres i a l'**ampliació de l'estructura**, és que els seus membres han d'estar interessats en el projecte i que fins i tot és millor que alguns actors no en formin part si no comparteixen o no s'interessen pels objectius principals de la resta. Si bé és d'esperar que no tots els actors desenvolupin el mateix rol o tinguin el mateix pes o influència, un desequilibri fort entre líders i seguidors pel que fa a activisme pot portar a situacions de greuge comparatiu i de conflicte.

Una xarxa, doncs, ha d'activar la participació i la interacció entre els seus membres per tal de generar coneixement mutu i confiança en les relacions entre els actors i amb la mateixa xarxa.

Aquesta seria una funció principal dels seus líders que, alhora, hauran de demostrar que la xarxa és eficient (particularment pel que fa al funcionament de les reunions i la distribució de recursos, activitats i responsabilitats) i eficaç (en aconseguir els resultats que es proposava i en ampliar el seu poder extern com a conseqüència de la col·laboració a través de la xarxa).

Com tantes vegades en gestió, un factor clau per a l'èxit són les persones que exerceixen el lideratge i el seu estil a l'hora de liderar la resta. En el cas de la xarxa, però, el lideratge no disposa d'una autoritat especial derivada de la seva posició com en el cas de la jerarquia, ja que l'estructura és horitzontal i igualitària. Per això, el lideratge ha de tenir habilitats en la intermediació i la negociació i ha de tenir una postura dialogant i oberta des d'una posició de discreció, cosa que no vol dir que no hagi de ser actiu. Al contrari, donada la fragilitat dels acords, en particular quan els membres es coneixen menys, els líders són el centre impulsor de la xarxa i han de ser particularment actius.

3.3. Presentació de les lectures obligatòries

De les quatre lectures obligatòries per a aquest apartat, dues es dediquen a la descripció dels problemes estructurals i de transversalitat, i dues a la descripció de les xarxes de polítiques i a l'anàlisi de les seves limitacions en gestió pública. El primer text és del professor de la UAB, Quim Brugué, que qualifica de *maleït* el problema de la transversalitat. El segon text de Morgan (en anglès) convida al dibuix creatiu d'organigrames per a evitar el model vertical, centralitzat i propi de les burocràcies més tradicionals. Els dos textos sobre xarxes són del professor holandès Klijn, que presenta (en castellà) la idea de les xarxes de polítiques públiques, i dels professors Agranoff i McGuire en un text (en anglès) que planteja les limitacions de les xarxes en la gestió pública.

3.3.1. Preguntes sobre les lectures

1. En quines situacions es manifesta el problema de la transversalitat?
2. Són les comissions interdepartamentals una solució? En quines condicions?
3. Les metàfores de Morgan no són una resposta directa del problema de la transversalitat, però com ens pot ajudar la seva visió de les estructures?
4. Per a què serveixen i per a què no serveixen les xarxes en gestió pública segons Agranoff i McGuire?

Referències bibliogràfiques

- Q. Brugué (2010). *Transversalidad, del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. Barcelona: Paper IGOP.
- G. Morgan (1993). *Imaginzation*. Newbury Park: Cal.
- E. H. Klijn (1998). "Policy Networks, an Overview". A: W. Kickert; J. F. Koppenjam (eds.). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- M. McGuire; R. Agranoff (2011) "The Limitations of Public Management Networks" *Public Administration* (nº 89-2, pág. 265-284).

4. Pressupostació i gestió de personal

En aquest apartat es deixa de banda la discussió sobre els paradigmes per a passar a presentar i discutir algunes reformes que en la pràctica es porten a terme en els països anglosaxons, europeus i asiàtics més desenvolupats. Un dels llibres de referència per aquest tema el van publicar els professors Pollit i Bouckaert, l'any 2004. Per a aquests autors, les principals línies de reforma en els països observats van ser quatre:

- Canvis en la gestió dels pressupostos.
- Canvis en la gestió de personal.
- Canvis en les estructures organitzatives (descentralització funcional i territorial).
- Canvis en la mesura de l'acompliment (de la *performance*).

Les quatre línies estan molt relacionades perquè l'adopció de canvis en una línia sol comportar canvis en les altres. En aquest mòdul es parla de les dues primeres línies mentre que a "Gestió Pública II" es tracta la gestió de l'estructura i la mesura de l'acompliment o *performance*.

4.1. La reforma pressupostària

4.1.1. El concepte de *pressupost*

El **pressupost** és el principal instrument de la política econòmica d'un país en la mesura que les decisions sobre futurs ingressos i despeses del sector públic tenen importants efectes en l'economia. El pressupost expressa la política fiscal del govern, la previsió d'ingressos per impostos, i la política de despesa per a grans àmbits d'actuació i per a programes de les administracions i empreses públiques.

Al mateix temps, el **pressupost és una llei** i, com a tal, una norma jurídica que autoritza una activitat i, alhora, limita aquesta activitat en la mesura que només es pot gestionar financerament d'acord amb les especificacions establertes en el pressupost. En aquest sentit el pressupost sol ser una limitació per als gestors que han d'ajustar-se a les seves prescripcions.

Referència bibliogràfica

C. Pollit; G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Des de la perspectiva política, el **pressupost és el fruit de la negociació política** entre els defensors de les diferents polítiques sectorials entre ells i amb el tresor, que és l'encarregat de quadrar els comptes anuals conforme a les previsions consensuades d'ingressos, despeses i dèficit.

4.1.2. Les maneres principals de classificar els ingressos i les despeses públiques

Des de fa molts anys, els pressupostos es presenten conforme a tres classificacions:

- La **classificació econòmica**.
- La **classificació orgànica**.
- La **classificació per programes**.

La **classificació econòmica** es basa en nou capítols d'ingressos i nou capítols de despeses que estableixen les lleis de finances i comptabilitat pública. Aquesta classificació és utilitzada pels administradors públics per a negociar el pressupost i per a controlar-ne el compliment. Així, en moments de crisi s'intenta reduir el capítol d'inversions, el de transferències o la despesa en personal o compra de serveis, mentre que s'intenta augmentar els impostos, les taxes, les transferències rebudes o fer caixa venent patrimoni. Aquest tipus de discussió centra les negociacions entre els encarregats de quadrar el pressupost i els que reben les pressions polítiques i socials per a augmentar la despesa en el seu àmbit sectorial. Uns i altres no entren tant en la racionalitat de les polítiques o en l'eficàcia dels serveis, sinó que intenten arribar a acords sobre els nivells de despesa assumibles.

Precursor

El professor de la Universitat de Califòrnia Aaron Wildavsky va ser un dels precursors de la visió del pressupost com la gran negociació política anual entre els ministeris o departaments que necessiten diners per a tirar endavant els seus programes i els defensors del tresor que vetllen per l'equilibri de les finances públiques.

Ingressos	Despeses
1. Impostos directes	1. Remuneracions del personal
2. Impostos indirectes	2. Despeses en béns i serveis
3. Taxes, vendes de béns i serveis	3. Despeses financeres
4. Transferències corrents	4. Transferències corrents
5. Ingressos patrimonials	5. Fons de contingència
Total ingressos corrents	Total despeses corrents
6. Alienació d'inversions reals	6. Inversions reals
7. Transferències de capital	7. Transferències de capital
Total d'ingressos de capital	Total despeses de capital

Ingressos	Despeses
Total ingressos no financers	Total despeses no financeres
8. Variació d'actius financers	8. Variació d'actius financers
9. Variació de passius financers	9. Variació de passius financers
Total ingressos financers	Total despeses financeres

La **classificació orgànica** agrupa els ens que per llei s'han d'integrar en els pressupostos públics per tipologia jurídica i pels departaments als quals estan adscrits. El nombre d'ens ha augmentat molt en les últimes dècades com a conseqüència de la desagregació dels departaments i organismes que havien assolit una dimensió excessiva en termes burocràtics, fet que en dificultava la gestió àgil i eficient. Alternativament, i sobretot en temps de crisi, hi ha un cert retorn del pèndol cap a una simplificació i racionalització del nombre d'ens, instituts i agències autònoms, i de les empreses i societats mixtes que també depenen del sector públic, en la mesura que s'entén que es pot estalviar diners amb la seva fusió o, fins i tot, supressió.

La **classificació per programes** és un format del pressupost que només inclou les despeses i mostra els principals paquets d'activitat als quals es dedica la despesa pública. L'agrupació dels programes en una categoria superior de polítiques es correspon amb les línies prioritàries del govern i amb els diners que s'hi dediquen. La idea del pressupost per programes ve dels intents per vincular la negociació del pressupost a la negociació política, ja que el que interessa als ciutadans no és tant si la despesa es fa en una o altra categoria comptable, sinó quins serveis es donen a la població i amb quins objectius. Als ciutadans els interessaria conèixer si hi ha maneres alternatives d'assolir els objectius formulats en termes d'*outputs* i d'impactes en la població. En la pràctica, el pressupost per programes no mostra, però, alternatives ni tampoc informació sobre resultats. De fet, els mateixos programes són força variables tant pel que fa a la seva dimensió com a les seves característiques.

4.1.3. Reformes pressupostàries, en comptabilitat i auditoria

Històricament, hi ha hagut diferents intents de canvi en la manera d'elaborar el pressupost i presentar la informació. El **pressupost per programes** és fruit d'aquesta voluntat reformadora, si bé no acaba de satisfer ni les persones que el gestionen ni els seus usuaris potencials.

Una alternativa clarament fallida va ser el **pressupost de base zero** que, tot i que va tenir un cert desenvolupament als Estats Units a la dècada dels anys setanta, aviat es va abandonar. La idea era bona. Lluitar contra l'incrementalisme

i les decisions del passat que s'arrosseguen cap el futur començant de nou la discussió pressupostària cada any i valorant, paquet per paquet, la racionalitat de dedicar els diners públics a les polítiques i programes que proposen els diferents departaments. En la pràctica, però, aviat es va veure que els compromisos financers del passat podien arribar al 80 o 90% del pressupost, fet pel qual no era possible una base zero. A més, no era materialment possible argumentar i discutir la necessitat de cada paquet de decisió ja que consumia molt de temps i d'esforç.

Molt semblant al pressupost per programes, el **pressupost per tasques o activitats** va un pas més enrere per tal de mostrar el costos, no ja per programes, sinó per activitats. En aquest sentit, el nivell de detall és més gran i la classificació de les despeses s'ajusta millor al que fan realment les principals unitats de l'administració. Aquesta manera d'organitzar el pressupost és útil per al debat sobre quines activitats val la pena reforçar o, al contrari, suprimir, i també ho és per incentivar l'estalvi i l'eficiència ja que incentiva l'anàlisi de maneres de fer la mateixa activitat que fa que resultin més barates. Malgrat la simplicitat i racionalitat d'aquesta manera de fer el pressupost, no és un format que s'utilitzi habitualment, si bé algunes administracions importants com la Comissió Europea l'han adoptat.

Un altre format molt relacionat amb el pressupost per programes és el **pressupost per resultats, orientat a resultats o basat en l'acompliment o *performance* dels serveis públics**. La seva aplicació pràctica és força variada i no respon a un model únic, si bé sempre es basa en un pressupost per programes; en alguns casos inclou informació sobre *outputs* i en altres casos es fa un esforç per a presentar informació sobre impactes o *outcomes* de les polítiques i dels programes. De fet, els que fan el pressupost sovint experimenten diferents possibilitats sota una orientació general de canvi a favor de posar pel davant els resultats (o els objectius) i la mesura en què s'assoleixen.

En paral·lel als canvis en l'elaboració i format de presentació del pressupost, també s'han introduït canvis en dues àrees molt relacionades, la **comptabilitat** i l'**auditoria** públiques. El principal problema de la comptabilitat tradicional és que els gestors només veuen la part de despesa, un fet que els incentiva a desentendre's de la necessitat d'ingressar i equilibrar el pressupost. D'aquí que juntament amb la desagregació i descentralització funcional, s'hagi impulsat la **comptabilitat de doble entrada**, juntament amb elements d'anàlisi de costos, allà on ha estat possible. Pel que fa a l'auditoria tradicional molt centrada en la legalitat comptable i financera, en molts llocs s'ha intentat combinar amb **auditories externes i independents**, i també ampliar-la amb elements d'investigació de rendiment en alguns punts.

4.1.4. El pressupost orientat a resultats en la teoria i en la pràctica

La implementació del pressupost orientat a resultats té una lògica política i de gestió pública clares. Polítics, administradors públics i ciutadans necessiten informació sobre resultats per a poder prendre millors decisions, gestionar els recursos públics i avaluar amb més coneixement de causa no solament el que estan fent les institucions públiques, sinó també el que estan aconseguint en relació amb els problemes socials.

La idea bàsica del **pressupost per resultats** és, doncs, relacionar els recursos que s'assignen amb els resultats que s'esperen obtenir, ja sigui en termes d'*outputs* o d'*outcomes*.

Perquè això sigui possible, és necessari que es compleixin una sèrie de condicions:

- Les administracions han de treballar en base a programes amb objectius clars i mesurables, definits en funció d'estudis de necessitats previs que tinguin en compte la dimensió territorial dels problemes i els perfils dels possibles destinataris de les intervencions.
- Els objectius dels programes han d'estar d'acord amb el pla de govern, entès aquest com la planificació estratègica a quatre o cinc anys vista. Aquest nivell de planificació ha d'estar coordinat amb la planificació anual a través del pressupost. Ambdós han d'integrar la gestió dels resultats.
- El sistema d'informació ha de proporcionar informació acurada sobre *outputs* i sobre *outcomes* que es pugui relacionar amb la informació sobre costos, per tal de poder reflexionar en termes de cost-eficàcia.
- Juntament amb la informació proporcionada pels indicadors, l'administració ha d'entrar en la lògica de l'avaluació, fet que implica un tipus d'estudi més aprofundit de les relacions entre accions públiques, factors ambientals i resultats observats.

Si, efectivament, les administracions són capaces de produir informació sobre resultats de manera continuada any rere any, aquesta informació pot ser utilitzada per a justificar les peticions pressupostàries, per a prendre millors decisions polítiques i per a gestionar els recursos de manera que s'ampliïn o es millorin els resultats desitjats.

Els països que més han avançat en aquesta línia segueixen models diferents. En la majoria dels casos, però, la informació de resultats no s'incorpora en el mateix document del pressupost sinó que s'integra en altres documents que

acompanyen el pressupost. Les diferències radiquen en què, mentre que en alguns països s'intenta vincular de manera directa i explícita la informació sobre resultats i les decisions pressupostàries, en altres països aquest vincle no es força tant i es consideren les informacions sobre resultats un *input* més a tenir en compte pels decisors.

Un dels exemples més interessants és el que va impulsar els Estats Units amb la *Government Performance Act*, que va obligar totes les agències de l'executiu a tenir plans estratègics, plans d'avaluació i mesures de resultats. Entre els països europeus, són interessants les experiències dels països nòrdics, d'Holanda i del Regne Unit. També s'ha parlat molt d'Austràlia, Nova Zelanda i Canadà.

En la pràctica, totes les experiències de pressupost per programes orientats a resultats es troben amb problemes similars que dificulten, més que la integració d'aquest tipus d'informació en els pressupostos, la seva utilització en la presa de decisions. Algunes de les **principals dificultats** són:

- Un dels principals problemes deriva de la complexitat dels objectius públics, un fet que sovint porta a substituir objectius rellevants per objectius menys rellevants però que són més mesurables i que es poden sotmetre més fàcilment a un esquema de relació simple entre recursos i *outputs*.
- Un altre problema és la tendència a fer coincidir els programes amb l'estructura orgànica, quan normalment les estructures no responen a línies d'activitat, productes o resultats. Els programes transversals són un intent de trencar amb aquesta lògica que no sempre funciona de manera coordinada.
- Normalment es treballa amb una arquitectura de polítiques, programes, subprogrames, projectes i accions, i es fan recomanacions des de l'oficina del pressupost sobre com s'han de definir els programes i els objectius perquè siguin mesurables. Sovint, però, les administracions agrupen una gran quantitat de recursos en programes macro al costat de programes molt petits que es mantenen per raons purament conjunturals.
- Si bé la disponibilitat d'informació no hauria de ser un problema, sovint ho acaba essent ja que condiciona els gestors pressupostaris que tendeixen a utilitzar-la encara que sigui d'una manera forçada, no tenint prou en compte la validesa de l'indicador per a representar allò que interessa.
- D'altra banda, sovint es tenen més en compte les metes o *targets* que es fixen els mateixos gestors que no l'evolució al llarg del temps dels indicadors. Aquesta manera de fer porta a una proliferació de semàfors verds indicant que s'ha assolit l'objectiu que s'havia fixat la gestió, sense entrar en la valoració de com evoluciona el problema de fons i si l'acció pública té un impacte significatiu.
- Finalment, l'esforç inicial de definició de programes i objectius no s'acompanya d'un esforç similar per recollir la informació sobre resultats

Vegeu també

Hem vist els programes transversals en l'apartat "Gestió relacional i xarxes de polítiques".

i fer que arribi regularment als encarregats de les memòries de gestió o de les avaluacions dels serveis. En la mesura que la qualitat de la informació no és prou bona, tot el projecte perd sentit i incentiva que tant els que fan el pressupost com els gestors no s'acabin de creure que els indicadors i les avaluacions puguin tenir un pes significatiu en les decisions pressupostàries.

4.2. La reforma en la gestió del personal

4.2.1. Les principals línies de canvi en la gestió de personal

Juntament amb el pressupost, la **gestió del personal** és un dels àmbits de la gestió pública més importants perquè té com a objecte el recurs més determinant de l'èxit de qualsevol organització.

Si bé aquest és un àmbit que té una lògica pròpia, els canvis observats per Pollit i Bouckaert a *Public Management Reform* tenen relació amb les propostes post-burocràtiques i de renovació de la gestió pública. Des d'aquesta perspectiva, les **línies principals de transformació de la gestió de recursos humans** han estat les següents:

- Intentar flexibilitzar els sistemes de gestió del personal tancats incorporant elements dels sistemes de gestió de personal públic oberts.
- Orientar la gestió del personal cap a la gestió de resultats en línia amb les reformes pressupostàries i la preferència generalitzada per aquesta visió.
- Augmentar la productivitat dels empleats públics, ja sigui reduint els efectius, ja sigui incorporant noves tecnologies i contractant persones amb nivells més alts de qualificació.

La implementació d'aquestes reformes presenta, però, grans variacions en funció del context polític i de la cultura administrativa en què s'han intentat portar a terme. En la gestió de personal públic, partim de la distinció entre:

- Països de **model tancat**, que són aquells en què la gestió del personal es fa conforme a regulacions especials i, per tant, diferenciades respecte de les que s'apliquen a les relacions laborals dels empleats del sector privat.
- Països **model obert**, que són aquells en què el personal públic no és objecte d'una regulació especial, sinó que és objecte de la mateixa regulació que els empleats del sector privat.

Els països més representatius d'una i altra tradició són França i Suècia, si bé la majoria comparteixen elements d'un i altre model, com seria el cas espanyol tot i la seva major proximitat amb el model francès.

Model tancat	Model obert
Entrada per la posició més baixa i promoció a través d'una carrera planificada dins un cos polivalent.	Selecció per a cobrir una tasca específica en funció que la persona tingui els coneixements i les habilitats requerides.
Procés de selecció centralitzat i competitiu a través d'oposicions i concursos.	Procés de selecció descentralitzat, no existeix la idea d'oposicions llevat que sigui per a llocs de suport administratiu quan hi ha molts candidats.
Lloc de treball permanent per a la resta de la vida professional.	No existeix el concepte de carrera professional vitalícia.
Contracte i nomenament de dret públic (especial, doncs).	Relació laboral regulada per la legislació laboral ordinària.
No reconeixement de l'experiència laboral prèvia.	Reconeixement de l'experiència laboral prèvia.
Retribució establerta per la llei de pressupostos.	Retribució negociada per conveni col·lectiu en la qual té un pes menor l'antiguitat.
Règim disciplinari i sistema de seguretat social especials.	No existeix el concepte de <i>règim disciplinari especial</i> ni sistemes de pensions o seguretat social diferenciats.
Preeminència de les posicions de comandament i de la formalitat del sistema.	Sistema que tendeix a ser menys formalitzat pel menor grau de centralització de les decisions.

Tant en el cas de països de model tancat com en els de model obert, la cultura dominant s'imposa i dóna coherència estructural al sistema. D'aquí que sigui poc probable que es produeixin canvis sobtats de model i que siguin més probables els canvis progressius.

4.2.2. La flexibilització del model tancat

Segurament, els canvis més importants en els països que tenien un model d'administració pública més tradicional han consistit a incorporar la lògica d'un model de gestió més obert a partir de reformes que s'han aplicat en diferents fases del procés de gestió de recursos humans. En aquest sentit, algunes de les reformes més practicades han estat:

- La millora en el disseny dels llocs de treball, procurant precisar millor els perfils i incorporant amb molta força la idea de gestió de les competències.
- L'ampliació de les vies d'entrada al sistema amb la possibilitat d'entrada a alguns llocs professionals i directius directament per dalt o pels nivells intermedis.

- L'impuls de la mobilitat dins les administracions, una possibilitat que si bé estava prevista en la major part dels sistemes, en molts casos no es feia servir. Una manera de fer-ho ha consistit a posar límits al temps que un empleat podia quedar-se en un lloc, obligant-lo a canviar de lloc en acabar el termini.
- La introducció de complements retributius per a premiar el rendiment, si bé només en aquells sectors en què els professionals estaven més d'acord sobre què vol dir un bon rendiment i com s'havia de mesurar.
- La inversió en formació i la vinculació de la formació amb la promoció, si bé en molts casos la carrera continua estant molt vinculada a l'antiguitat.

Aquestes reformes s'han aplicat per igual a empleats públics funcionaris i a empleats públics laborals, donada la tendència a igualar les condicions de treball entre aquests dos col·lectius. L'estabilitat històrica del sector públic ha jugat a favor d'aquesta igualació. Una altra qüestió és si té sentit reclutar com a funcionaris, en lloc d'empleats laborals, persones que no fan tasques estretament relacionades amb l'exercici de l'autoritat pública o la representació dels poders públics (com els jutges, els policies, els militars o els diplomàtics). De fet, en els països que segueixen un model més tradicional d'administració pública, com és el cas d'Espanya, la proporció de funcionaris respecte als laborals no ha tendit a disminuir i, amb l'esclat de la crisi econòmica i del deute públic, s'ha fet l'ajust amb rebaixes de sou generalitzades i no renovació dels contractes dels empleats públics que ocupaven posicions interines o laborals temporals.

4.2.3. La gestió de personal per resultats

Les estructures burocràtiques centralitzades i grans ho tenen més difícil per tal de passar a un model de gestió del personal per resultats. L'aplicació d'aquesta política amb èxit ha anat normalment acompanyada d'un procés previ de **desconcentració interna** o de **descentralització organitzativa** a través de la creació d'ens, agències o empreses.

Amb aquests termes es fa referència al procés de delegació de l'autoritat per a prendre les decisions des dels departaments centralitzats cap als gestors dels serveis. Això implica valorar d'acord amb fórmules financeres els recursos públics que corresponen a un servei en funció dels usuaris que atén, de l'activitat que fa o d'altres factors que es puguin tenir en compte, posar en mans dels equips directius els diners i donar-los plena autonomia per a gestionar les operacions, incloent la gestió financera, el personal, els sistemes informàtics i l'atenció als usuaris.

Pel que fa al personal, la gestió autònoma suposa seleccionar i gestionar tot el cicle inclosa la promoció o l'extinció de la relació. En aquesta marc organitzatiu descentralitzat, les condicions per aplicar incentius, controlar les activitats i mesurar l'acompliment ja sigui individual o per equips, són millors, un fet que facilita la introducció d'aquestes tècniques.

Alhora, la gestió descentralitzada permet acostar més la gestió del personal a la gestió de les persones i de les seves necessitats. Com s'ha dit tantes vegades, les persones són l'element més important des de la perspectiva d'un dels factors crítics de qualsevol organització: la captació de professionals amb talent i habilitats que, alhora, tinguin interès i s'impliquin en la missió de l'organització. En aquest sentit, les administracions públiques tenen un cert avantatge respecte a les empreses privades, ja que algunes persones tenen el que es coneix com a *motivació intrínseca*, és a dir, una preferència per a treballar en serveis públics abans que en negocis privats ja que a partir d'un cert nivell de remuneració, els importa més el contingut del seu treball que no els increments en la remuneració. Aquestes persones volen dedicar la seva vida professional a activitats que facin avançar l'interès general, o que directament puguin ajudar a persones en dificultats, superar situacions que estimen injustes o contribuir a resoldre problemes socials. Si bé la contractació d'aquestes persones suposa d'entrada un avantatge, una mala gestió també suposa un risc en la mesura que si aquestes persones pensen que la seva feina o la seva organització no contribueix als objectius que s'havien plantejat en optar per treballar en un servei públic, la seva frustració pot ser encara més gran que si no tinguessin aquest tipus de motivació.

4.2.4. Increment de la productivitat i millora del rendiment individual i col·lectiu

En termes de política macroeconòmica, el volum de despesa que consumeixen els empleats públics és una variable important per a un país. L'atenció a la dimensió, al cost i a la productivitat dels empleats públics és cada vegada més present en les polítiques financeres dels governs, particularment en temps de crisi econòmica com la que es va produir a principis de la dècada dels anys vuitanta i, més recentment, d'ençà la crisi financera nord-americana al 2008 i la crisi de deute públic europeu que es va encetar el 2010. En contextos de crisi, es produeix una pressió molt forta perquè s'optimitzi la inversió en capital humà en el sector públic i perquè aquesta inversió sigui congruent amb les magnituds econòmiques de la política fiscal i amb la situació general dels mercats. L'ajust per reducció de les retribucions salarials o a través de la reducció de plantilles ha estat la manera ràpida que els governs han trobat per a alleugerir el dèficit públic i presentar un quadre macroeconòmic més equilibrat.

Aquestes accions tenen un efecte directe i positiu en la productivitat pel simple fet de reduir-se les plantilles i les retribucions. Altres reformes no derivades de la reacció urgent en situacions de crisi també han buscat millorar el rendiment col·lectiu i individual dels empleats públics. En el context mundial, més enllà d'Europa i dels països més desenvolupats, s'ha insistit molt en reformes que es basin en el **mèrit** i en una certa **flexibilitat**. Entre els autors catalans, Longo va publicar un llibre amb aquest mateix títol que presenta aquesta visió. El sistema de mèrit han de garantir que el criteri principal que presideix la política de recursos humans és la **professionalitat** en contra, doncs, de la politització, l'arbitrarietat i la cerca de rendes. El mèrit no implica necessàriament un sistema burocràtic, centralitzat i un sistema d'accés a la condició de funcionari en base a concursos i oposicions.

El **mèrit**, en els països de referència, es regeix per criteris d'excel·lència professional, competitivitat i transparència i ha d'impregnar totes les fases del cicle de gestió dels recursos humans.

El mèrit es relaciona amb l'excel·lència i amb el rendiment individual, dimensions que no estan exemptes de problemes de concepte i de mesura.

Una moda que ha impactat de manera significativa en aquest món ha estat la **gestió per competències** i les **competències com a factor explicatiu d'un elevat rendiment individual**. El concepte de *competències* va ser desenvolupat per un professor de Harvard, David McClelland a mitjans dels anys setanta. En un paper clàssic, "Testing for Competence rather than Intelligence", McClelland va estudiar els treballadors dels Estats Units en els serveis exteriors. El seu resultat principal va ser que eren les competències el que diferenciava aquells professionals amb un nivell de rendiment més elevat. D'acord amb aquesta teoria, entre els professionals que tenen unes qualitats i coneixements, hi ha alguns que fan la feina d'una manera excel·lent. La diferència entre uns i altres radica en les **actituds** que els porten a tenir un comportament diferenciat i no merament en les seves qualitats personals. En el seu estudi dels treballadors dels serveis consulars, les competències més importants eren l'empatia transcultural, la rapidesa en comprendre les xarxes d'influència i les expectatives positives.

La teoria de les competències distingeix entre **elements tangibles**, com el coneixement i l'experiència, que suposen unes aptituds en les persones, i **elements intangibles**, basats en actituds i motivacions que són els veritables responsables dels comportaments que expliquen els resultats superiors. D'aquí que s'hagi defensat la consideració de les competències com a criteri principal en la selecció, promoció i desenvolupament de les persones, per a arribar a cotes més altes de rendiment organitzatiu.

Referència bibliogràfica

F. Longo (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

Referència bibliogràfica

D. McClelland (1973). "Testing for Competence rather than Intelligence". *American Psychologist*. (nº 28, pàg. 1-14).

En resum, la gestió dels recursos humans està molt condicionada per la cultura administrativa. La idea de mèrit, que sovint s'associa al model burocràtic i a sistemes centralitzats en els països d'influència napoleònica, continua essent el cavall de batalla més de cent anys després de les primeres reformes de la funció pública en un sentit professionalitzador. En el moment postburocràtic, el mèrit s'associa cada vegada més a la idea d'excel·lència professional d'acord amb els patrons dels professionals de cada sector.

La rigidesa dels sistemes tancats ha cedit en algunes dimensions de les polítiques de recursos humans acostant els països de model funcional i tancat als països de model laboral i més obert. El repte per a uns i altres és la mesura dels resultats, del rendiment individual i col·lectiu que s'ha vist afavorit allà on s'ha produït una major descentralització de la capacitat de decisió cap als gestors dels serveis. L'aprofundiment d'aquesta línia d'actuació troba en la pràctica molts obstacles, si bé diferents reformes i modes, com la gestió per competències o els canvis en els sistemes de retribució i promoció, han suposat, en alguns casos, progressos notables i, en altres casos, una sensació de més burocràcia sense arribar als resultats desitjats.

4.3. Presentació de les lectures obligatòries

Les quatre lectures obligatòries per a aquest apartat donen una visió general de les reformes reals implementades per diversos països, les reformes que intenten orientar la gestió pressupostària cap al pressupost per resultats i les reformes que són necessàries en gestió de personal per a enfortir els principis de mèrit i flexibilitat. El capítol 4 del llibre *Public Management Reform* de Pollit i Bouckaert explica les principals trajectòries de reforma seguides per una vintena de països més avançats en aquest àmbit. Es tracta d'una síntesi de les reformes implementades al mateix temps que s'estava consolidant el discurs acadèmic de la nova gestió pública. Els dos articles de dos tècnics catalans de les administracions autonòmica i local (Tarrach i Baños) són, de fet, molt semblants pel que fa a continguts però tenen la virtut de connectar la qüestió del pressupost per resultats amb la realitat catalana. Finalment, el text de Longo sobre mèrit i flexibilitat planteja tant la necessitat de reforma en els sistemes de gestió de personal públics, com polítiques i mesures força concretes.

4.3.1. Preguntes sobre les lectures

1. Fins a quin punt cada una de les trajectòries identificades per Pollit i Bouckaert necessita de les altres? Analitza les seves relacions per parelles. D'acord amb l'anàlisi anterior, en quina trajectòria és més important avançar abans?
2. El pressupost per resultats converteix el departament d'economia en una central de resultats? Creus que està legitimat per a la discussió d'aquests resultats amb els departaments que gestionen les polítiques?

Referència bibliogràfica

- C. Pollit; G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- A. Tarrach (2011). "El pressupost orientat a resultats". *Nota d'Economia* (núm. 99).
- J. Baños (2007). "La pressupostació orientada a resultats". *Papers de Treball* (núm. 8). Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- F. Longo (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

3. Ves al pressupost de la Generalitat d'aquest any, obre una memòria de resultats per programes i analitza'n el contingut.

4. Quines reformes en l'àmbit de personal s'haurien de prioritzar en un país amb una tradició de cultura administrativa tradicional? Proposa quatre o cinc línies o mesures.

Bibliografia

- Agranoff, R.; McGuire, M.** (2003). *Collaborative Public Management*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R.** (2007). *Managing Within Networks, Adding Value to Public Organizations*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Allison, G. T.** (1987). "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?". A: J. M. Shafritz, A. Hyde. *Classics of Public Administration*. Chicago: Dorsey Press.
- Baños, J.** (2007). "La pressupostació orientada a resultats". *Papers de Treball* (núm. 8). Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- Barzelay, M.** (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Brugué, Q.** (2010). *Transversalidad, del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. Barcelona: Paper IGOP.
- Brugué, Q.; Canal, R.; Payá, P.** (2011). *¿Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos?* Barcelona: Paper IGOP.
- Donahue, J.** (1991). *La decisión de privatizar*. Barcelona: Paidós.
- Dunleavy, P.; Hood, C.** (1994). "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management* (vol. 3, núm. 14).
- Hood, C.** (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration* (vol. 69, pàg. 3-19).
- Kickert, W.; Klijn, E.** (ed.) (1997). *Managing complex networks*. Londres: Sage.
- Kooiman, J.** (2003). *Governing in governance*, Londres: Sage.
- Lane, J. E.** (2000). *The new public management*. Londres: Routledge.
- Longo, F.** (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F.; Ysa, T.** (2007). *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona: EAPC.
- López Casanovas, G.** (dir.) (2003). *Los nuevos instrumentos de la Gestión Pública*. Barcelona: La Caixa ("Colección Estudios Económicos", núm. 31).
- Moore, M.** (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Morgan, G.** (1993). *Imaginization*. Newbury Park: Cal.
- O'Leary, R.; Binham, L. B.** (2009). *The Collaborative Public Manager*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Osborne, D.; Gaebler, T.** (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Peters, T.; Waterman, J.** (1984). *En búsqueda de la excelencia: lecciones de las empresas mejor gestionadas*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Pollit, C.; Bouckaert, G.** (2004). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Silberman, B.** (1993). *Cages of Reason. The Rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tarrach, A.** (2011). "El pressupost orientat a resultats". *Nota d'Economia* (núm. 99).
- Wilson, J.** (1989). *Bureaucracy. What Government agencies do and why they do it*. Nova York: Basic Books.

