

Gestió pública II

Andreu Orte
Maria Luria i Roig

PID_00197809



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. Organització i gestió pública: del model burocràtic a l'administració moderna (Andreu Orte)	7
1.1. Què és una organització	8
1.1.1. La crisi d'un model clàssic d'organització pública	9
1.1.2. Les particularitats de l'organització pública	11
1.2. Les formes organitzatives i el paper de la coordinació interna ...	13
1.2.1. Les cinc parts i els cinc tipus d'organització de Mintzberg	13
1.2.2. El pas d'una organització moderna a una de postmoderna: el paper de la coordinació i l'autonomia interna	16
1.3. Transformar les organitzacions per a gestionar-les millor: el gerencialisme	20
1.3.1. Els programes de modernització administrativa	22
1.3.2. L'onada de programes de modernització als anys vuitanta i noranta	25
1.3.3. Les reformes anglosaxones i la reforma administrativa espanyola	27
1.4. La modernització mitjançant noves estructures i de l'administració electrònica	31
1.4.1. La descentralització de funcions i la creació d'agències	31
1.4.2. El govern electrònic: un repte per a la gestió pública	34
1.5. Idees clau	35
2. La gestió per a resultats (Maria Luria i Roig)	36
2.1. La gestió per a resultats en el sector públic	36
2.1.1. Orígens de la nova gestió pública	37
2.1.2. Canviant el focus: del procediment al resultat	39
2.1.3. Què entenem per <i>gestió per a resultats</i> ?	40
2.1.4. Objectius i implicacions de la gestió per a resultats	42
2.2. Característiques principals de la gestió per a resultats	43
2.2.1. El procés de creació de valor públic: fases i palanques d'activació	43
2.2.2. Criteris per a l'execució	55
2.2.3. Actors clau	57
2.3. Determinants per a l'èxit de la gestió per a resultats	59
2.3.1. Condicionants previs	59
2.3.2. Factors per a un bon desenvolupament	60
2.3.3. Consideracions addicionals	62
2.4. Idees clau	63

3. La qualitat a l'administració pública moderna (Andreu Orte)	64
3.1. El perquè d'introduir la noció de <i>qualitat</i> en la gestió pública ...	65
3.1.1. Definició de <i>qualitat</i> en el sector públic	66
3.2. Dels estàndards de qualitat a l'excel·lència en la gestió	66
3.2.1. El concepte de <i>qualitat total</i>	66
3.2.2. Les cartes de serveis	70
3.3. El model EFQM	71
3.3.1. Principis bàsics del model EFQM	71
3.4. Les ISO 9000	73
3.4.1. Els requisits que s'han de seguir per a la implantació de normes ISO	74
3.5. Instruments per a mesurar la qualitat	75
3.5.1. Les enquestes d'opinió i satisfacció	77
3.5.2. L'autoavaluació	78
3.6. Idees clau	79
4. Les externalitzacions i privatitzacions (Andreu Orte)	81
4.1. Què entenem per externalitzar i privatitzar	82
4.2. Els orígens de l'externalització i la privatització de serveis públics	84
4.2.1. De l'expansió dels serveis públics a les onades privatitzadores	84
4.2.2. El Regne Unit i les onades privatitzadores dels anys vuitanta i noranta	86
4.2.3. La mirada dels corrents neoprivats i neopúblics a l'externalització	87
4.2.4. Modalitats de privatització	90
4.3. L'externalització i la privatització a la pràctica: elements bàsics per considerar	93
4.3.1. Com preveure l'aparició de riscos	94
4.3.2. Els efectes negatius de les privatitzacions	99
4.4. Cas pràctic	100
4.5. Idees clau	101
5. Els partenariats publicoprivats (Andreu Orte)	102
5.1. Què entenem per partenariat publicoprivat	102
5.1.1. Què el diferencia d'altres col·laboracions publicoprivades	103
5.1.2. Una breu evolució històrica	106
5.2. Beneficis esperats i modalitats de gestió	108
5.2.1. Les condicions necessàries per crear un PPP	109
5.2.2. Motivacions i tipologia de PPP	111
5.2.3. Els efectes dels PPP: com s'ha d'organitzar un PPP perquè funcioni?	113
5.3. Bones pràctiques, i alguna fallida, internacionals	115
5.4. Idees clau	118

Activitats	119
Bibliografia	120

1. Organització i gestió pública: del model burocràtic a l'administració moderna (Andreu Orte)

Diversos pensadors amb la capacitat d'influència de Michel Crozier o Samuel Huntington avisaven l'any 1975 sobre el risc d'ingovernabilitat de les democràcies liberals. Ho feien pensant també en la crisi de l'administració. Consideraven que havien de canviar moltes coses, també en l'esfera del cos del sector públic, si veritablement es volien consolidar els valors democràtics.

Les administracions públiques no eren alienes a un context d'evolució de l'estat modern cap a un estat social, prestador de serveis i de benestar, que originà una crisi del model burocràtic. Els governs van assumir com a responsabilitat la prestació directa de serveis universals. Aquest canvi va provocar l'exigència per a garantir determinats nivells de benestar a la població, i va incorporar la demanda de major participació en el disseny i provisió de les polítiques públiques, però també va afectar la capacitat dels polítics de fer front a les funcions incipients dels estats i dels treballadors, acostumats a un model juridicolegal poc acostumat a la relació amb la ciutadania.

D'altra banda, hi ha el component tecnològic que, en paraules de Crozier, resulta fonamental per a entendre per què davant un entorn d'innovació permanent no tenim prou amb el paradigma democràtic:

“Nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes.”

M. Crozier (1996). “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. Presentat al I Congrés Interamericà del CLAD sobre la Reforma de l'Estat i de l'Administració Pública, celebrat a Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de novembre.

La gestió pública s'ha construït habitualment a través d'un model d'organització formal, que incloïa poc més que un quadre amb divisions, departaments i unitats de suport. L'assumpció bàsica era que les organitzacions tendien a funcionar mitjançant regles rígides, segons les quals les relacions horitzontals i jeràrquiques s'expliquen en funció d'aquella estructura. Aquesta assumpció va quedar ràpidament qüestionada durant el segle XX, i es va avançar en una visió de l'organització cap al dinamisme, el trencament de rigideses, en què les relacions formals diuen poc del funcionament d'un sistema administratiu. El resultat d'aquest procés fou l'aparició de diversos paradigmes que havien de permetre fer un salt endavant i, en primer lloc, entendre com funcionen les administracions modernes i per, en segon lloc, explicar quins plantejaments han de tenir en compte per moure's cap a un escenari de modernitat.

Referència bibliogràfica

M. Crozier; S. Huntington; J. Watanuki (1975). *The crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*. Nova York: New York University Press.

En aquest apartat es presenten els factors que expliquen la crisi de l'administració clàssica (o model burocràtic) i es desenvolupen els paradigmes principals del canvi. S'inclouen lectures, fragments i traduccions parcials que ajuden a entendre aquests conceptes. Les lectures i referències proposades responen a moments diferents en el temps, ja que l'objectiu no és fer una anàlisi històrica, sinó més aviat comprendre l'origen i les motivacions que ajuden a explicar els principals instruments i paradigmes de modernització de les administracions públiques que es treballen en els apartats següents.

Així, la primera i la segona part introdueixen les claus per a comprendre quina evolució han seguit les organitzacions en termes d'evolució, mentre que la tercera i la quarta part repassen les claus principals de les reformes administratives, inclosa la descentralització funcional i l'adaptació als reptes creats per les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC).

1.1. Què és una organització

El primer pas abans d'entendre què defineixen les organitzacions públiques modernes és definir el concepte *organització*. Tot i que aparentment es tracta d'un concepte fàcil, March i Simon consideren que és més fàcil donar exemples que definir correctament el terme.

Referència bibliogràfica

J. G. March; H. A. Simon
(1993). *Organizations*. Oxford: Blackwell Publishers.

Una manera de definir les organitzacions és mitjançant la consideració que són **unitats socials amb objectius particulars**. Aquesta afirmació pot concretar-se encara més delimitant-ne una dimensió humana i en relació amb un context determinat:

- Les organitzacions són alguna cosa més que una delimitació jeràrquica i funcional. Es tracta d'un grup de persones relacionades.
- Aquestes persones treballen per a una finalitat comuna.
- Encara que les relacions informals siguin essencials per comprendre-les, les organitzacions han de tenir relacions formalitzades.
- Una organització no es crea per desaparèixer, requereix una certa continuïtat.
- Les organitzacions operen en un context que les accepta.
- Hi pot haver transmissió de responsables o fins i tot es poden substituir tots ells.

1.1.1. La crisi d'un model clàssic d'organització pública

La construcció d'un model de comprensió de les organitzacions públiques sorgeix d'un procés basat en l'evolució del **model weberianà**, que constitueix el tipus més pur de legitimitat racional, amb les característiques següents:

- “1) La especialización de funciones: coherente con la necesaria tecnificación racional.
- 2) La jerarquía: coherente con el principio democrático –se obedece a los electos y a los nombrados por éstos– y con la racionalidad del sistema –principio de la unidad de mando.
- 3) La delimitación rigurosa de competencias: coherente con la necesaria organización y seguridad jurídica.
- 4) Estructura competencial basada en normas: esencial para la seguridad jurídica, pues toma las decisiones a quien compete según la ley.
- 5) El seguimiento estricto de procedimientos: esencial para garantizar el respeto a la norma y la garantía de los derechos ciudadanos –culmina con el principio de audiencia al interesado.
- 6) El uso de documentos y comunicación por escrito: coherente con la seguridad jurídica y la posibilidad de apelación.
- 7) La no-propiedad del cargo: esencial para evitar el uso privado del cargo y su desconexión del respeto a la norma y la jerarquía.
- 8) La preparación técnica para acceder al puesto: coherente con la necesaria racionalidad y especialización.
- 9) Los procedimientos racionales de disciplina y control: para garantizar el respeto al derecho y la racionalidad de las decisiones.”

Font: Manuel Villoria. Sociedad Moderna y Burocracia. El paradigma burocrático y su crisis. Manuscrit.

Els orígens dels aparells burocràtics responen, en primer lloc, a diverses pressions socials de serveis proveïts per l'estat durant el segle XIX, en ple debat sobre els drets dels treballadors industrials i les condicions de treball. En segon lloc, per la necessitat de buscar una organització que fos més operativa, menys corrupta i més transparent.

En són clars exemples la creació de la Comissió Northcote-Travelyan al Regne Unit i els treballs parlamentaris de l'Alemanya de Bismarck.

I en tercer lloc, per la consolidació dels models de partits moderns, en els quals l'aparell de l'estat (especialment en les democràcies) esdevenia una estructura d'ampliació de poder i recursos, com assenyala Poggi (1978).

L'estat weberianà de l'Europa continental és una suma d'estat racional i legal que concep les organitzacions mitjançant l'aprenentatge de l'anomenada **gestió (management) científica** que va inspirar Taylor en la seva aproximació anglosaxona, i es defineix pels trets característics següents:

Referència bibliogràfica

G. Poggi (1978). *The development of the modern state*. Stanford: Stanford University Press.

- Delegar tota la responsabilitat de l'organització del treball en els gestors o directius.
- Emprar mètodes científics per a determinar la manera més eficient de fer la feina.
- Seleccionar la millor persona per fer cada treball concret.
- Instruir el treballador per a fer-lo més eficient.
- Controlar el rendiment del treballador.

Lectura optativa

F. W. Taylor (1993). "Principios de la dirección científica". A: Carles Ramió; Xavier Ballart (coordinadors). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie "Administración General"). Lectura disponible als materials de l'assignatura.

En el seu estat pur, la burocràcia estableix un sistema públic apolític, amb organitzacions clarament jeràrquiques i amb un sistema de criteris meritocràtics i igualitari. En termes pràctics la burocràcia modifica el sistema de legitimació de l'autoritat, que passa de ser una legitimitat carismàtica a ser una legitimitat legal i racional.

De fet, es reconeix el paper essencial dels aparells burocràtics en la gran depressió i la crisi dels anys trenta del segle XX, coordinant grans demandes de treballadors que cerquen feina i destinant recursos públics a la generació de llocs de treball. La tasca del sector públic va permetre no només estimular l'economia, sinó també construir bases sòlides per al creixement del sector públic.

A partir dels anys quaranta, l'estat va adquirir rols importants en matèria educativa, la provisió social i el benestar social. Passem d'un estat juridicolegal a un **estat social, que augmenta substancialment el seu pes i influència en l'economia** dels països i que és capaç de construir estratègies de desenvolupament econòmic (tant en economies planificades com en democràcies liberals).

El creixement del sector públic va justificar fins i tot accions com la nacionalització d'indústries a Europa, la regulació de diversos sectors i la coordinació industrial i comercial.

En aquest context de creixement del rol del sector públic en l'economia van sorgir les primeres crítiques de gran impacte, especialment a càrrec de Herbert Simon. En la seva tesi de 1947 titulada "Comportament administratiu, un estudi de la presa de decisions en organitzacions administratives", Simon qüestionava l'evolució dels principis científics de l'administració pública clàssica i considera que les decisions són:

"Complexes com un gran riu que extreu de molts orígens les innumerables premisses que la componen. Són molts els individus i les unitats de l'organització que contribueixen a una gran decisió, i el problema de la centralització i la descentralització consisteix a ordenar aquest complex sistema en un esquema eficaç."

Fernando Estrada (2006). "Herbert Simon and the organizational economic". *MPRA*, Paper núm. 20071 (pàg. 4, a partir d'una citació de Simon).

Referència bibliogràfica

H. A. Simon (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (4a. ed.). Nova York: The Free Press.

A finals dels anys seixanta els seguidors de Simon ja havien aconseguit incorporar la crítica a la separació de valors i fets en la presa de decisions, considerant que el cos administratiu no podia ser en absolut eficaç en un sistema de gestió altament piramidal. Amb aquesta perspectiva, els humans no posseeixen una racionalitat completa, sinó més aviat instrumental, limitada en la capacitat de coneixement de les alternatives que se'ls presenten.

Durant els anys setanta, el model burocràtic entra definitivament en crisi induït per factors interns, així com per la inspiració feta per Simon i per factors propis al seu entorn. Les societats canvien i el rol que s'espera dels governs i estats varia. Amb el temps, els models burocràtics tenen també una certa tendència a tornar-se ineficients, encarcerats, incapaços de modificar substancialment la seva configuració. És a dir, el problema en aquest enfocament no és únicament que els corrents més clàssics infravaloren la racionalitat limitada de les persones que operen en una organització, sinó que, de fet, és el **model burocràtic** el que genera **lentitud, ineficàcia, bloqueig decisonal i rigidesa interna**.

1.1.2. Les particularitats de l'organització pública

El principal fet diferenciador de les organitzacions públiques modernes, el que ha orientat i dirigit la literatura enfocada a la finalitat de substituir la perspectiva burocràtica és que les organitzacions públiques van fer front a una sèrie de reptes que, units a les especificitats del sector públic, van donar peu a explicar quina direcció prendria l'estudi de les organitzacions en el sector públic.

Quant als **reptes** a què feia front trobem els següents:

a) La necessitat d'aprimament i de la gestió de recursos cada cop més limitats: la crisi del petroli de 1973 va provocar que els estats tinguessin dificultats per a mantenir el ritme del cycle expansiu de les dècades anteriors. Aquest fet va reduir la capacitat de finançament en un context de canvis demogràfics importants que exigien recursos per a la provisió social de serveis.

Des de l'economia es va criticar tant el paper keynesià del sector públic (especialment l'anomenada Escola de Chicago) com el paper regulador de l'estat, que havia provocat la crisi de principis dels setanta i la dificultat per sortir-ne. Niskanen, per exemple, inicià un corrent de pensament que afirmava que el buròcrata actuava com un monopolista discriminador amb informació asimètrica.

La resposta dels estats no podia ser cap altra que reduir el dimensionament o pujar impostos, o bé una barreja de totes dues.

Lectura obligatòria

Aquesta lectura ha de permetre detectar com la burocràcia genera un cercle viciós.

Plantegeu-vos en quina mesura el cercle viciós de què us parlem és comú en dissenys organitzatius actuals.

M. Crozier (1993). "El fenómeno burocrático". A: C. Ramíó; X. Ballart (coordinadors). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie "Administración General").

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

Referència bibliogràfica

W. A. Niskanen (2007). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: Aldine Transaction.

b) A diferència del sector privat, el sector públic tendeix a tenir **problemes de coordinació interna**. A *Implementation*, Pressman i Wilsdovsky descriuen l'execució de polítiques urbanes a Califòrnia. La seva conclusió és que la burocràcia havia esdevingut ineficient i es movia per interessos propis.

Referència bibliogràfica

J. L. Pressman; A. Wilsdovsky (1973). *Implementation*. Los Angeles: University of California Press, Ltd.

En un altre article de 1981, Guy Peters, un dels acadèmics més influents durant els anys vuitanta i noranta, reforça aquesta posició en una crítica a la realitat administrativa de finals dels anys setanta:

“La primera assumpció és que els buròcrates busquen maximitzar la seva seguretat, en primer lloc mitjançant el creixement dels pressupostos i el seu personal. Un segon aspecte del comportament burocràtic és que les burocràcies buscaran (quan puguin) proveir els béns públics i evitaran incloure preus o criteris de racionalitat dels béns produïts.

Els teòrics han posat èmfasi en les armes de què disposen els buròcrates per a assolir les seves finalitats. Entre aquestes trobaríem les polítiques en si mateixes, la informació i el suport dels grups d'interès.

Aquestes assumpcions sobre la naturalesa de la burocràcia són importants per entendre-la, i també són un bon inici per a la seva conceptualització. El primer pas per a l'acceptació del rol actiu de la burocràcia al govern és reconèixer que les motivacions dels buròcrates no són necessàriament el servei públic i l'interès públic. [...] Veiem la burocràcia com un conjunt d'instàncies integrades que persegueixen desenvolupar estratègies per disposar de més pressupost. Però no percebem, en canvi, el comportament professional i gairebé ideològic de gaires actors burocràtics, els quals tenen idees sobre les polítiques que han implementat independentment de les conseqüències pressupostàries. [...] Els principals responsables de prendre decisions en la burocràcia pública tenen relativament poc a guanyar fent que les seves instàncies o serveis creixin més. Normalment estan al màxim de la piràmide salarial i només poden tenir maldecaps, no més diners.”

Traducció al català a partir de: Guy Peters (1981). “The problem of Bureaucratic government”. *The Journal of Politics* (vol. 1, núm. 43, pàg. 59).

c) Un senyal de la crisi del model burocràtic es vincula amb la **revolució tecnològica**, que va ampliar la distància entre la productivitat del sector públic i el privat. Progressivament, les empreses van començar a treballar de manera més productiva i coordinada, teixint xarxes amb altres empreses proveïdores (no sempre a poca distància física) i modificant patrons de funcionament intern.

Aquestes característiques van fer necessàries noves aproximacions que reconguessin l'escenari al qual havien de fer front organitzacions que, a banda d'afrontar reptes especials, maduraven en un entorn polític en el qual, a diferència del sector privat, la presa de decisions i la relació amb la ciutadania són parts essencials:

“Una exigència previa a qualquier otra consideración es intentar acercarnos al significado y al alcance del concepto *Administración pública*. Se trata, pues, de identificar aquellos elementos que perfilan la Administración pública como una organización específica y diferenciada.

Los aspectos más importantes que perfilan las administraciones públicas como complejos organizativos diferentes a las organizaciones privadas son (Subirats, 1991 citando a Rayner et al., 1976, y Galy, 1977):

«a) Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.

- b) Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.
- c) El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.
- d) Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política, que debido a su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.
- e) La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.
- f) Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor de la gestión. Esas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales...).
- g) Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de 'números rojos', de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.
- h) Todo ello conlleva la dificultad de delegar o descentralizar las tareas gubernamentales, dado que para ello el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados.
- i) El tipo de objetivos a conseguir (salud, medio ambiente...) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, con lo que ello implica de problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado.
- j) El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.
- k) Las diversas administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes, y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización.
- l) La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la excelencia de la labor de cuadros y gestores.
- m) También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.
- n) La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne o estructural sobre lo coyuntural.»

C. Ramió (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Barcelona: Tecnos.

1.2. Les formes organitzatives i el paper de la coordinació interna

1.2.1. Les cinc parts i els cinc tipus d'organització de Mintzberg

Mintzberg ha estat un dels acadèmics dedicats a l'anàlisi d'organitzacions que ha tingut més capacitat a l'hora de connectar el debat sobre la formació i l'evolució de les organitzacions modernes. La seva influència s'explica tant per la senzillesa a l'hora de definir quines parts defineixen una organització com per la seva capacitat de definir models d'organització. A continuació analitzem la seva proposta.

Mintzberg concep les organitzacions a partir de les cinc parts següents:

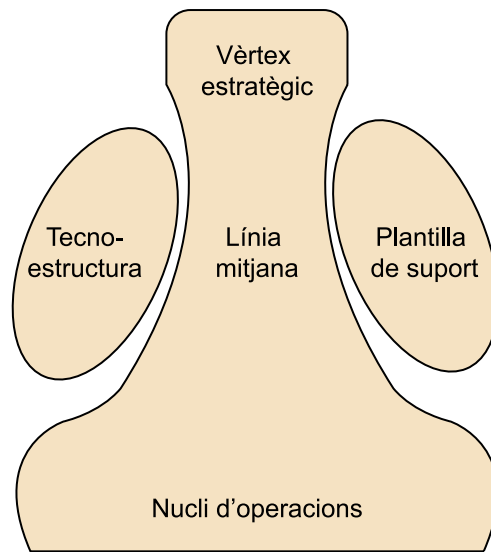
- **El nucli d'operacions.** En la base de qualsevol organització hi ha els operaris, les persones que realitzen la feina bàsica relacionada amb la fabricació dels productes i la prestació dels serveis. Els operadors tenen tres funcions principals:
 - Garanteixen la producció.
 - Distribueixen la producció.
 - Proveeixen suport directe a les funcions d'entrada, transformació i producció.
- **El vèrtex.** És en l'extrem contrari a l'organització. Hi trobem les persones encarregades de la responsabilitat de l'organització: el director, els gerents i els alts càrrecs que donen suport a aquests càrrecs (secretaria, assistents, etc.). El vèrtex té l'encàrrec de garantir que es compleixi la missió i els objectius estratègics de l'organització. Ho fa assignant recursos, resolent recursos, nomenant personal en l'organització, motivant el personal i compensant per l'obtenció de bons resultats.
- **La línia intermèdia.** És la cadena d'alta gerència a supervisors de contacte, que van des del vèrtex fins al nucli operatiu. A mesura que una organització creix, augmenta la necessitat d'exercir supervisió i coordinació directa. En el cas d'una administració actual correspondria a un cap de servei, un cap d'oficina, un subdirector, etc.
- **La tecnoestructura.** A mesura que l'organització evoluciona, pot buscar l'estandardització per a coordinar la feina. És aquí on sorgeixen les assessories o equip de suport, que són grups de persones fora de la línia o jerarquia que es preocupen d'estandarditzar o normalitzar processos de treball. El seu rol és servir l'organització afectant la feina dels altres. Està fora de les línies de treball operacional, però pot canviar-les o bé formar el personal perquè ho faci.

Alguns exemples de tecnoestructura seria un departament de qualitat, una unitat de planificació estratègia o una unitat de control pressupostari.

- **Plantilla de suport.** Són unitats especialitzades que proporcionen serveis indirectes a tota l'organització fora de les línies de suport operacional.

Alguns exemples de personal de suport seria el departament d'assessorament legal, de recursos humans o de seguretat, la cafeteria, la reprografia o el suport informàtic.

Figura 1. Les cinc parts fonamentals de l'organització



Font: H. Mintzberg (1993).

Cal considerar que, segons Mintzberg, totes les organitzacions tendeixen a tenir aquestes cinc parts, però la seva rellevància i grandària depèn del model organitzatiu de què deriven. Aquest autor diferencia **cinc tipus de models organitzatius**, depenent del funcionament intern i del volum de cada una de les parts:

- **Estructura simple.** En aquest cas el vèrtex és la part clau de l'estructura. L'estructura simple és petita en dimensions, és informal i flexible. Totes les activitats giren al voltant del director general, que planteja les estratègies, però també duu a terme funcions de lideratge intern i de coordinació d'activitats. Les dinàmiques de relació interna es fonamenten en la figura del director.

Un exemple d'aquesta estructura simple seria una petita empresa de nova creació que no ha desenvolupat una plantilla de suport i una tecnoestructura, i que la línia intermèdia està poc desenvolupada.
- **Organització diversificada.** En aquesta estructura s'agrupen diverses organitzacions que es divideixen en funció de la línia de producció, i en què cadascuna d'elles té força autonomia. En aquesta organització es fa un control a través dels resultats i hi ha una plantilla de suport, de manera que es genera una petita estructura tècnica.
- **Burocràcia mecànica.** Es tracta d'una burocràcia centralitzada. Té procediments formals, feines especialitzades i una divisió profunda de tasques en el nucli de les operacions, així com una àmplia jerarquia. En aquesta burocràcia la tecnoestructura és clau, s'encarrega de normalitzar la feina, de supervisar l'acompliment legal i pressupostari, i està clarament deslliada de la línia intermèdia, que també té un alt poder de control. Per les

Lectura optativa

H. Mintzberg (1993). "Las cinco partes fundamentales de la organización". A: C. Ramió; X. Ballart (coord.). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie "Administración General").

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

Lectura recomanada

Ch. Handy (1992). "Balancing Corporate Power. A New Federalist Paper". *Harvard Business Review* (vol. 6, núm. 70, pàg. 59-72).

Lectura recomanada

Per a aprofundir tots cinc models d'organització:

H. Mintzberg (2009). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía y Empresa.

seves característiques, poc flexibles i amb escassa coordinació horitzontal, la burocràcia mecànica tendeix a l'estabilitat.

- **Organització adhocràtica.** Mintzberg planteja que aquesta organització és fluïda, orgànica i descentralitzada, per a la creació de projectes d'innovació desplegats en equips multidisciplinaris amb la participació de treballadors de tots els àmbits de l'organització mitjançant l'adaptació mútua. El dinamisme d'aquest model d'organització el posiciona com a tipus ideal, amb capacitat per a adaptar-se a la tecnologia, als canvis freqüents en l'entorn i a canvis profunds. L'intercanvi d'informació i l'aprenentatge s'institucionalitza per la capacitat d'innovar de baix a dalt, de manera que s'estableixen cicles de convergència i divergència amb els objectius plantejats des del vèrtex. És a dir, la missió i els objectius de l'organització poden canviar per l'impuls fet des de baix.
- **Burocràcia professional.** Aquest model parteix d'una estructura burocràtica, però més descentralitzada. La clau està en la normalització de les habilitats dels professionals mitjançant la formació, cosa que permet que els professionals treballin de manera autònoma i sotmesos a controls regulars. Aquesta autonomia funcional permet que la tecnoestructura sigui mínima i que la jerarquia operativa se situï al nivell intermedi, amb una plantilla de suport gran per garantir el desenvolupament ple de les funcions.

1.2.2. El pas d'una organització moderna a una de postmoderna: el paper de la coordinació i l'autonomia interna

El fenomen de la configuració organitzacional i de la implementació d'una estratègia òptima s'incorpora al debat sobre la modernització de les estructures organitzatives al sector públic durant els anys setanta i vuitanta. Tot i la proliferació d'una literatura provinent del sector privat, la ciència de l'administració ha tingut la capacitat d'adaptar-ne la terminologia, els models organitzatius i la comprensió del funcionament intern en les organitzacions.

La forma en què una organització pot beneficiar-se d'un canvi depèn de la seva estructura, funcions internes i entorn. Hem comprovat en quina mesura els crítics dels anys vuitanta criticaven l'encarcarament de les estructures burocràtiques clàssiques i la seva incapacitat d'adaptació als canvis tecnològics, a l'aprimament i a l'adaptació cap a una perspectiva de gestió que s'orientés a millorar resultats més que no pas a fixar funcions.

Aquest context planteja el marc evolutiu de les organitzacions dels anys 80 fins a l'actualitat a partir de dos reptes.

El primer repte que preocupa més a les empreses i administracions en els darrers anys és buscar la necessitat de **flexibilitzar-ne l'estructura per tal de cercar l'eficiència** i guanyar dinamisme davant la necessitat de pensar en termes

globals per a actuar de manera local. Independentment de si es tracta d'una empresa o d'una organització pública, els dissenys organitzatius moderns han de ser capaços de plantejar estratègies generals i compartides. I alhora, han de tenir la capacitat suficient per a implementar-les.

El segon repte que es planteja és la **innovació** enfront del **trencament amb models anteriors**. Alguns dels principals teòrics organitzatius dels darrers vint anys (Mintzberg i Nonaka i Takeuchi) assenyalen el següent:

Les organitzacions orientades a innovar internament són les que obtenen avantatge a llarg termini. El suport a una estructura organitzativa que facilita la formulació d'estratègies d'innovació és, actualment, imprescindible.

L'escenari oposat, el descrit pels crítics en les estructures de l'administració pública dels anys setanta, s'explica per una estructura poc dinàmica, piramidal, poc preparada per al treball cooperatiu i per a cercar noves fórmules per a funcionar millor. En tots dos casos, però, s'ha de tenir present l'existència de fortes resistències al canvi i al trencament complet amb models anteriors. Hi predominen, doncs, els dissenys organitzatius que combinen elements propis de la burocràcia i dissenys flexibilitzats, descentralitzats i orientats a adaptar-s'hi, tot reconeixent les fortaleces internes i pròpies, d'acord amb els models definits per Mintzberg.

En un llibre publicat els anys noranta Clegg i altres determinen que les organitzacions modernes o postmodernes, segons la seva terminologia, tenen una sèrie de característiques comunes, si bé no totes presents alhora, en què intenten solucionar tots dos reptes abans presentats:

- Són organitzacions basades en unitats multifuncionals, amb un elevat grau de descentralització. Per una banda, defugen la consideració centralitzadora de les organitzacions clàssiques i, per una altra, consideren que el treballador és polivalent i està capacitats per a participar en més d'una tasca o objectiu.

Un exemple el tindríem amb unitats d'innovació d'algunes empreses, capacitades tant per a fer el control de qualitat i l'avaluació com per a desenvolupar funcions de disseny de nous productes.

- Els límits entre la visió intraorganitzativa i interorganitzativa són difusos, en el sentit que la coordinació interna es realitza, en bona mesura, motivada per la coresponsabilització de tasques a diversos nivells.
- La jerarquia és secundària i rep un paper secundari, de manera que s'imposa la cultura, els valors compartits i els mecanismes de coordinació.

Referències bibliogràfiques

H. Mintzberg (1993). "Las cinco partes fundamentales de la organización". A: C. Ramíó; X. Ballart (coord.). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie "Administración General").

H. Mintzberg (2009). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía y Empresa.

I. Nonaka; H. Takeuchi (1995). *The knowledge creating company*. Nova York: Oxford University Press.

Referència bibliogràfica

S. Clegg; C. Hardy; W. Nord (editors) (1996). *Handbook of organization studies*. Londres: Sage.

Evolució de les organitzacions: de modernes a postmodernes

	Modernes	Postmodernes
Poder	Control	Autocontrol
Estructura	Formal/rígida	Formal/informal/flexible
Decisions	Individuals	Col·lectives
Treballador	Obrer desqualificat	Obrer polivalent
Ocupació	A curt termini	Per a tota la vida
Control	Impersonal/explicit	Col·lectiu/implícit
Prefectura	Desconfiança	Confiança
Producció	Massa/quantitat	Sectorial/quantitat-qualitat
Motivació	Satisfacció	Compromís
Termini	Llarg	Curt/llarg
Relacions	Jeràrquiques	Semidemocràtiques
Organització industrial	Dualitat (separació disseny / execució)	Integració de disseny i execució
Racionalitat	Formal	Substantiva
Recompenses	Econòmiques	Simbòliques
Objectius	Utilitat	Expansió

D'altra banda, les organitzacions, siguin modernes o postmodernes, estan estructurades per a dirigir sistemes de fluxos i per definir les relacions entre les diferents parts. Aquestes relacions horitzontals o verticals no funcionen de manera lineal, en contra dels models d'organització clàssica de Fayol o Weber.

D'acord amb la perspectiva de Mintzberg d'organització l'evolució natural apunta que la clau és la necessitat de supervisió.

“A medida que la organización crece y va adoptando divisiones de trabajo más complejas, entre sus operarios aumenta la necesidad de una supervisión directa. Se necesita otro cerebro (el del directivo) para ayudar a coordinar el trabajo en su conjunto. Así pues, mientras que la división del trabajo hasta este punto se había producido entre los mismos operarios, la introducción de un directivo presenta la primera división administrativa del trabajo en la estructura, entre los que realizan el trabajo y los que lo supervisan. A medida que la organización va adquiriendo complejidad se van añadiendo más directivos, ya no sólo para dirigir a los operarios, sino también para dirigir a los propios directivos, construyéndose en consecuencia una jerarquía administrativa de autoridad.”

H. Mintzberg (1993). “Las cinco partes fundamentales de la organización”. A: C. Ramió; X. Ballart (coord.). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie “Administración General”).

Aquest creixement orgànic no pot ser infinit i, arribat un punt de creació de tasques i responsabilitats, hi ha **cinc mecanismes per a mantenir eficient i efectiva l'organització**:

- **L'ajustament mutu.** La coordinació del treball s'aconsegueix per un procés de comunicació informal.
- **La supervisió directa.** S'aconsegueix tenint una persona que pren la responsabilitat de la feina de la resta, emet instruccions per a la resta i en supervisa l'actuació.
- **L'estandardització de processos de treball.** Serveix per a reduir la incertesa sobre què cal fer donada una situació concreta. A diferència de les organitzacions clàssiques, la responsabilitat recau igualment en el treballador, però cal tenir en compte que la intensitat en la coordinació de la feina ha de ser superior.

Un exemple seria la protocol·lització d'una cirurgia.

- **L'estandardització de produccions de treball.** La producció s'estandarditza quan el resultat del treball està especificat.

Per exemple, imaginem una oficina d'informació turística que té com a objectiu aconseguir que un turista visiti una zona però deixa en mans del personal com s'ha d'adreçar a l'usuari i quins arguments ha d'emprar.

- **L'estandardització de les capacitats dels treballadors.** Un treballador es capacita abans de començar una tasca. Indirectament, aquesta funció redueix la incertesa i garanteix un menor control per part d'un supervisor.

Mintzberg resumeix aquest procés d'aparició de mecanismes de coordinació del treball de la manera següent:

"[...] la organización empieza a inclinarse en mayor medida por la normalización, como medio de coordinación del trabajo en sus operarios. La responsabilidad de gran parte de esta normalización recae sobre un tercer grupo compuesto de *analistas*, algunos de los cuales, como puedan ser los analistas de estudios del trabajo y los ingenieros industriales, se ocupan de la normalización de los procesos de trabajo; otros, como los ingenieros de control de calidad, los contables, los planificadores y los programadores de producción, se concentran en la normalización de los resultados; mientras que otros pocos, como los técnicos de personal, se encargan de normalizar las habilidades (aunque la mayor parte de la normalización de este tipo se produce fuera de la organización, antes de que los operarios sean contratados). La introducción de estos analistas trae consigo un segundo tipo de división administrativa del trabajo entre los que lo realizan y los que lo normalizan."

H. Mintzberg (1993). "Las cinco partes fundamentales de la organización". A: C. Ramió; X. Ballart (coord.). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie "Administración General").

Tots cinc mecanismes de coordinació cauen en el fet que a mesura que la feina en l'organització es torna més complexa, els mitjans es desplacen per a copsar i dirigir sistemes de fluxos per a definir les interrelacions entre les diferents parts. Aquestes interrelacions no són sempre idèntiques i no es poden explicar fàcilment amb paraules.

Les noves formes d'organització comporten un canvi significatiu, perquè el personal ha d'aprendre a conviure amb el canvi i eliminar les resistències al canvi. La flexibilitat d'una estructura es plasma en la seva capacitat d'adaptació, de manera permanent, als canvis i és aquest el factor diferencial entre organitzacions adaptades i les que tenen més dificultats d'adaptació.

En conclusió, les organitzacions actuals requereixen capacitat per a adaptar la seva estructura a les necessitats productives, a l'organització interna i a la capacitat de coordinar les actuacions de manera interna.

1.3. Transformar les organitzacions per a gestionar-les millor: el gerencialisme

D'acord amb el que hem especificat de les organitzacions públiques, aquestes es caracteritzen per operar en un entorn canviant. Les administracions públiques tenen la pretensió d'afegir valor, donant resposta a les expectatives generades i transformant els recursos destinats a disposició seva. En aquest context, **gestionar implica assolir els resultats esperats.**

Des d'aquesta perspectiva pròpia de la gestió pública, és possible identificar diversos enfocaments sobre com es pot organitzar millor les administracions públiques, fent-les més adaptades a la situació de crisi dels anys setanta i vuitanta:

- La **visió ortodoxa** s'aproxima a un *tipus ideal weberian* amb tendència a la reglamentació i la centralització de funcions com a fórmula per a garantir l'assoliment de resultats millors. Aquesta visió postula el control del vèrtex de la planificació i execució de les polítiques públiques (sense participació d'altres actors), l'augment de la capacitat estatal per a donar cabuda a noves funcions, la previsió d'una carrera professional a l'administració basada en la capacitat, la limitació de la interferència política sobre l'administració i la responsabilitat jeràrquica.
- A partir dels anys setanta es consolida la **visió neoliberal** en la qual els serveis proveïts són els mínims i estrictament necessaris, l'estructura de l'estat és flexible i tendeix a reduir-se, es desconcentren funcions i es coordinen entre departaments, s'incorporen criteris de gestió per a resultats en la relació entre vèrtex i línia intermèdia, fins a impregnar el nucli d'operacions, i s'incorporen instruments d'anàlisi cost-benefici per a la presa de decisions.
- Finalment, s'ha consolidat una **visió gerencial**, molt vinculada amb la **Nova Gestió Pública**, que reconeix la **utilització de tècniques de gestió empresarial** amb la finalitat de reduir costos i millorar resultats. La **visió del client-ciudadà** sorgeix com a fonamental en les dinàmiques de decisió, fet que posa la qualitat com a criteri dominant en l'activitat de

l'organització. La visió gerencial preveu la **separació entre política i gestió**, i incorpora **figures professionals** (mànagers o gerents) amb funcions clares d'impuls, coordinació, gestió de recursos humans i econòmiques. El vèrtex estratègic, en les organitzacions públiques, tendeix a dividir funcions i responsabilitats. D'altra banda, coincideix amb la perspectiva neoliberal en l'aposta per a incorporar **instruments de gestió que cerquin l'eficàcia i l'eficiència**.

Els **principis bàsics** de la **visió gerencial** de l'administració es resumeixen en els punts següents:

- “Tracta de frenar o invertir el creixement del sector públic en termes de despesa i de personal.
- Representa un gir cap a la privatització i quasi privatització, de manera que s'allunya del nucli de les institucions de govern i renova així l'èmfasi en la subsidiaritat en la provisió de serveis.
- Incorpora la tecnologia en la producció i distribució de serveis públics.
- Desenvolupa una agenda de reformes, en què s'inclouen temes generals de gestió pública, com el disseny de polítiques, la presa de decisions, la cooperació intergovernamental.”

Adaptació i traducció a partir de: C. Hood (1991). “A Public Management for All Seasons” (pàg. 3).

Lectura optativa

Per a una lectura en profunditat sobre els principis de la Nova Gestió Pública:

C. Hood (1991). “A Public Management for All Seasons”. *Public Administration* (vol. 69, pàg. 3-19).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

En termes organitzatius, les **reformes proposades** des de la literatura del model gerencial es basen en el següent:

- La **descentralització i desconcentració** de funcions.
- La **separació entre òrgans formuladors de polítiques i agències autònomes executores de serveis**.
- El **control de les activitats** (resultats, comptabilitat, etc.). Aquest control, com veiem en el fragment de l'OCDE següent, es resumeix en:

“La forma en que las Administraciones mantienen el control sobre complejas operaciones de gran envergadura ha cambiado a lo largo de los últimos 15 años, debido a las innovaciones tecnológicas, a la transformación del tamaño y de la estructura de las Administraciones públicas, y a la introducción de técnicas de gestión y presupuestación de objetivos. Las principales tendencias en materia de control en los países de la OCDE muestran que se está pasando del control *ex ante* al control *ex post* y que se están desarrollando procesos de control interno más severos. En la práctica, se observa un desplazamiento desde la ineficiente, pero relativamente segura, comprobación de la regularidad y legalidad de las transacciones individuales a la más eficiente, pero relativamente insegura, técnica de verificar el correcto funcionamiento del sistema. El desafío radica en mantener el control sobre sistemas más delegados, con más agencias autónomas y proveedores externos.”

OCDE (2005). *El futuro de la modernización del Estado*. OCDE Multilingual Summaries.

- La millora de les decisions estratègiques a través d'autonomia i capacitat del vèrtex i la línia intermèdia de l'organització.

1.3.1. Els programes de modernització administrativa

Les visions neoliberal i gerencial han coincidit en la necessitat d'emprendre **programes de modernització administrativa**, amb l'objectiu d'orientar les estructures cap a models més preparats per a obtenir resultats millors.

Després de més de trenta anys de programes de modernització ha estat possible identificar trets comuns d'aquestes reformes.

En la pràctica, aquests principis generals es concreten en aplicacions i mesures tant des d'una perspectiva interna com des d'una perspectiva externa a l'organització.

En la **dimensió interna**:

“Se trata de establecer unos adecuados sistemas de dirección y de control, hacer cambios en la cultura administrativa en una doble vertiente: de gestión y de recursos humanos”

C. Ramió (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Barcelona: Tecnos.

Per la seva banda, en la **dimensió externa**, l'administració busca:

“estímulos externos a la gestión responsable, a través de la introducción de principios de mercado en la gestión pública, o bien de simulación interna, con el diseño de fuerzas que reproducen las que hay en el mercado: privatización de empresas públicas, subcontratación, creación de mercados internos y facturación por los servicios prestados, etc.”

C. Ramió (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Barcelona: Tecnos.

Les estratègies comunes a bona part dels països de l'OCDE (1999) van tenir els objectius concrets següents:

Lectura optativa

La lectura de Martins permet diferenciar les tres visions que han imperat en les darreres dècades. La lectura d'Echebarría és una contribució excel·lent que identifica la importància del disseny organitzatiu en l'administració moderna. Només us demanem que llegiu una part del capítol.

H. F. Martins (1997, octubre). “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 9).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

Lectura obligatoria

K. Echebarría (2007). “Els dilemes del disseny organitzatiu en la gestió pública”. A: F. Longo; T. Ysa (editors). *Els escenaris de la gestió pública del s. XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

Referència bibliogràfica

OCDE (1999). *Synthesis of reforms experiences in nine OECD countries: government roles and functions and public management*.

a) **Simplificar les estructures organitzatives.** L'elevat cost i manteniment d'estructures governamentals va portar que països anglosaxons, a banda de Suècia, efectuassin una reducció en l'aparell ministerial i reagrupessin funcions al voltant de prioritats de gestió. L'objectiu era defugir una organització que basés la seva activitat en l'estructura, de manera que el que es pretenia era més aviat el contrari. Tot i que pot ser fins a cert punt contradictori, en alguns casos l'existència d'algunes carteres de govern estaven blindades, independentment de les prioritats d'aquell govern.

També es pot considerar simplificadora la tasca de reducció de funcions com a resultat de la venda d'una empresa pública o bé la privatització del servei i del personal que hi està vinculat. En aquesta direcció, els governs britànic de Margaret Thatcher i nord-americà de Ronald Reagan foren pioners, tot i que durant els anys noranta es va procedir a la privatització massiva a països de l'Europa continental.

b) **Reforçar la coordinació governamental.** La recerca de l'eficiència en la gestió obliga a incorporar mecanismes de coordinació en la definició de prioritats i la coordinació de programes. La conseqüència directa d'aquesta finalitat és la creació de comissions interdepartamentals i l'elaboració de plans integrals i protocols d'actuació conjunta.

Alguns exemples propers són els plans de prevenció i extinció d'incendis, en els quals participen bombers, protecció civil i agrupacions de defensa forestal, o els protocols en matèria de violència de gènere, amb la participació d'un conjunt d'actors governamentals.

c) **Separar responsabilitats polítiques i gestió.** El creixement de l'aparell administratiu sota el paraigües del model burocràtic ha provocat l'acumulació de responsabilitats polítiques en els vèrtexs de les estructures. Els programes de reformes preveuen que les responsabilitats de gestió no recaiguin en mans de polítics.

En paraules de Longo:

“Los procesos de cambio en el entorno pública han reaccionado frente a la confusión de responsabilidades políticas y ejecutivas en el vértice de las instituciones, que ha ido produciendo –en forma acelerada y paralela al crecimiento de los aparatos administrativos– una configuración poco clara del proceso decisorio, generalmente en detrimento de la lógica de la gestión. Como han señalado los reformadores italianos, «frecuentes interferencias de los cuerpos políticos [...] en la gestión administrativa cotidiana producen confusión de responsabilidad, debido a la falta de correspondencia entre poderes formalmente asignados a la administración y sustancialmente ejercitados por la política».

Separar estas esferas de responsabilidad no supone desconocer su interrelación ni la necesidad de que existan cauces fluidos, claros y permanentes de comunicación entre ellas. No se trata de la vieja y artificiosa distinción entre planificación y ejecución, sino de la una redefinición de papeles organizativos que delimita de un lado las responsabilidades sobre la elaboración de políticas y la asignación de recursos, y de otro las responsabilidades de producción de los servicios, buscando el máximo rendimiento y calidad.”

F. Longo (1999). “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”. A: Carlos Losada. *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (cap. 8). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

d) Delegar la gestió en agències autònomes. En la línia de l'estratègia de separar responsabilitats polítiques i gestió, diversos països van adoptar com a mesura organitzativa la creació d'agències deslligades del cos administratiu clàssic. L'objectiu era doble: despolititzar la gestió d'aquestes agències, tot i que tenen l'obligació de desenvolupar les directrius polítiques, i dotar-les d'una estructura flexible i adaptada a la consecució d'objectius.

Vegeu també

Tractarem a fons aquesta qüestió en l'apartat "La descentralització de funcions i la creació d'agències".

e) Introduir la competència en la prestació de serveis. L'organització burocràtica ha estat concebuda com un monopoli d'oferta, en la qual no hi havia una diversitat de prestadors de serveis. La necessitat de fer front a una despesa elevada i la percepció de la prestació ineficient de determinats serveis per part del sector públic van derivar en una desconcentració de funcions de provisió, fins al punt de generar competència amb altres centres públics o bé mitjançant la provisió privada d'aquests serveis.

f) Redissenyar les funcions i els procediments. La creació d'agències i la introducció de competència és la conseqüència d'acabar amb la visió de l'administració com a immutable, uniforme i jeràrquica. Per tal de garantir aquesta jerarquia, les estructures amb característiques burocràtiques havien desenvolupat procediments estructurats idèntics independentment de la garantia administrativa que es buscava. Aquest fet generava un risc de pèrdua material dels expedients, la saturació de càrrecs executius en tasques de control i revisió i, finalment, la dilació en el temps de bona part d'aquests procediments.

En una clara cerca d'evitar la ineficiència d'alguns procediments, els programes de reformes i modernització han previst:

- "Reduir la cadena per la qual circulen els fluxos d'informació i apropar la presa de decisions als problemes.
- Eliminar normes, reduint a l'imprescindible l'àmbit d'actuació de les persones i unitats en l'organització.
- Reduir o eliminar controls formals."

Traducció i adaptació de: Francisco Longo (1999). "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo". A: Carlos Losada. *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (cap. 8). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

g) Flexibilitzar i adaptar les polítiques de recursos humans. Aquest objectiu implica una gestió que superi la visió homogènia del personal de l'administració. Algunes de les mesures vinculades passaven per adaptar les estructures i grups de treball a la nova organització, crear tipologies d'activitat o servei en nous tipus de perfils i flexibilitzar la contractació de figures desfuncionaritzades.

En paraules de Longo, la dificultat d'aquesta tasca és gran:

“Pocas innovaciones poseen tanta carga de cambio cultural como ésta. La tradición estatutaria, la orientación garante de las normas, la identificación de la estabilidad laboral con la seguridad del empleo vitalicio, la sacralización del derecho a la movilidad, y hasta el sesgo clientelista con que a veces desde el mundo político se contempla el empleo público, conspiran todos contra estas reformas. Y sin embargo, pocas de las innovaciones apuntadas serán posibles si no se supera el miedo a la diversidad, permitiendo a las diferentes esferas de gestión desarrollar políticas propias de redistribución de efectivos, de diseño de carreras, de evaluación del rendimiento o de remuneración por el logro cuando así se requiera.

En entornos hipercentralizados y uniformizadores, los cambios en el diseño organizativo claramente preceden a las innovaciones en la gestión de recursos humanos, como un prerrequisito sin el cual difícilmente podrán ser liberadas las fuerzas que apuntan al cambio; un cambio que será policéntrico o no será.”

F. Longo (1999). “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”. A: Carlos Losada. *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (cap. 8, pàg. 219). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

1.3.2. L'onada de programes de modernització als anys vuitanta i noranta

Durant els anys vuitanta i noranta, bona part dels estats de l'OCDE van emprendre un conjunt de reformes en la línia dels objectius definits en l'apartat anterior. Ara bé, la profunditat d'aquestes reformes, la seva seqüència d'implantació i l'èmfasi en un o diversos objectius no han seguit un camí uniforme.

En alguns casos, s'han fet modificacions influenciades per pressions per a reduir despeses i deute públic (especialment en el cas britànic d'inicis dels anys vuitanta). En altres casos, les mesures es van iniciar en un sector o àmbit administratiu per a, posteriorment, estendre's a la resta de l'administració. En aquests casos es va començar introduint la separació de l'esfera política i tècnica, la creació d'agències i l'aprofundiment d'instruments de millora de l'eficiència (avaluació, gestió per a resultats).

Un tercer tipus de canvis van incloure bona part dels criteris i objectius abans definits, de manera que es va passar per un replantejament de nous rols per part de l'estat i la relació amb sector privat. El procés és continuat, progressiu i intens, i afecta tots els sectors de l'administració pública.

En general, aquests processos van ser promoguts des d'una altra instància política i foren coordinats des de la presidència dels governs o bé des de gabinets creats *ad hoc*. L'impuls polític era necessari:

“Certament, si les reformes proposades impliquen canvis de «l'ordre polític bàsic», difícilment podran prosperar, llevat que es plantegin en el context d'un reajustament constitucional. Conseqüentment, la viabilitat de la reforma no solament exigeix voluntat política en la seva decisió, sinó el suport polític suficient per a produir els reequilibris institucionals implicats per la reforma.”

J. Prats. Materials de *gestió pública* a la llicenciatura de Ciències Polítiques i de l'Administració (mòdul 2, pàg. 87). UOC.

Les iniciatives de modernització estatal se sustenten en documents tècnics d'alt contingut ideològic. No obstant això, pretenen **modificar el rol de l'estat, la seva organització i la relació amb el sector privat.**

Ara bé, tal com avisava Joan Prats, hi havia riscos en la implementació d'aquest conjunt de reformes:

“Calia evitar formular plans i polítiques dirigits a totes les agències i programes governamentals amb la intenció d'influir en les decisions de més alt nivell amb el consegüent desinterès per les reformes tàctiques i més modestes dirigides a programes i agències específics per a influir en decisions que afecten recursos relativament modestos. Aquestes reformes pretensives contenen la llavor de la seva pròpia destrucció perquè, encara que són més atraients per als polítics en prometre molt, no solen tenir el grau de concreció necessària per a orientar l'acció, no solen assumir i, finalment, allunyen l'atenció de les reformes efectivament possibles en cada moment.

[...] Evitar que les reformes responguin a falsos problemes, la solució aparent dels quals no produirà millores d'eficiència. És el cas de nombroses reorganitzacions, presentades com a reformes organitzatives i de gestió, quan s'han dissenyat només per a subratllar un canvi de poder. O quan es pretén trobar l'arrel de tots els dèficits governamentals en la ineptitud i indolència dels empleats públics.

Evitar que les reformes responguin a falsos problemes, la solució aparent dels quals no produirà millores d'eficiència. És el cas de nombroses reorganitzacions, presentades com a reformes organitzatives i de gestió, quan s'han dissenyat només per a subratllar un canvi de poder. O quan es pretén trobar l'arrel de tots els dèficits governamentals en la indolència dels empleats públics.

La consecució d'avenços específics d'eficiència exigeix plantejar les reformes sobre bases d'informació sistemàtica i rellevant actualment inexistents. Millorar els sistemes d'informació per a la gestió sembla que és un altre dels pressupòsits de la modernització.

Els programes de reforma exigeixen recursos i comporten un cost. És la coneguda paradoxa que per a estalviar s'ha que gastar inicialment. I, en general, han faltat els recursos financers necessaris, almenys si es consideren programes d'eficiència a llarg termini.

L'última lliçó és que les reformes s'han d'entendre no com a episòdiques o subordinades a l'horitzó electoral a curt termini, sinó com a processos permanents necessitats d'ampli suport polític i social. Pretendre elevar significativament i d'una manera duradora les cotes d'eficiència administrativa des de la simple autoritat del partit del govern condueix normalment al fracàs.”

J. Prats. Materials de *gestió pública* a la llicenciatura de Ciències Polítiques i de l'Administració (mòdul 2, pàg. 87). UOC.

En la pràctica, els països que van aprofundir en els seus processos de modernització estatal han centrat els esforços a **adaptar-hi l'aparell institucional de l'estat en dues direccions:**

- Cap a fora de l'aparell administratiu, a partir de la redefinició dels rols dels estats, els governs subestats i la relació amb el mercat, coincidint amb el procés de **descentralització** de funcions, la descentralització administrativa, les **privatitzacions** i les **externacionalitzacions**. L'objectiu era apropar la gestió a la ciutadania buscant criteris de major eficiència i qualitat.
- Cap a dins de l'aparell administratiu, a través d'organitzacions públiques desconcentrades, de menor dimensió (fonamentalment **agències**), més flexibles i amb més responsabilitat sobre la gestió de programes i serveis.

Totes aquestes dinàmiques no van quedar exemptes de tensions, fet que va motivar ajustaments de serveis delimitats a les possibilitats pressupostàries reals, que no sempre van estar acompanyats de la descentralització de serveis. Així, moltes funcions tradicionals dels estats foren incorporades a empreses públiques prestadores de béns o serveis en un mercat en formació. Altres foren privatitzades.

1.3.3. Les reformes anglosaxones i la reforma administrativa espanyola

Els **models britànic i nord-americà** de reformes són importants per la seva influència en la resta del món. Són paradigmàtics perquè apliquen solucions de manera profunda i sistemàtica.

Les reformes de la **Gran Bretanya** estan precedides per una reforma del servei civil de carrera als anys seixanta i setanta. En canvi, el programa de modernització dels anys vuitanta va tenir èxit gràcies a l'impuls polític del Govern conservador de Margaret Thatcher, en el qual s'emfasitzava el principi d'incorporar criteris de competència i eficiència, una visió gerencial, o de gestió.

Durant els primers anys de govern conservador, l'eix de les reformes fou l'alleugeriment de responsabilitats del sector públic cap al privat, mitjançant privatitzacions i venda d'empreses públiques.

Una segona fase, iniciada simbòlicament el 1988 amb el *Next Steps*, cerca un canvi en els models de gestió del sector públic. El *Next Steps* fou una estratègia que perseguia separar la provisió de serveis públics del seu planejament, millorar la flexibilitat de les organitzacions públiques i incorporar contractes per resultats als responsables.

Vegeu també

Tractarem la qüestió de la descentralització de funcions i l'agencialització de l'administració en l'apartat "La descentralització de funcions i la creació d'agències". Veurem la privatització en l'apartat "Les externalitzacions i privatitzacions".

La tercera fase incorporà la visió de la ciutadania, a partir dels anys noranta. Ara bé, aquest interès per la ciutadania no rau en la voluntat de transformar la relació amb la política, sinó que s'explica per posar sobre la taula qüestions com la recerca de la qualitat en els serveis i la protecció dels drets del consumidor en el sector públic mitjançant cartes de serveis i altres instruments de compromís entre el sector públic i la ciutadania.

Els casos de **Nova Zelanda** i **Austràlia** ofereixen objectius molt similars:

- Fusió i consolidació d'agències estatals.
- Direcció gerencial.
- Autonomia executiva de les agències i menor control central.
- Creació d'un servei civil orientat a resultats.
- Descentralització.

Totes aquestes reformes incorporen mesures i instruments que analitzarem a fons en apartats posteriors i que, amb alguns èxits i fracassos, s'han repetit en major o menor mesura també a Europa durant les dues darreres dècades.

En el cas dels **Estats Units** les reformes tenen una primera fase amb el Govern republicà de Reagan, que coincideix amb les reformes britàniques en el temps i en el contingut de les mesures. A partir de l'any 1992, amb el Govern de Bill Clinton, es rescata la voluntat d'estimular la figura de directiu públic professional inicialment a escala local. Es considerava que les privatitzacions i l'aprimament del sector públic dels vuitanta no s'havia fet acompanyat d'una desburocratització del sector públic. Les estructures continuaven sent enormement piramidals, no hi havia cultura d'avaluació i control de les actuacions públiques i no hi havia estímuls o motivacions per als responsables de les organitzacions públiques. Els gerents o manàgers públics amb perfil tècnic van passar a inundar les administracions locals americanes amb un programa que s'adiu força als principis que Osborne i Gaebler presenten en el seu llibre *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, i que es defineix com un interès a incorporar l'esperit empresarial a l'Administració americana, sense excloure'n mesures d'austeritat, optimització de personal, externalitzacions i privatitzacions de serveis:

“El libro de David Osborne y Ted Gaebler, «Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector», se ha convertido en un éxito de ventas sin precedentes en el campo de la Administración Pública en los Estados Unidos. Sus planteamientos fueron adoptados rápidamente por varios gobiernos estatales y municipales, creándose en ese país un gran movimiento cívico, constituido por oficiales electos y funcionarios de carrera, para reinventar el gobierno.

La influencia intelectual de este texto fue tan difundida que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre Servicio Público Estatal y Local «National Commission on State and Local Public Service» formulaba una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de Osborne y Gaebler. Así se crearon múltiples equipos de trabajo, laboratorios y redes de información para reinventar el gobierno.

Cabe destacar además que para ese tiempo David Osborne se había convertido en el asesor principal del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional, «National Performance Review-NPR», cuyo objetivo era transformar el funcionamiento del gobierno federal y abaratar sus costos utilizando

Referència bibliogràfica

D. Osborne; T. Gaebler (1994). *La reinvençió del govern. La influència del espíritu empresarial* (1a. ed.). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

la estrategia del llamado gobierno empresarial. Con la implantación de este plan se esperaba economizar hasta \$108 mil millones y reducir el personal en 252 mil empleados en cinco años. Los cuatro principios básicos del NPR son: a) reducción del papeleo innecesario (*red tape*); b) prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) mayor poder (*empowerment*) a los empleados en la toma de decisiones y d) reducción a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.

El momento culminante de este nuevo paradigma para reinventar el gobierno ocurrió el 7 de septiembre de 1994, cuando en una suntuosa ceremonia en el patio sur de la Casa Blanca –en la cual se presentaban como trasfondo dos montacargas repletos de reglamentos federales– Al Gore le entregó al presidente estadounidense Bill Clinton la copia final del NPR. Así, las ideas de Osborne y Gaebler se convirtieron oficialmente en el marco conceptual y filosófico que orientará la reforma gubernamental en todos los niveles del sector público. Ciertamente, nunca se había logrado en los Estados Unidos un apoyo tan generalizado a un conjunto de ideas sobre la reforma del gobierno federal desde los tiempos de las dos Comisiones Hoover.

La euforia que concita el proyecto de reinventar el gobierno, esto es, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales.”

L. Santana; M. Negrón (1996, julio). “Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 6, pàg. 1). Caracas.

El balanç de les onades de reformes no pot ser més divergent en funció de quina mirada sigui la que hi preval. Un corrent de pensadors considera que el seu èxit és inqüestionable en termes de fre o eliminació de bona part dels problemes burocràtics, en governs d'ideologia diversa:

“Más allá de ese contexto, las experiencias recientes de Suecia o Francia, o las de Irlanda, Dinamarca u Holanda atestiguan la extensión de los fenómenos de cambio en el ámbito gubernamental, por no hablar de la irrupción de las reformas en las esferas regional y local de numerosos países.

Las razones del declive burocrático, antes referidas al mundo de las grandes estructuras empresariales, son en buena parte extrapolables al entorno público. La difícil adaptación al cambio de este tipo de configuración estructural ha constituido un factor de especial relevancia, habida cuenta de las profundas transformaciones producidas en las últimas décadas en lo que respecta al papel del Estado en la sociedad. En palabras de Subirats (1989:126) «si en contextos técnico-reguladores la burocracia maquinal puede aún desarrollarse y mantener su operatividad, incorporando la tecnología necesaria para mecanizar muchos de sus trámites, en contextos más abocados a la prestación de servicios su inadecuación parece manifiesta».

El declive de la burocracia y la aparición de esquemas alternativos de diseño organizativo en el entorno público revelan la fuerza, frecuentemente combinada, de dos «megatendencias», por usar un término de éxito en la literatura empresarial. Por un lado se da una orientación eficientista sesgada hacia la lucha contra el déficit público y las políticas de reducción del gasto. Si bien esta orientación halla su hábitat más coherente en las políticas neoliberales con anclaje en las teorías de la elección pública desarrolladas por los gobiernos Reagan y Thatcher y otras administraciones conservadoras durante los años ochenta [...] no faltan ejemplos de la misma en administraciones de signo socialdemócrata.

Por otro lado se percibe una orientación de servicio público caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, el mejoramiento de la relación con el ciudadano, la consideración de éste como cliente y el logro de la receptividad, en terminología de la OCDE.

Ambas tendencias refuerzan un eje fundamental de los diseños postburocráticos en el ámbito público: el intento por construir un nuevo marco de responsabilidad para la gestión de los servicios públicos.”

F. Longo (1999). “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”. A: C. Losada. *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (cap. 8, pàg. 214). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Altres autors, en canvi, posen l'accent en l'escàs **impacte en termes d'avenç dels criteris gerencials i de la capacitat d'incidència** en el sector públic:

"Hi ha una escassa evidència que aquestes reformes hagin impactat positivament l'eficiència del sector públic. La tensió entre control central i descentralitzat continua i no hi ha consens sobre l'equilibri que és més apropiat, especialment en relació amb el govern local. Malgrat els canvis, el poder discrecional dels managers operacionals encara és modest. En molts països les polítiques d'ocupació i de retribucions es determinen centralment per temor d'una ruptura incontenible dels salaris en absència d'una resistència pressupostària centralitzada a les pressions dels poderosos sindicats d'empleats públics.

Els indicadors de resultats són, en general, bastant controvertits i els governs s'inclinen a establir indicadors intermedis o d'activitat que tendeixen a avaluar més el volum que l'activitat, amb la qual cosa es corren riscos seriosos en relació amb els objectius finals de l'organització [...] La gerència de recursos humans s'ha desenvolupat escassament. Els sistemes d'avaluació de personal, que són la base de l'administració d'incentius, són febles i el desenvolupament de la carrera brilla per la seva absència sobretot si es compara amb el desenvolupament de l'empresa privada en aquest punt. Si el diferencial retributiu amb el sector privat continua creixent, especialment a nivells directius, existeix el risc d'un fort i ràpid deteriorament de la qualitat de l'*staff* públic."

J. Prats. *Materials de la llicenciatura de Ciències Polítiques i de l'Administració* (mòdul 2, pàg. 68). UOC.

El **cas espanyol** es pot considerar **diferent i especial** des de diversos punts de vista. A diferència dels casos anglosaxons, el model administratiu espanyol va presenciar un canvi obligat a causa de l'arribada de la democràcia i, en paral·lel, construeix un estat compost.

Aquesta realitat va comportar que bona part del cos legislatiu de creació d'una administració democràtica ja inclogués alguns dels seus principis, tant en matèria de funció pública (Llei 30/1984, de mesures per a la reforma de la funció pública) com en l'adaptació o creació d'estructures i normes relacionades amb sectors essencials com la sanitat (Llei 14/1986), la Llei de defensa de consumidors i usuaris de 1984 o normatives d'avaluació d'impacte ambiental, com el Reial decret legislatiu 1302/1985.

L'any 1989 es va iniciar una fase que tècnicament es pot considerar de modernització, com a resultat de l'estudi del Ministeri per a les Administracions Públiques titulat *Reflexiones sobre la Modernización de la Administración General del Estado* de 1989. Aquest informe diagnostica els mals de l'Administració i en proposa un canvi en la línia dels objectius que hem definit.

El 1992 es posa en marxa el Pla de modernització de l'Administració general de l'Estat, amb una orientació que va impulsar la realització de projectes concrets, aprofitant el marc jurídic establert i amb la col·laboració de diversos sectors.

Tant aquesta experiència com les iniciatives orientades al canvi i la modernització de comunitats autònomes i governs locals **no han donat els resultats esperats**. Algunes experiències, com per exemple la centralització de tràmits o la finestra única, han hagut de fer front a entrebancs derivats de la descentralització administrativa, atesa la dificultat per a definir les competències ex-

Referència bibliogràfica

C. Ramió. *Estrategias de mejora administrativa*. Manuscrit.

clusives de les comunitats autònomes. Malgrat aquesta realitat, alguns autors, com ara Ramió i Echebarría, destaquen l'èxit de renovació de l'Administració al País Basc impresa per 47 mesures específiques.

1.4. La modernització mitjançant noves estructures i de l'administració electrònica

1.4.1. La descentralització de funcions i la creació d'agències

L'agencialització de la gestió pública s'ha incorporat en diverses reformes del sector públic arreu del món. L'objectiu, com hem vist anteriorment, era buscar alternatives a les estructures departamentalitzades però amb una única cúpula directiva.

L'èmfasi a establir i finançar agències i altres unitats que desconcentrin el focus de la implementació i gestió de serveis respon a l'objectiu de generar administracions més àgils, més responsables i més ben preparades.

La decisió de descentralitzar el poder de decisió va tenir frens. D'acord amb el recordatori que en fa Echebarría:

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

K. Echebarría (2007). “Els dilemes del disseny organitzatiu en la gestió pública”. A: F. Longo; T. Ysa (editors). *Els escenaris de la gestió pública del s. XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Les administracions que vulguin emprendre mesures de descentralització del poder de decisió han de considerar els costos de crear noves estructures o agències i han de reconèixer que tot i que el control varia, hi ha d'haver un **control dels principals resultats d'execució** de les línies mestres.

Un dels **principals errors** en la creació d'agències és precisament la **falta de coordinació** entre l'estructura política i l'agència. La creació d'una estructura que permeti descentralitzar el poder de decisió fa necessari, doncs, un exercici de reconeixement de funcions, així com tasques de coordinació.

El cert és que les reformes dels anys vuitanta preveuen una escassa intervenció de la política en el dia a dia, però malgrat aquesta premissa, la creació d'agències i altres entitats quasi governamentals s'han de fer vinculades al desenvolupament d'objectius prioritaris.

Referència bibliogràfica

K. Echebarría (1994, juliol). “Política de reforma i reforma de la política: el cas del Govern Basc”. *Revista Autònoms* (núm. 18). Barcelona.

La descentralització funcional té com a origen les reformes administratives al Regne Unit. En aquell moment sorgeixen **estructures quasi governamentals (quango)**, així com agències executives amb funcions diferents dels departaments amb inspiració burocràtica.

Els **quangos** poden definir-se com a “cossos o estructures que tenen un rol en els processos del govern, però no són un departament governamental i, per tant, operen allunyats dels ministeris”. Tenen suport públic, però també accedeixen a finançament per altres vies i s’encarreguen de funcions específiques d’implementació, com la prevenció de drogues, la protecció del medi ambient o la regulació d’alguns àmbits específics.

L’ús de quangos en el sector públic britànic va seguir una trajectòria creixent fins que en els darrers anys van ser fortament criticats pel govern de coalició del primer ministre Cameron. Des de llavors s’han vist com una font de duplicitats i de corrupció partidista.

En referència a l’existència de quangos a la Unió Europea, la diputada al Parlament Europeu Marina Yannakoudakis denunciava:

“A banda de ser una font de corrupció i despesa, el principal problema és la duplicitat. Com a portaveu a la Comissió d’Igualtat d’Oportunitats i Drets de les Dones no veig que l’Institut Europeu per la Igualtat de Gènere, per exemple, doni un valor afegir. Estem gastant set milions d’euros a l’any en un instrument que duplica la feina dels estats membres, del comissari europeu i de l’Agència Europea de Drets Fonamentals, una agència que també hauria de ser suprimida.”

<http://www.publicserviceeurope.com/article/1913/we-need-a-bonfire-of-eu-quangos-says-mep>.

Una situació similar és la de les **agències executives**. A diferència dels quangos, les agències executives formen part dels departaments, però es tracten com a ens independents en l’àmbit pressupostari i de gestió. Aquesta és la fórmula per a garantir que s’encarreguen d’executar i no interferir en les prioritats polítiques marcades des d’un ministeri o departament.

La segona característica important és que l’agència amb caràcter executiu allibera els departaments d’una tasca d’atenció ciutadana, fins a cert punt d’una responsabilitat (*accountability*) en la gestió ordinària. Ara bé, l’agència ha de fer el seguiment de les seves activitats i polítiques, donar explicacions als polítics i operar amb visió de qualitat.

Les funcions de **control, seguiment i avaluació** són les que han proporcionat veritable èxit a les agències en termes de transformació de les administracions.

Ara bé, tot sovint s’han presentat disfuncions en el seu funcionament; en primer lloc i atesa la manca de connexió amb la direcció política, han operat com a estructures pseudoautònomes. Una segona disfunció rau en la tendèn-

cia a créixer tant orgànicament com pressupostària. En aquests casos, la cerca d'eficiència en la creació de l'agència es veu desbordada per la recreació de disfuncions burocràtiques en l'interior. Una tercera disfunció és que, atès que l'objectiu de l'agència és proveir serveis en termes de qualitat, hi ha el risc de deixar de banda la disciplina pressupostària. La reacció de l'agència és que, si bé operen amb pressupost propi, els deutes (si n'hi ha) els assumirà l'estructura de govern.

Totes tres disfuncions es relacionen directament amb la veritable preocupació que ha d'existir a l'hora de **fer compatible la descentralització funcional compartida amb la centralització de responsabilitats polítiques**. El repte és, doncs, la **coordinació** i la creació de mecanismes que evitin l'aparició de problemes com els presentats prèviament:

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

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

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

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

K. Echebarría (2007). “Els dilemes del disseny organitzatiu en la gestió pública”. A: F. Longo; T. Ysa (editors). *Els escenaris de la gestió pública del s. XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Referència bibliogràfica

H. Koontz; H. Wehrich (1988). *Administración* (9a. ed.). Mèxic: MacGraw-Hill.

1.4.2. El govern electrònic: un repte per a la gestió pública

Qualsevol activitat en una administració té un aspecte informacional o comunicatiu. Per tant, tots esperàriem que la institucionalització de les TIC a les administracions tinguessin un impacte fonamental en la manera com funcionen.

La connexió entre TIC i l'administració ha comportat la creació de termes com *e-administració* o *e-govern*. En tots dos casos, la *e* d'*electrònic* és un mitjà més que no pas una finalitat. La finalitat és contribuir a més o millor govern, o a una millor administració mitjançant procediments més àgils, transparents i accessibles a la ciutadania.

En definitiva, l'**e-administració** contribueix decisivament als objectius de modernització de les administracions modernes des de la perspectiva funcional i relacional (relació ciutadà-administració).

En paraules de Welp, afecta tota l'activitat ordinària i potencia la relació amb la ciutadania:

"En síntesis, consideramos que la introducción de TIC y en particular de sistemas de información transversales afecta en diversos grados a toda la administración, sus relaciones y procesos; afecta a la prestación de servicios y por ende al contacto con el ciudadano y con otros actores. De la misma manera, el resultado de estos procesos se verá afectado no sólo por las características de la tecnología incorporada sino también por los actores que intervienen, los objetivos planteados, etc."

Y. Welp (2007). *¿Hacia el fin de la administración pública burocrática?* (pàg. 62). Tesis doctoral.

Diversos estudis i informes demostren que la institucionalització en l'ús de les TIC en les administracions públiques depèn de diversos factors interns i externs a l'organització:

- **Barreres legals i normatives.** Per tal que els serveis electrònics tinguin cada cop més acceptació, han de garantir que el resultat i les garanties de legalitat i privacitat siguin idèntiques al mateix procés fet amb paper.
- **Limitacions pressupostàries.** En moltes realitats, especialment fora de països desenvolupats, les limitacions pressupostàries fan difícil veure la despesa en e-govern com una inversió. Les organitzacions han de trobar incentius o bé grans projectes que demostrin el retorn a la inversió feta.
- **Por al canvi tecnològic.** Moltes organitzacions perceben que la tecnologia progressa a una velocitat de vertigen, fet que frena algunes reformes per por a quedar obsoletes. D'altra banda, fins i tot els responsables d'adoptar canvis poden no tenir la formació o les aptituds necessàries. Els gestors públics han de ser capaços d'entendre els nous procediments i conèixer

Lectura optativa

La lectura següent desenvolupa els principis i reptes de l'e-administració:

J. I. Criado; M. C. Ramilo (2001). "e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas del siglo XXI". *Revista vasca de administración pública* (vol. 61, núm. 1., pàg. 11-43).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

les capacitats del personal, per tal de solucionar possibles disfuncions a la pràctica.

- **Requisits de lideratge.** El govern electrònic requereix un canvi en les maneres de fer del treballador públic. Davant la possibilitat de trobar-se amb resistències al canvi, l'impulsor de les mesures d'e-govern ha de transmetre convicció i compromís en les fites per assolir. Quan el focus es posa en els canvis que es produeixen en les dinàmiques de treball més que no pas en els seus efectes, les possibilitats de frenar les reformes augmenten.
- **Esclletxa digital.** L'accés i les capacitats per a emprar mitjans digitals poden crear diferències importants en l'accés a un servei. Tot sovint, les organitzacions eviten diferenciar entre usuaris que accedeixen al procediment per la via electrònica respecte dels que es regeixen per la via presencial.

1.5. Idees clau

- L'estructura burocràtica entrà en crisi, tant per la pèrdua de legitimitat dels estats com per les mancances detectades en termes d'eficiència i capacitat de resposta davant els problemes.
- Un dels principals consensos internacionals en els anys vuitanta i noranta fou emprendre programes de modernització administrativa, amb l'objectiu d'orientar les estructures cap a models més preparats per a obtenir resultats millors.
- L'aportació de Mintzberg, entenent les organitzacions a partir de cinc parts, ajuda a comprendre l'evolució d'estadis simples a complexos, d'organitzacions burocràtiques a modernes.
- Les organitzacions orientades a innovar internament són les que obtenen avantatge a llarg termini.
- La coordinació interna i la flexibilitat organitzativa es presenten com a principals reptes de les organitzacions modernes.
- L'administració moderna ha adaptat i creat estructures amb la premissa de la descentralització de funcions i la capacitat de gestionar millor.
- La finalitat del govern electrònic és potenciar la dimensió tècnica de l'administració, mitjançant procediments més àgils, transparents i accessibles a la ciutadania.

2. La gestió per a resultats (Maria Luria i Roig)

La raó de ser del sector públic és substancialment diferent de la del sector privat, de manera que la seva gestió ha de tenir eines de suport específiques que s'ajustin a aquesta realitat. Així, en la mesura que en els darrers anys la conceptualització del sector públic s'ha transformat, passant de ser entès com un mer aparell burocràtic amb funció reguladora a ser una organització creadora de valor, el camp de la gestió pública també ha experimentat canvis notables.

Aquest nou enfocament ha donat pas a models i instruments de gestió que més enllà de la lògica empresarial se centren a rendibilitzar al màxim la creació de valor. És en aquest context on apareix la **gestió per a resultats**, un nou marc de gestió capaç de dotar l'acció pública de més consistència, eficiència i efectivitat, tot orientant les organitzacions públiques cap als resultats.

Tanmateix, si bé s'han produït avenços significatius en aquest camp, encara queda molt de camí per recórrer, fruit dels importants reptes metodològics i organitzatius que comporta.

L'objectiu de l'apartat següent és introduir el lector en la gestió per a resultats com a model de gestió pública renovat, i amb uns potencials inqüestionables envers la millora de l'acció pública.

- En primer lloc, s'exposa breument el context en el qual s'origina la gestió per a resultats, així com la seva conceptualització i objectius bàsics.
- En segon lloc, es desenvolupen les principals implicacions d'aquesta eina de gestió fent especial èmfasi en les fases, criteris i actors clau que intervenen en la seva implementació.
- En tercer lloc, es presenten les consideracions bàsiques necessàries per a garantir un desplegament amb èxit de la gestió per a resultats.
- A mode de síntesi, es recullen les principals idees clau desenvolupades al llarg de tot l'apartat.

2.1. La gestió per a resultats en el sector públic

L'objectiu d'aquest apartat és emmarcar la gestió per a resultats (en endavant GpR) en el sector públic a partir d'una breu exploració del context en el qual sorgeix, així com del significat, objectius i implicacions.

2.1.1. Orígens de la nova gestió pública

L'administració pública tradicional associada al concepte de *burocràcia*, on cada unitat tenia les seves responsabilitats ben delimitades i les seves actuacions estaven regulades per normes escrites i mecanismes de control vertical, ha donat lloc a disfuncions importants a l'hora d'adaptar-se al context actual, com assenyala Ramió. Així, en els darrers cinquanta anys, s'han produït diverses modificacions, pel que fa als paràmetres organitzatius i de gestió del sector públic, que, segons Pollitt i Bouckaert es poden sintetitzar en **tres onades reformadores principals**:

- Durant la dècada dels anys seixanta, es va produir una primera onada de reformes, especialment als Estats Units, França i el Regne Unit, centrada a racionalitzar la presa de decisions de les polítiques i institucions públiques.
- La segona onada comprèn la dècada dels setanta i vuitanta, i està estretament relacionada amb les pertorbacions econòmiques mundials, el sorgiment de la creença que els governs estaven sobrecarregats, i la idea que el model d'estat del benestar era insostenible. Aquesta segona onada va representar l'impuls de reformes governamentals de més abast en països com Austràlia, el Canadà, Nova Zelanda, Suïssa, el Regne Unit, els Estats Units o els Països Baixos. Les reformes van anar enfocades a introduir la lògica empresarial d'estalviar recursos, augmentar l'eficiència i la qualitat, i simultàniament obligar els treballadors públics a actuar amb més responsabilitat davant la ciutadania, en tant que usuària/client dels serveis. És en aquesta segona onada quan neix la nova gestió pública (en endavant NGP).
- Durant la dècada dels anys noranta, aquesta orientació va experimentar canvis de "personalitat", i va incorporar aspectes com ara la governança, els partenariats, la transparència i l'administració electrònica (*e-government*), entre d'altres. L'eficiència i la qualitat no es van perdre de vista, però l'èmfasi es va començar a posar en aquests nous conceptes.

Per tant, els fonaments de la NGP es troben en un conjunt de perspectives reformadores que busquen la millora dels processos de gestió interna del sector públic, així com la redefinició del rol i dels límits de la seva actuació.

Lectures recomanades

C. Ramió (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 21). Caracas.

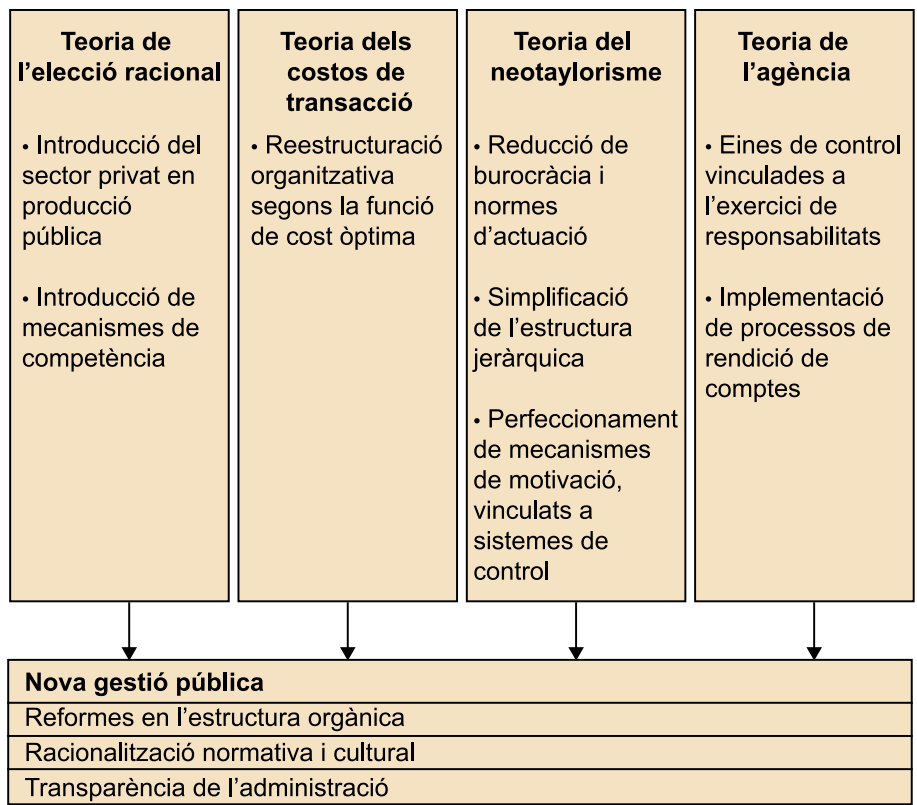
C. Pollitt; G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: a comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Nova York: Oxford University Press.

Aquestes reformes compten amb una marcada influència dels corrents teòrics de l'elecció racional, la teoria dels costos de transacció, la teoria del neotaylorisme i la teoria de l'agència, com assenyala García. La figura 1 que mostrem a continuació permet sintetitzar les principals aportacions de cada teoria a la NGP.

Referència bibliogràfica

I. M. García (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público* (núm. 47/2007, pàg. 37-64). Madrid: Instituto de Ediciones Fiscales.

Figura 1. Els fonaments de la NGP



Font: I. M. García (2007).

Segons la mateixa García, la NGP persegueix la creació d'una administració pública eficient i eficaç, és a dir, una administració que satisfaci les necessitats reals de la ciutadania al menor cost possible i afavoreixi, així, la introducció de mecanismes que permetin l'elecció dels usuaris i que alhora promoguin el desenvolupament de serveis de més qualitat. Tot plegat, envoltat de sistemes de control que atorguin plena transparència als processos, plans i resultats, per tal que, d'una banda, perfeccionin el sistema d'elecció i, de l'altra, afavoreixin la participació ciutadana.

D'aquesta manera, sota el paraigua de la NGP s'agrupen molts corrents i models de gestió diferents, com ara la privatització, l'externalització, la desregulació, l'agencialització, la gerencialització, l'ètica en la gestió pública, la direcció pública professional, etc.

En qualsevol cas, la NGP no només es caracteritza per un conjunt de tècniques per a la millora de la gestió, sinó que es compon d'una dimensió institucional associada a uns valors com la racionalitat econòmica, l'eficiència o l'eficàcia.

Ambdues dimensions, la instrumental i la institucional, es retroalimenten i esdevenen imprescindibles per a una institucionalització efectiva d'aquest corrent gerencialista. D'aquesta manera, la NGP aporta els elements necessaris per a millorar la capacitat de gestió de l'administració pública, així com per a elevar el grau de governabilitat del sistema polític.

2.1.2. Canviant el focus: del procediment al resultat

D'acord amb aquest context de reformes profundes, l'estat, i per tant la gestió de l'acció pública, ha de desplaçar la seva atenció envers el compliment de les normes i dels procediments cap al servei, i conseqüentment cap al resultat que genera la seva acció en termes de benestar social i desenvolupament.

Això no significa que ara no interressi saber com es fan les coses, sinó que comença a ser més rellevant conèixer què es fa en benefici de la comunitat. Així, es crea un **nou marc de responsabilització gerencial** basat en el rendiment de comptes de l'acció governamental, que requerirà nous instruments per a abordar-lo.

En aquest nou marc, la **GpR** esdevé una eina de gestió que permet respondre a aquest nou focus d'anàlisi, el del **resultat de l'acció pública**.

El desenvolupament i consolidació de la GpR com a instrument de gestió té encara molt de camí per a recórrer. Esdevé una de les variants de la direcció per objectius, l'origen de la qual es remunta a l'any 1954, en el llibre de Peter Drucker *The Practice of Management*. Però no va ser fins l'any 1964 quan Drucker va utilitzar el terme de *gestió per a resultats* a la seva segona obra *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*.

Lectura optativa

K. Echebarría (2003). "Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos" (pàg. 1-17). Ponència presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrat del 28 al 31 d'octubre. Panamà. Lectura disponible als materials de l'assignatura.

Referències bibliogràfiques

P. Drucker (1954). *The Practice of Management*. Nova York: Harper and Row.

P. Drucker (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Nova York: Harper and Row.

L'ús inicial de la GpR com a eina de gestió correspon al sector privat. Certament, durant la presidència de Nixon es va començar a fer ús d'alguns dels seus plantejaments en la gestió de diversos organismes públics (Gibson i Tesone), però no va ser fins més tard que va esdevenir una pràctica més generalitzada, amb la qual cosa es va vertebrar un **nou paradigma** que s'ha denominat *post-burocràtic* (Barzelay) i que **ha permès passar de la gestió pública burocràtica a la gestió pública gerencial** (Serra).

2.1.3. Què entenem per gestió per a resultats?

Si bé la literatura sobre la GpR és molt prolífica, és difícil sistematitzar conceptualment no només una definició, sinó també la terminologia que s'utilitza per a referir-s'hi. En aquest sentit, és comú trobar arreu un ús indistint de conceptes com ara *control de gestió*, *gestió de l'acompliment*, *gestió per resultats*, *gestió per a resultats*, *gestió per objectius*, *avaluació de l'acompliment*, *avaluació de resultats* (Sanín), sense una clara diferenciació. I aquesta diversitat no només es troba en el nivell teòric, sinó també en la seva aplicació operativa. A mode il·lustratiu, un estudi de Proulx i Machiavelli realitzat als gestors públics de diferents països posa de manifest que sovint s'utilitzen els mateixos termes amb significats diferents.

Però malgrat aquesta diversitat, a continuació oferim una definició que tracta d'integrar els elements principals que caracteritzen la GpR i que sintetitzen la manera com s'ha conceptualitzat en aquest material:

“La gestió per a resultats és un marc conceptual integral de gestió que busca facilitar a les organitzacions públiques la direcció efectiva i integrada del seu procés de creació de valor públic, per tal d'optimitzar – assegurant la màxima eficàcia, eficiència i efectivitat del seu acompliment– la consecució dels objectius de govern i la millora contínua de les seves institucions.”

A. Serra; V. Figueroa; A. Sanz (col·l.) (2007). “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”. *Proyecto CLAD-BID* (sèrie “Documentos Debate”, 11, pàg. 18).

Partint de la definició anterior, cal parar especial atenció a un concepte que apareix expressat de manera implícita, el de **resultat**. Des del punt de vista del seu significat, el resultat és l'efecte i la conseqüència de qualsevol acció. D'acord amb aquesta premissa, la GpR busca que les accions públiques aconseguixin un bon resultat o el millor resultat. Des del punt de vista estratègic, precisament el resultat que busca un govern és la maximització de la creació de **valor públic**, com assenyalava Moore. Però perquè aquesta afirmació adquireixi ple sentit, és imprescindible aclarir què s'entén per *valor públic*.

Referències bibliogràfiques

J. Gibson; D. Tesone (2001). “Management Fads: Emergence, Evolution, and Implications for Managers”. *Academy of Management Executive* (vol. 15, núm. 4, pàg. 122-134).

M. Barzelay (1998). *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

A. Serra (2007). “La gestió per a resultats en les organitzacions públiques”. A: F. Longo; T. Ysa (editors). *Els escenaris de la gestió pública del s. XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Referències bibliogràfiques

H. Sanín Ángel (1999). “Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación)”. *Serie manuales 3*. Xile: CEPAL.

D. Proulx; F. Machiavelli (2005). “La conception de la gestion par résultats en Amérique latine”. *Télescope* (vol. 12, núm. 2).

Referència bibliogràfica

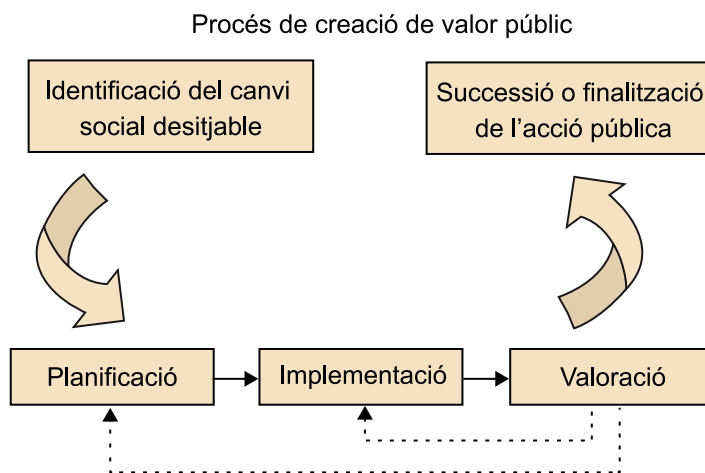
M. Moore (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

El valor públic es construeix al llarg de tot el cicle de gestió, i segons el mateix Moore, es crea quan es realitzen activitats capaces d'aportar respostes efectives i útils a necessitats o demandes que:

- Siguin políticament desitjables com a conseqüència d'un procés de legitimitat democràtica.
- Siguin de propietat col·lectiva, de manera que garanteixin la seva naturalesa pública.
- Generin canvis socials (resultats) que modifiquin certs aspectes del conjunt de la societat o d'alguns grups específics reconeguts com a destinataris legítims de béns públics.

Així doncs, l'objecte d'estudi de la GpR en l'àmbit públic és **omnicomprensiu i fa referència al procés de creació de valor públic en conjunt**. Per tant, per a copsar quina ha estat la capacitat de l'acció de govern a l'hora de maximitzar la creació de valor públic, la GpR ha d'orientar l'organització i analitzar el conjunt de resultats generats, tant parcials com finals, segons tot el procés, tal com podem observar a la figura següent.

Figura 2. L'objecte d'estudi de la GpR



Font: Elaboració pròpia.

Derivat de la figura anterior podem apreciar com el **procés de creació de valor públic es caracteritza per un seguit de fases seqüencials**, tot i que aquesta compartimentació del procés s'ha de prendre amb precaució. Aquesta successió de fases lògiques és útil per a desenvolupar un model teòric que ens ajudi a analitzar una realitat que és molt més complexa, i que sovint no es comporta de manera lineal.

Gestió per resultats o gestió per a resultats?

“Encara que l'expressió més difosa és la de *gestió per resultats*, des d'un punt de vista semàntic té poc sentit, ja que sembla contradictori gestionar per resultats quan els resultats s'obtenen al final del procés. Per això és més apropiat utilitzar el terme «per a», que denota una gestió orientada a aconseguir uns resultats determinats, predefinitos i esperats.

El terme encunyat per Peter Drucker (1954 i 1964) ajuda a aclarir el tema. En el context de la disciplina del *management* (gestió), Peter Drucker formula dues expressions: *managing by objectives* i *managing for results*. La seva traducció a l'espanyol és gestió (direcció) per objectius i gestió per a resultats. En aquest treball s'adopta la idea de dirigir per objectius per aconseguir resultats. El model conceptual que es proposa a continuació aspira a donar consistència a l'expressió gestió per resultats en la perspectiva d'enfortir l'acció dels organismes públics per a millorar l'efecte de la seva acció en benefici dels ciutadans i de la societat."

A. Serra; V. Figueroa; A. Sanz (col·l.) (2007). "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". *Proyecto CLAD-BID* (sèrie "Documentos Debate", 11, pàg. 10).

Per tant, tal com apunta Serra, la GpR és un exercici de direcció i de gestió estratègica i operativa que busca conèixer i actuar sobre tots aquells aspectes que afectin o modulin els resultats de l'organització amb l'objectiu de maximitzar-ne l'assoliment. Per això, facilita als directius de l'administració pública un millor coneixement i una major capacitat d'anàlisi, de disseny d'alternatives i de presa de decisions.

2.1.4. Objectius i implicacions de la gestió per a resultats

Serra i altres sintetitzen els **principals objectius** associats a la GpR de la manera següent:

- Oferir als responsables de l'administració pública coneixement i capacitat d'intervenció per controlar i optimitzar el procés de creació de valor, de manera que s'assoleixi el millor resultat possible respecte del que s'espera de l'acció del govern.
- Contribuir a millorar la capacitat de les autoritats i dels organismes públics de rendir comptes, de manera que es permeti que la ciutadania, els òrgans de control i la comunitat internacional puguin avaluar-ne la gestió.
- Contribuir a l'assignació descentralitzada d'objectius i responsabilitats, i a l'avaluació de l'acompliment dels qui exerceixin funcions directives, amb el seu corresponent maneig d'incentius i sancions.

D'acord amb aquests objectius, la GpR té les **implicacions** següents (adaptació de Serra i altres):

- És un marc conceptual de gestió i de cultura organitzativa en què el factor clau és el resultat, aplicat a tot el procés de gestió.
- És un marc de responsabilització de la gestió, en la mesura que els directius estan vinculats al resultat obtingut.
- És un marc d'optimització de la creació de valor públic, en la mesura que permet interconnectar les diferents fases de la gestió.

Referència bibliogràfica

A. Serra (2007). "La gestió per a resultats en les organitzacions públiques". A: F. Longo; T. Ysa (ed.). *Els escenaris de la gestió pública del s. XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Referència bibliogràfica

A. Serra; V. Figueroa; A. Sanz (col·l.) (2007). "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". *Proyecto CLAD-BID* (sèrie "Documentos Debate", 11).

2.2. Característiques principals de la gestió per a resultats

Hem apuntat en l'apartat anterior que l'objecte de treball de la GpR és el procés de creació de valor públic i hem observat com aquest s'articula mitjançant una dinàmica cíclica formada per un conjunt de fases interrelacionades (vegeu la figura 2). L'objectiu d'aquest apartat és descriure les característiques principals que formen aquest procés.

Cal tenir en compte que l'organització dels continguts presentats a continuació busca facilitar la comprensió de la GpR. No obstant això, el desplegament d'aquest instrument de gestió no és homogeni i a la pràctica adopta fórmules ben diferents.

2.2.1. El procés de creació de valor públic: fases i palanques d'activació

A continuació entrarem a descriure amb cert detall cadascuna de les fases que componen el procés de creació de valor públic des de la perspectiva de la GpR. A mesura que aneu avançant en les explicacions, veureu com la GpR és una eina de gestió de segon nivell que permet interrelacionar les diferents fases del cicle de creació de valor, a partir d'instruments de gestió de primer nivell (Serra i altres) que hem anomenat *palanques d'activació*. D'aquesta manera, cada fase disposarà d'un conjunt de palanques d'activació que en permetran el desplegament.

Identificació del canvi social desitjat

La característica bàsica que diferencia la gestió del sector públic de la del privat és que els objectius d'una i altra apunten cap a direccions molt diferents. Mentre que el sector privat busca la rendibilitat econòmica per als seus accionistes, el **sector públic està orientat a produir canvis socials**. És per això que, en un primer moment, caldrà determinar quins són els canvis socials que es volen assolir.

Així doncs, el punt de partida de la GpR rau en la **identificació i el diagnòstic** precís d'aquella situació social que es vol modificar (problemes públics).

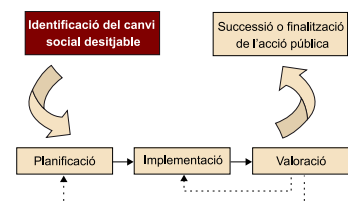
Ara bé, no tots els problemes esdevenen problemes públics. Tal com ens expliquen Ballart i Ramió, els decisors públics només poden atendre un nombre limitat d'afers socials per raons pressupostàries, per limitacions en la capacitat de producció o per manca d'informació.

Observació

Aquest apartat es basa en la proposta metodològica del model de gestió per a resultats del CLAD (Serra i altres), si bé l'autora ha incorporat certes modificacions, tant en relació amb l'estructura com pel que fa als conceptes utilitzats.

Referència bibliogràfica

A. Serra; V. Figueroa; A. Sanz (col·l.) (2007). "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". *Proyecto CLAD-BID* (sèrie "Documentos Debate", 11).



Referència bibliogràfica

X. Ballart; C. Ramió (2000). *Ciencia de la Administración*. València: Tirant lo Blanc.

Sense ànim de ser exhaustius, apuntem les **palanques d'activació** majoritàries que fan que **determinades qüestions socials acabin esdevenint afers públics** per resoldre:

a) Crisis i/o accidents

Una catàstrofe natural o un accident de conseqüències greus sovint posen de manifest deficiències en els processos de prevenció o de producció de serveis que cal revisar i millorar. Aquests esdeveniments sobtats fan que els decisors públics actuïn de manera reactiva, modificant lleis i protocols de seguretat, entre d'altres, per a evitar que successos futurs puguin provocar nous danys.

Per exemple, l'episodi de terratrèmols del passat mes de maig de 2012 a Itàlia ha comportat la revisió dels protocols de prevenció, així com dels requisits de seguretat dels edificis.

b) Pressió de determinats grups d'interès

Els grups d'interès estan compostos per un conjunt de persones que actuen en defensa d'un objectiu comú, per al qual reclamen l'actuació dels poders públics. Per tal que les seves reivindicacions tinguin èxit, cal que actuïn de manera coordinada i que guanyin l'atenció dels mitjans de comunicació i de l'opinió pública en general.

És el cas, per exemple, de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca a Espanya.

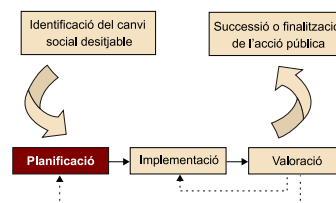
c) Evidència científica

El fet que els poders públics disposin de dades o d'estudis específics que posin de manifest la necessitat i urgència de resoldre determinats problemes socials és una de les altres vies que activen l'actuació pública.

Així per exemple, les evidències científiques sobre els efectes nocius del tabac en l'estat de salut de les persones podria captar l'atenció de l'administració pública per prendre mesures correctores.

Planificació

Aquesta fase implica un treball prospectiu per mitjà del qual es **dissenya l'estratègia** que cal seguir que ha de permetre resoldre els problemes públics identificats i, per tant, que ha de provocar el canvi social desitjat.



Les **principals palanques d'activació** de la planificació són les següents:

a) El pla de govern

El pla de govern, sovint també anomenat *pla d'acció del mandat*, esdevé el full de ruta d'una organització pública per a un període de temps equivalent al mandat governamental. S'hi han d'establir de manera clara les prioritats polítiques de l'equip de govern i les principals polítiques públiques que es duran a terme.

Es tracta d'un document de marcada orientació estratègica que parteix de la formulació precisa de la **missió** i **visió** de l'organització, i dels **objectius estratègics** de govern en termes de desenvolupament i de canvi social desitjat.

D'una banda, la **missió** representa la raó de ser d'una organització i fa referència al present, mentre que la **visió** defineix i projecta l'organització cap al futur. De l'altra, els **objectius estratègics** esdevenen la traducció del projecte polític i permeten concretar la missió i visió. En termes generals, els objectius estratègics són compartits pel conjunt de l'organització.

A la pràctica, els continguts i el nivell de concreció del pla de govern no són homogenis, si bé normalment els objectius estratègics estan vinculats a uns **programes** (també anomenats *accions estratègiques*). Per la seva banda, cada programa estarà relacionat amb uns objectius específics.

SMART

Recordeu les sigles *SMART*, per a una bona definició d'objectius:

- **(E)Specífics:** prou precisos i concrets per a no donar peu a interpretació. Tothom els hauria d'entendre d'igual manera.
- **Mesurables:** hauria de ser possible verificar si s'han assolit o no. Haurien de ser quantificables, o una combinació de descripció i quantificació.
- **Assolibles:** si no són assolibles, no serviran com a incentiu.
- **Realistes:** ni massa ambiciosos, ni massa fàcils.
- **Temps específics:** si no es fixa un termini, no seran creïbles.

Font: M. A. Parera (2011). *Guia pràctica 7. Avaluació ex ante*. Barcelona: Ivàlua.

Val a dir que els programes recullen el conjunt de processos globals i parcials de creació de valor que han de permetre la consecució dels objectius estratègics de desenvolupament i de canvi social definits. Així mateix, els objectius específics no són compartits per tota l'organització, sinó que correspondran als responsables assignats a cada programa.

En el marc de la GpR, on tots els elements han d'estar interconnectats, caldrà que els programes estiguin vinculats amb l'estructura institucional que es decideixi i amb el pressupost.

A mode il·lustratiu, a continuació presentem una experiència de planificació estratègica aplicada a la ciutat de Londres amb uns anys de trajectòria. Observeu les qüestions següents: l'existència d'una voluntat política clara, l'alta dependència d'aquests instruments als canvis de govern, i la desconnexió d'aquest instrument respecte dels aspectes operatius com ara el pressupost i l'estructura institucional; un fet que posa de manifest la dificultat d'aplicar uns preceptes teòrics clars.

El cas del Pla de Londres

El primer Pla de Londres es va publicar l'any 2004 com el full de ruta de la ciutat per als propers quatre anys. S'hi establien la missió i visió de la ciutat, així com un conjunt d'objectius estratègics vinculats a unes fites per assolir. Una segona versió actualitzada i revisada es va publicar l'any 2008. Aquest document va permetre posar les bases d'un marc de responsabilització de l'alcalde envers la ciutadania de Londres.

No obstant això, l'any 2008 Londres va elegir un nou alcalde, Boris Johnson, el qual va sotmetre el Pla de Londres a una profunda revisió. Els especialistes consultats van suggerir ampliar l'horitzó de la planificació estratègica, més enllà del període estrictament governamental, fins al 2031.

En la versió actual, es tracta d'un pla que estableix el marc estratègic integral per a les principals línies d'actuació de la ciutat en l'àmbit econòmic, mediambiental, de transports i social, a través d'un conjunt d'objectius "macro" i uns indicadors d'acompliment. Aquest document també recull el conjunt de polítiques que es desplegaran, així com algunes claus per a concretar-les.

D'acord amb aquests elements el Pla de Londres, però, no és només un pla. En aquest sentit, la diagnòsi sobre la qual s'han definit les polítiques i la seva efectivitat serà contrastada amb el seguiment. I si les circumstàncies canvien significativament, el Pla es podria modificar o fins i tot substituir.

b) L'estructura institucional

L'estructura institucional està formada pel **conjunt d'unitats d'acció encarregades de la creació de valor públic**, és a dir, el govern, els ministeris o departaments, les empreses públiques i afins, etc. Aquest element fa d'enllaç entre l'acció de govern i el disseny organitzatiu.

El disseny de les unitats d'acció és una peça clau en la GpR, ja que estableix la capacitat institucional que el govern tindrà per tal d'executar el seu pla de govern. De la correspondència entre aquest disseny i el pla de govern dependrà la possibilitat de construir un procés efectiu de creació de valor.

Sovint el disseny de les unitats d'acció s'orienta a resoldre el problema de l'assignació de quotes de poder i està desconnectat del pla de govern. Malgrat que aquestes dinàmiques formen part de l'entramat institucional, mai no haurien de prevaldre per sobre de les necessitats. En qualsevol cas, per a la GpR és fonamental assignar de manera clara i precisa els responsables de cada programa previst al pla de govern.

c) La cartera de productes

Pàgina Web

Per obtenir més informació sobre el Pla de Londres (en anglès):

<http://www.london.gov.uk/priorities/planning/london-plan>.

La cartera de productes és el **recull ordenat i sistematitzat del conjunt de productes (béns i serveis) que el govern posa a disposició de la ciutadania**, d'acord amb les orientacions estratègiques (objectius estratègics i programes) definides en el pla de govern. Aquest instrument permet fer operatives les polítiques públiques de qualsevol organització.

La cartera de productes permet al govern concretar la seva oferta i fer-la tangible, de manera que s'estableixen drets i expectatives de la població davant del sector públic i, amb ells, la **capacitat real dels ciutadans per a avaluar la producció pública de valor**. No obstant això, són molt pocs els governs i organismes públics que exterioritzen els seus productes.

Idealment, la cartera no s'hauria de limitar a descriure els béns i serveis que formen l'oferta pública, sinó que hauria d'entendre's com la planificació operativa del procés de producció. Així, la cartera de productes hauria de fer referència a l'estructura de producció de cada producte (la forma de provisió); el dimensionament del producte (els objectius operatius en termes de volum de producció prevista i de recursos consumits previstos), i l'estructura de distribució (la forma de distribució). Normalment, la seva definició és vàlida per a tot el període governamental, però cal definir unes fites específiques de producció per a cada exercici. El volum desitjable (o possible) de producció és una decisió que s'ha de revisar en cada assignació pressupostària, pel fet que la GpR requereix establir objectius de producció com a condició per a l'assignació pressupostària i com a element clau per a l'avaluació posterior del grau d'ajust entre l'objectiu fixat, els recursos assignats i utilitzats, i els béns i serveis produïts.

Val a dir que la capacitat de les institucions públiques per a maximitzar el seu procés de creació de valor i, per tant, acomplir l'execució dels objectius del pla de govern depèn, en molt bona mesura, d'un bon disseny de la cartera productiva.

d) El pressupost

Possiblement, el disseny pressupostari juntament amb l'elaboració del pla de govern són les palanques d'activació del sistema públic de creació de valor per excel·lència.

El pressupost defineix els recursos amb què les unitats d'acció comptaran per a la producció de béns i serveis, i per tant, **representa la concreció i plasmació monetària del pla de govern i dels seus programes específics**, d'acord amb els responsables institucionals encarregats d'implementar-los.

Massa sovint l'incentiu de molts directius i gestors públics és executar el seu pressupost per tal de mantenir l'assignació pressupostària corresponent, sense saber si el que fan és el que s'ha de fer o si està alineat amb els objectius estratègics que marca l'equip de govern.

En el marc de la GpR, cal **garantir una connexió real entre la planificació estratègica i l'assignació de recursos**. Aquest fet requereix passar d'un pressupost que dóna resposta a quant es gasta, qui ho gasta i en què es gasten els recursos, a un pressupost amb capacitat per a explicar també amb quina finalitat es gasten els recursos, quins resultats s'obtenen i a quin cost. Aquesta aproximació específica s'anomena ***pressupost orientat a resultats***.

En aquest sentit, segons els paràmetres de la GpR, el sistema comptable haurà de ser un mirall de la formulació pressupostària, dels programes de govern i de la cartera de productes. Ha de permetre l'anàlisi de la despesa, la producció i el cost dels béns i serveis públics. Si aquest sistema esdevé només un registre de la despesa, sense vinculació amb la cartera productiva, ni amb l'estructura de responsabilitats orgàniques, no és útil per a la GpR.

El cas del pressupost orientat a resultats de la Generalitat de Catalunya

Des dels inicis del 2006, l'elaboració dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya ha experimentat un canvi de conceptualització important en la mesura que ha passat dels plantejaments tradicionals a l'orientació cap a resultats.

Els pressupostos de la Generalitat de Catalunya anteriors al 2006 requerien un procés de modernització i millora important: no eren representatius de tota la informació relativa al sector públic que componia la Generalitat de Catalunya, les classificacions econòmiques de despesa no eren homogènies entre entitats, i la informació no estava organitzada amb l'objectiu de facilitar-ne l'anàlisi.

Així doncs, es va considerar essencial emprendre tot un seguit de reformes modernitzadores enfocades a millorar la transparència, l'orientació cap als resultats i la perspectiva del mitjà termini dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

Les principals mesures empreses per a orientar el pressupost cap als resultats han estat les següents:

- S'ha donat prioritat a la classificació per programes (amb una definició sistemàtica d'objectius i d'indicadors) per sobre de la classificació econòmica tradicional.
- S'ha sistematitzat la presentació i el contingut de les memòries dels programes pressupostaris, i se n'ha millorat la qualitat mitjançant l'elaboració i difusió d'una guia d'elaboració i d'un test d'autoavaluació, així com mitjançant la realització d'activitats de formació adreçades a les persones encarregades d'elaborar la informació pressupostària i l'avaluació.
- S'han elaborat informes anuals d'avaluació; d'una banda, sobre la qualitat del disseny dels programes, i de l'altra, sobre el compliment dels objectius en funció dels indicadors prèviament quantificats.
- S'ha implementat en el sistema d'informació economicofinancera de la Generalitat (GECAT) un mòdul específic de projectes de despesa, com a element bàsic d'assignació pressupostària i aplicació inicial dels projectes de despesa a les inversions públiques i a tots els compromisos de despeses pluriennals que requereixen autorització del Govern.
- S'ha simplificat i flexibilitzat la gestió administrativa de la despesa mitjançant l'establiment de grups de vinculació entre partides pressupostàries, l'eliminació de partides específiques i la modificació del procediment de transferència de crèdit.

No obstant això, encara resten pendents determinades mesures encaminades a reforçar el camí ja recorregut. En aquest sentit, cal millorar els sistemes d'informació de costos i de resultats dels programes pressupostaris, així com els instruments per a determinar l'impacte futur de les decisions presents. I des d'una perspectiva estructural, caldria dotar la Generalitat de Catalunya d'una estructura orgànica més estable, que redueixi les reestructuracions administratives i pressupostàries que suposa cada canvi de govern.

Adaptació de: S. Maluquer (2011). "El canvi pressupostari de la Generalitat de Catalunya: Una reforma necessària". *Nota d'Economia. Revista d'Economia Catalana i de Sector Públic* (núm. 99).

Lectures

A continuació, proposem un parell de lectures relatives al pressupost orientat a resultats, tant des del vessant teòric com aplicat. Fixeu-vos especialment en el canvi d'orientació que han experimentat els pressupostos de la Generalitat de Catalunya en els darrers anys, i que ja apuntàvem en l'explicació del cas anterior. Concretament:

Quins dels elements incorporats diríeu que són característics de la gestió per a resultats?

Creieu que els canvis introduïts milloren el pressupost com a eina de gestió?

Lectura obligatòria

S. Maluquer; A. Tarrach (2008). "Gestió estratègica del pressupost i orientació a resultats: la reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya". A: *Reflexió > Acció > Valor Públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

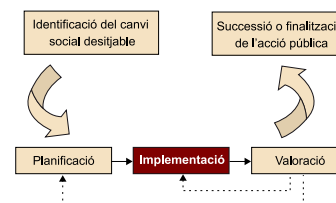
Lectura optativa

A. Tarrach (2011). "El pressupost per a resultats. Principals components i aspectes clau". *Nota d'Economia. Revista d'Economia Catalana i de Sector Públic* (núm. 99).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

Implementació

Aquesta tercera fase fa referència al **moment en què s'executa i es posa en pràctica l'acció de govern** i, per tant, té a veure amb la creació dels béns i serveis, productes i intangibles generadors de valor públic que s'han previst en la planificació.



Tal com apunten Ballart i Ramió, l'estudi de l'acció governamental ha desenvolupat dues metodologies per a la **descripció i l'anàlisi dels processos d'implementació**:

- **De dalt a baix (top-down)**. Els teòrics d'aquesta metodologia consideren que els decisors públics que aproven i financen una política són els actors clau i atenen els factors que poden ser manipulats a escala central per a aconseguir que les polítiques siguin aplicades tal com van ser concebudes.
- **De baix a dalt (bottom-up)**. Els teòrics de la metodologia de baix a dalt, per contra, creuen que la població directament afectada per la política i els tècnics de l'administració pública són els que haurien de centrar l'atenció, atès que la política "es fa" a escala local.

Referència bibliogràfica

X. Ballart; C. Ramió, C (2000). *Ciència de la Administració*. València: Tirant lo Blanc.

La **principal palanca d'activació** d'aquesta fase és la mateixa **producció de béns i serveis**, és a dir, l'execució de la cartera productiva.

Valoració

Aquesta fase és la que permet **analitzar la capacitat de l'organització de crear valor públic** a partir de sistemes d'anàlisi sobre l'acompliment dels objectius establerts i, per tant, sobre els canvis socials generats.

Les conclusions derivades d'aquesta fase permetran millorar el procés de presa de decisions, l'assignació de recursos, la gestió de les organitzacions i la rendició de comptes.

Les **palanques d'activació** d'aquesta fase tenen una dimensió de vigilància del procés de creació de valor públic. A més, totes requereixen sistemes d'informació que puguin incrustar-se en aquest procés i que permetin, per tant, reduir el cost de la informació i ampliar-ne l'ús orgànic i sistemàtic a més del control. Aquestes palanques d'activació són les següents:

a) Monitoratge

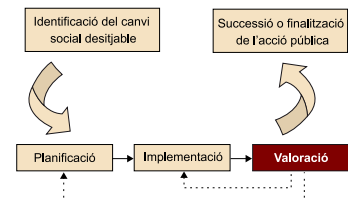
Entenem per *monitoratge* el **conjunt d'activitats adreçades a l'obtenció sistemàtica i contínua d'informació sobre el seu funcionament**, amb la finalitat de determinar si es duen a terme les accions previstes, amb la cobertura prevista i amb una gestió eficient dels recursos assignats, i de detectar possibles desviacions (Rossi i altres).

En el marc de la GpR aquests instruments han d'esdevenir sistemes de control de la gestió al servei de la direcció que permetin connectar el vessant programàtic (pla de govern, estructura institucional, cartera de productes i pressupost) amb el vessant executiu (provisió/producció de béns i serveis) d'una organització pública, per tal de rendir comptes, corregir desviacions i millorar la presa de decisions.

Val a dir que els sistemes de monitoratge són molt diversos i que han experimentat canvis d'orientació importants. Actualment, comencen a recollir **informació no només de tipus operatiu (outputs), sinó també estratègic (outcomes)**. Aquí, l'obtenció sistemàtica d'informació també es refereix als canvis socials desitjables definits *a priori*, per veure si es produeixen amb les magnituds previstes, però en cap cas es pretén atribuir una relació de causalitat entre els *outcomes* i l'acció pública.

Input, output i outcome

Recordeu la diferència entre *input*, *output* i *outcome*:



Referència bibliogràfica

P. H. Rossi; M. W. Lipsey; H. E. Freeman (2004). *Evaluation: a systematic approach*. Londres: SAGE.

- **Input:** els recursos que es necessiten per a dur a terme les activitats previstes.
- **Output:** el que s'espera que els béns i serveis produeixin directament.
- **Outcome:** els canvis socials que s'espera assolir amb l'acció pública.

Adaptació de: B. Lázaro; I. Obregon (2009). *Guia pràctica 4. Avaluació de la implementació*. Barcelona: Ivàlua.

És difícil establir una tipologia de sistemes de monitoratge, si bé en el marc de la GpR és fonamental que aquests recullin informació de tot el cicle de gestió d'una manera integrada.

La lectura següent és una selecció de dues experiències internacionals per a mesurar el rendiment de la policia. Els casos de Nova York i Xile són útils per il·lustrar la diversitat de sistemes de seguiment que es poden desplegar a la pràctica. Fixeu-vos en les qüestions següents:

- Quin és l'objecte del seguiment en cadascun dels casos? Quines tècniques de recollida d'informació s'utilitzen?
- D'acord amb la informació disponible, quina de les experiències considereu que s'ajusta en major mesura a la lògica de la GpR?

Segurament, un dels instruments de monitoratge més estesos i complet segons els paràmetres de la GpR són els **quadres de comandament integral**¹ (en endavant, QCI).

⁽¹⁾A efectes de classificació teòrica, hem optat per recollir-los dins del monitoratge, ja que la seva funció principal és la d'aportar informació rellevant que permeti valorar quina és la capacitat de l'organització per a assolir els objectius establerts. No obstant això, cal tenir en compte que altres autors classifiquen aquest tipus d'instruments en el marc de la implementació o fins i tot de la planificació.

El QCI és un instrument que recull de manera sintètica i sistematitzada la informació rellevant sobre la gestió, la realització d'actuacions i, consegüentment, l'assoliment dels objectius de l'organització, amb la finalitat de ser usada per a la presa de decisions (Mas i Sullà).

És un sistema de gestió per al conjunt de l'organització que permet traduir la missió i estratègia en un conjunt de mesures (indicadors) sobre el seu rendiment.

Inicialment, els QCI eren una eina d'ús empresarial, però amb el sorgiment de la NGP també va començar a utilitzar-se en el sector públic.

L'entrebanc principal per a aplicar la metodologia del QCI en l'àmbit públic és la dificultat per a definir amb claredat l'estratègia en termes d'*outcomes* per assolir (Kaplan i Norton). La seva aplicació requereix una adaptació de

Referència bibliogràfica

Subsecretaria de Carabineros (2008). *La medición del rendimiento policial: experiencias internacionales*. Chile: Gobierno de Chile.

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

Referència bibliogràfica

J. Mas; E. Sullà (1998). *Manual de disseny de quadres de comandament*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Comitè Director per a l'Organització de l'Administració, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

l'arquitectura tradicional del sistema, ja que el punt de partida no és el benefici econòmic, sinó un objectiu de màxims expressat en termes de millorar la qualitat de vida, afavorir el desenvolupament, etc.

Lectura optativa

La lectura de les pàgines que us proposem reflexiona sobre el procés d'adaptació d'aquest sistema propi del sector privat a les necessitats de gestió del sector públic.

R. Kaplan; R. Norton (2001). "Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I". *American Accounting Association* (vol. 15, núm. 4, pàg. 97-102).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

A continuació presentem un breu resum sobre la implementació d'un QCI a l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès. La síntesi següent dedica especial atenció a la manera com s'ha articulat un sistema de gestió que ha permès integrar tota una organització en conjunt.

El cas del PACTE a Sant Cugat del Vallès

Durant l'any 2001, l'Àmbit de Promoció Econòmica i Hisenda de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès va decidir implementar un quadre de comandament integral en aquest departament, juntament amb la Gerència Municipal. Aquesta va esdevenir una prova pilot per verificar el sistema, amb l'objectiu d'estendre'l després a tot l'Ajuntament.

Des de l'any 2007, l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès aplica el Pla d'alineació i competitivitat estratègica (PACTE) com a model de gestió global. Després d'un estudi detallat d'altres experiències semblants a escala internacional, es va optar per la formulació d'un seguit de mapes estratègics com a base per a la formulació i posterior seguiment de l'acció de govern:

- Mapa de ciutat: són els objectius estratègics prioritzats per l'equip de govern.
- Mapa competitiu: és la traducció dels objectius estratègics en objectius de gestió a escala corporativa.
- Mapa funcional: és la traducció dels objectius de gestió en objectius de cada àmbit de l'Ajuntament.

Aquests mapes estratègics es basen en la metodologia dels QCI on es vincula la planificació estratègica i operativa amb uns indicadors d'acompliment no només financers.

Cal tenir en compte que el pressupost que s'elabora cada any també està alineat amb els mapes estratègics definits, en la mesura que la despesa es vincula amb el mapa funcional definit, el qual alhora està vinculat amb el mapa competitiu i el mapa de ciutat.

b) Avaluació de polítiques públiques

Avaluar una política pública és conèixer els efectes i l'eficàcia d'una intervenció governamental sobre un àmbit i entorn concrets, mitjançant l'ús de mètodes d'investigació científics i a partir d'uns determinats criteris de valor (Meny i Thoenig, 1992).

Pàgina web

Per obtenir més informació sobre el Pacte de Sant Cugat del Vallès, vegeu:

Aplicació del Pla d'alineació i competitivitat estratègica. Un nou repte per a una política de futur: <http://jolypmd.files.wordpress.com/2009/10/desenvolupament-i-aplicacio-del-pacte.pdf>.

Referència bibliogràfica

Y. Meny; J. C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Així doncs, avaluar és **investigar de manera sistemàtica la configuració d'un programa o política, la seva implementació i la seva efectivitat (Subirats, 1989)**. La seva finalitat principal és emetre un judici de valor sobre l'acció governamental.

Referència bibliogràfica

J. Subirats (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones públicas.

L'avaluació és un instrument necessari per a analitzar els efectes derivats de l'acció pública i per a determinar si aquests contribueixen a generar els canvis socials desitjats. D'aquesta manera, es pot saber de quina manera i en quines circumstàncies funciona o no una política, estratègia o programa, i es poden prendre decisions informades sobre mesures correctores.

No ens estendrem aquí a desenvolupar les diferents tipologies i tècniques d'avaluació a l'abast, ja que no és l'objectiu d'aquest apartat, però sí que aprofitarem aquest espai per a insistir en el fet que **avaluació i monitoratge són instruments diferents**. En aquest sentit, sovint utilitzem l'etiqueta d'avaluació per a referir-nos a instruments que en realitat serveixen per al monitoratge. I és que avaluar no vol dir fer seguiment d'indicadors, ja siguin d'*output* o d'*outcome*, sinó atribuir una relació causal entre l'acció pública i els canvis socials generats. Per aquest motiu, trobar experiències d'avaluació aplicades al conjunt de l'acció pública és molt complicat, i fonamentalment predominen avaluacions sobre projectes públics concrets.

Així doncs, difícilment identificarem una avaluació d'impacte sobre un pla de govern, però sí que podrem trobar estudis d'avaluació d'un programa d'inserció laboral, d'una campanya per a la prevenció de les drogodependències o del Servei Local de Teleassistència, per posar-ne alguns exemples.

En els darrers anys, tant a Espanya com a Catalunya, la pràctica de l'avaluació de polítiques públiques comença a institucionalitzar-se, fruit de la creació d'unitats especialitzades en la matèria tant a dins com a fora de la mateixa Administració pública. En relació amb el primer tipus d'unitats, podem parlar de la ja consolidada Direcció General de Planificació i Avaluació de Polítiques de Desenvolupament a escala estatal, o de la recent creació de la Direcció General de Seguiment i Avaluació de Polítiques d'Estabilitat i Creixement de la Generalitat de Catalunya. Pel que fa als consorcis externs amb funcions de planificació i avaluació, en l'àmbit estatal ens referim a l'Agència d'Avaluació i Qualitat, i en l'àmbit català a l'Ivàlua.

Successió o finalització de l'acció pública

Aquesta fase es correspon amb la **implementació de les principals recomanacions derivades de la valoració de l'acció de govern**. Aquest fet requereix continuar, redefinir o cessar determinades intervencions públiques de cara a la nova planificació governamental.

A mode de síntesi, a continuació oferim una figura que resumeix gràficament les diferents fases del procés de creació de valor, les principals palanques d'activació i les interrelacions que hi ha. La figura només conté les fases centrals del procés de creació de valor, ja que són les que contenen el gruix de l'acció.

Lectura optativa

La lectura següent que proposem ofereix una breu panoràmica sobre l'estat de la pràctica avaluativa a Espanya.

J. Garde (2006). "La institucionalització de la Evaluación de las políticas públicas en España". *Auditoría Pública* (núm. 39, pàg. 17-26).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

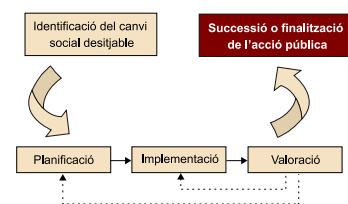
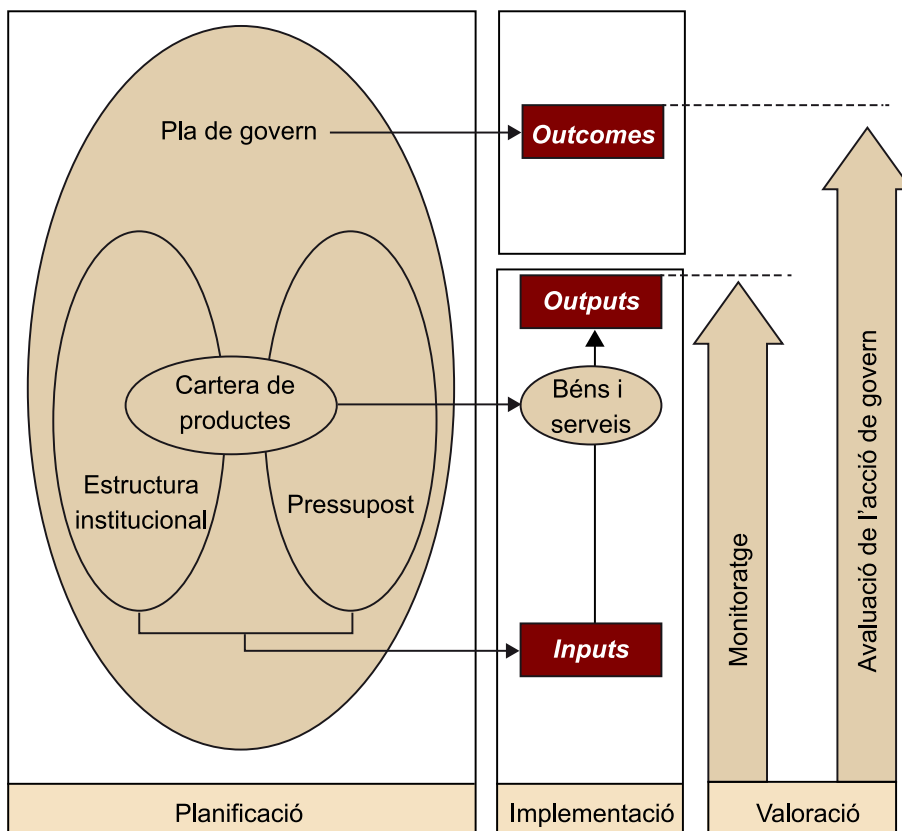


Figura 3. Fases centrals i palanques d'activació



Font: elaboració pròpia.

2.2.2. Criteris per a l'execució

En aquest apartat es descriuen aquell **conjunt de criteris que haurien d'impregnar el procés de creació de valor públic**, d'acord amb una adaptació de la proposta que fan Serra i altres:

- **Consistència.** És la coherència mútua i l'articulació del conjunt de fases i palanques del canvi que articulen el procés de creació de valor públic. El grau de consistència del sistema de creació de valor està determinat per la coherència interna que es pugui establir al llarg de la cadena d'interaccions entre les diferents palanques d'activació:
Canvi social desitjable > Pla de govern > Estructura institucional > Cartera de productes > Pressupost > Béns i serveis > Monitoratge > Avaluació.
- **Eficàcia.** Fa referència a la capacitat d'aconseguir l'objectiu amb independència dels recursos dedicats. Des del punt de vista de la GpR, l'eficàcia és un requisit imprescindible però insuficient, atesa la importància que està adquirint la recerca d'eficiència, és a dir, la consideració pel cost.
- **Eficiència.** L'eficiència informa sobre la capacitat d'una organització d'assolir els objectius fixats fent ús dels recursos mínims possibles.
- **Productivitat.** Cal entendre la productivitat com un dels pocs mecanismes que poden permetre el creixement de la "producció" pública sense

Referència bibliogràfica

A. Serra; V. Figueroa; A. Sanz (col·l.) (2007). "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". *Proyecto CLAD-BID* (sèrie "Documentos Debate", 11).

incrementar el consum de recursos. Es pot afirmar que la productivitat es genera en la relació entre la producció, l'estructura institucional (unitats d'acció) i la cartera de productes. El desenvolupament organitzacional (millora organitzativa, capacitat, innovació tecnològica, inversió en capital, investigació i desenvolupament de producte o de procés) pot millorar la capacitat productiva del sector públic sense necessitat de fer créixer els recursos pressupostaris ni batallar només amb els costos.

- **Impacte.** En general aquest concepte s'utilitza per descriure els efectes que té l'acció pública en la societat, ja siguin positius o negatius, previstos o no. Segons aquesta accepció, queda clar que es tracta d'un concepte més propi del sector públic que del privat. Es tracta d'un dels principals reptes de la gestió pública i específicament de la GpR, ja que establir les relacions entre l'acció pública i l'objectiu de canvi social no és fàcil.
- **Efectivitat.** S'entén per efectivitat la relació que hi ha entre l'acció pública i la variació provocada en la situació social (producte – resultat). Una acció es qualifica com a *efectiva* quan la seva incidència en la consecució de l'objectiu de canvi social establert és alta. De fet, esdevé la mesura última de la política pública i de l'acció de govern.
- **Satisfacció.** Malgrat ser un concepte prou conegut, no té la rellevància que se li sol concedir en el sector privat, si més no en el sentit de satisfacció individual del consumidor. El caràcter col·lectiu del valor públic, l'existència de limitacions o obligacions normatives i la separació dels rols entre usuari i beneficiari, no permeten concedir el valor que se li atorga al concepte de *satisfacció* en el mercat privat. Naturalment, això no significa que no aspiri al fet que l'acció del sector públic generi alts nivells de satisfacció individualitzada de part dels ciutadans/usuaris.

Adicionalment als criteris apuntats per Serra i altres, a continuació proposem incorporar dos criteris d'execució addicionals:

- **Transparència.** La transparència és important per assegurar la legitimitat i credibilitat de l'enfocament que se centra en els resultats. Aplicat a l'acció governamental, es tracta de posar a disposició de la ciutadania tota aquella informació que mostri i demostri la producció i els resultats de l'acció pública que són d'interès per a tothom.
- **Qualitat.** La creació de valor públic per part dels governs no pot anar deslligada del concepte de *qualitat*. Segons Övretveit, es tracta d'assegurar que els usuaris dels serveis públics tinguin el que necessiten i per això, caldrà complir les seves expectatives.

Referència bibliogràfica

J. Övretveit (2005). "Public Service Quality Improvement". A: E. Ferlie; L. Lynn Jr.; C. Pollitt (ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Nova York: Oxford University Press.

2.2.3. Actors clau

La GpR no només es caracteritza per un seguit de fases i palanques d'activació, i per uns criteris d'execució, sinó també per la intervenció d'un conjunt d'**actors clau que en faciliten el desplegament**.

En aquest sentit, Serra i altres ens ofereixen una classificació dels actors corresponents:

“a) Els ciutadans

Els ciutadans són els destinataris del valor creat pel sector públic, com a individus o com part d'una col·lectivitat. En tant que individus, els ciutadans són electors, usuaris, contribuents i funcionaris. En tant que membres d'una col·lectivitat, participen en diferents formes organitzatives existents a la societat civil.

Per la seva pròpia condició, tots els ciutadans estan involucrats, de manera activa o passiva, en la producció de valor públic. La consolidació de la GpR, i en general de l'Administració pública moderna, es defineix en bona mesura pel grau i la qualitat de la inclusió i participació dels ciutadans. Són ells els que exigeixen a l'Estat el compliment de les seves obligacions, i de la maduresa de les seves conviccions i pràctiques democràtiques depèn la qualitat de les seves demandes. Encara que els ciutadans no són els operadors de la GpR sí que són un factor important per al seu desenvolupament i consolidació.

b) El poder legislatiu

Una part substancial del procés de creació de valor passa al Parlament, escenari de validació de la voluntat ciutadana. Com ja s'ha indicat, no és l'únic mecanisme ni moment de contacte amb els ciutadans, però sí que és un agent fonamental del Govern i de la creació de valor públic.

c) Les autoritats del poder executiu

Les altes autoritats del poder executiu són els propietaris de la GpR. La seva funció, però, se centra més a validar amb la ciutadania la proposta governamental d'acció i, per tant, de creació de valor, abans que la seva execució.

d) Els gerents

La GpR és una eina de gestió especialment adequada per a l'exercici de la gerència. Els gerents de tots els nivells de govern són els que condueixen i manegen íntegrament el procés de creació de valor, des de l'anàlisi de la situació social i el disseny estratègic fins a la gestió dels processos operatius de qualsevol organisme públic.

e) Els tècnics

Els funcionaris del nivell tècnic són els que s'encarreguen de generar el producte així com d'assegurar-ne el disseny, la distribució i el lliurament. Sovint es confon aquesta funció amb la de gestionar; és cada vegada més important evitar aquesta confusió, sobretot perquè en la mesura que avança la capacitat per a col·laborar amb el sector privat en la producció de valor públic, augmenta la possibilitat que parts substancials de la feina que realitzen els tècnics del sector públic les dugui a terme el sector privat. Evidentment, això no pot passar amb les funcions política i gerencial del Govern. Cal apuntar que la qualitat i eficiència de la producció pública depenen, en gran manera, dels seus funcionaris de nivell tècnic.

f) L'empresa privada

La cooperació creixent i, de vegades, la competència productiva entre els sectors públic i privat vigoritzen els ja forts vincles que els uneixen mitjançant les funcions fiscal, reguladora i de foment. El rol del sector privat en la producció de valor públic adquireix un caràcter estratègic cada vegada més gran.

g) Els avaluadors

Com ja s'ha comentat, la complexitat de l'Administració pública exigeix en alguns àmbits (avaluació d'impacte, anàlisi de polítiques) la realització d'activitats específiques

d'avaluació que no es podrien resoldre amb els mecanismes interns de gestió i control (comptabilitat, sistema d'objectius, indicadors de gestió i producció).

h) Els controladors oficials

La voluntat d'autocontrol no pot permetre que es perdi de vista que la vigilància externa és clau per a la rendició de comptes en el sector públic. En aquest sentit, tot i que la GpR no és un instrument de rendició de comptes, sí que constitueix un suport i, sobretot, un subjecte de l'avaluació i de la rendició de comptes.

i) Els controladors socials

El control social sobre el sector públic s'estableix des de molts àmbits. És cada vegada més rellevant aquell que és promogut per la societat civil organitzada i pels mitjans de comunicació. La gestió d'aquesta activitat és especialment complexa per la seva legitimitat pública, no sempre acompanyada de neutralitat política.

Com a resum cal esmentar que l'actor principal de la GpR és el directiu públic gerencial, no solament perquè és l'usuari més important, sinó perquè és el responsable d'implantar-la i desenvolupar-la."

Traducció pròpia de: A. Serra; V. Figueroa; A. Sanz (col·l.) (2007). "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". *Proyecto CLAD-BID* (sèrie "Documentos Debate", 11).

Segons es desprèn d'aquesta exposició d'actors clau elaborada per Serra i altres, el paper que té la **direcció pública gerencial** és clau a l'hora de vetllar per la implementació de la lògica de la GpR a l'administració pública. Es tracta d'una figura essencial per a un millor rendiment institucional, i esdevé un actiu fonamental en el camí cap a la reforma de la gestió pública.

Per aquest motiu, és important que les institucions públiques que miren cap al futur es dotin d'aquest perfil professional i li atorguin un espai preeminent regulat i reconegut dins l'entramat organitzatiu.

Precisament a Catalunya, en els darrers anys, nombrosos especialistes en l'àmbit de la gestió pública han reclamat la necessitat de regular aquest perfil professional, el qual, malgrat existir, a la pràctica es troba en una situació de buit legal. Per aquest motiu, l'any 2010 des de l'Associació Catalana de Gestió Pública (ACGP) es va decidir impulsar l'elaboració d'una proposta amb rang de llei d'Estatut de la direcció pública professional de Catalunya, amb la finalitat de contribuir a la configuració d'un marc jurídic estable per al desenvolupament de la funció directiva en el conjunt d'administracions públiques catalanes que en faciliti l'exercici amb seguretat i n'identifiqui el marc de responsabilització.

A tall de resum, entre els preceptes principals de la proposta d'Estatut es destaquen els següents:

- Es tracta d'un marc normatiu d'aplicació per al conjunt d'administracions públiques que no busca tractar específicament cada institució.
- No es creen nous llocs de treball, sinó que es reconverteixen els òrgans que ja hi ha i que compleixen els requisits propis de la GpR.
- És un perfil professional que pot ser exercit per algú que treballa dins del sector públic o que, per contra, prové d'altres sectors, ja que es busca captar les persones més preparades.
- Els responsables de la designació continuen essent aquells que avui dia estableix la llei, però s'incorporen nous elements en el procés de selecció, amb la vertebració de mecanismes d'acreditació que agilitin la identificació de les persones que tenen la categoria de directiu públic. Així, només les persones prèviament acreditades tindran l'opció de concórrer en processos selectius.
- La competència professional és el criteri bàsic que s'espera de l'exercici de les funcions d'un directiu públic, per això regularment haurà de retre comptes de la seva activitat professional basant-se en criteris objectius d'avaluació. La continuïtat en el càrrec dependrà dels resultats d'aquesta avaluació.
- L'exercici de la direcció pública ha d'anar associada al full de ruta de l'organització, a partir del qual s'establiran els objectius per assolir, els recursos disponibles, els compromisos de gestió i els resultats clau. Tots aquests elements permetran contrastar el treball realitzat. Així doncs, l'exercici de la direcció pública s'associa al procés de creació de valor públic que hem desenvolupat en l'apartat anterior.
- Preveu un sistema d'incentius, en què una part de la retribució està subjecta a l'assoliment dels compromisos adquirits.

Pàgina web

Per obtenir-ne informació més detallada podeu llegir la proposta d'Estatut de la direcció pública professional a: <http://www.acgp.net/header.php?app=pou&tipus=biblioteca&id=41>.

2.3. Determinants per a l'èxit de la gestió per a resultats

Un cop explicades quines són les principals característiques de la GpR, a continuació ens disposem a exposar tots els determinants que permeten implementar la GpR amb certes garanties d'èxit.

2.3.1. Condicionants previs

Ara ja sabem que la GpR comporta una nova manera de pensar i actuar en el sector públic. Per aquest motiu, la seva implementació efectiva dependrà de l'existència d'un conjunt de condicionants previs assentats en un entorn polític, institucional i social sòlid.

Des del **punt de vista polític**, el desenvolupament de la GpR només és concebible **sota règims democràtics consolidats i estables**, ja que únicament en aquest marc l'Estat es preocupa pel procés de creació de valor públic.

Des del **punt de vista institucional**, és fonamental que el conjunt d'agents que treballen a l'administració pública ho facin basant-se en la cultura del valor públic, de manera que la seva acció vagi enfocada a optimitzar els resultats i no pas a perpetuar per se les estructures públiques. Per això, cal un **sistema de valors institucionals i professionals** enfocat a l'acompliment de les responsabilitats envers la **creació de valor públic** i la **defensa de l'interès general**. En aquest sentit, el sistema haurà de preveure un marc de responsabilització clar, per tal que els treballadors públics, i especialment els directius públics, responguin davant la seva actuació. No obstant això, la possibilitat d'introduir mecanismes d'avaluació i estímul per a l'acompliment directiu no és fàcil, atesa la naturalesa dels objectius públics; en bona mesura dependrà de la consistència de la cadena de creació de valor. En definitiva, això comporta adquirir un compromís envers la GpR més enllà dels mandats governamentals, així com reconèixer una major autonomia d'acció per als gestors públics.

També en l'àmbit institucional és imprescindible tenir unes **bones bases informatives**, tant per al control de la gestió com per a la rendició de comptes. Considerant que el desplegament de la cadena de valor produeix informació que alhora es transforma en coneixement per a la presa de decisions, cal concebre i estructurar sistemes d'informació integrats i enfocats a l'ús. Un dels riscos principals és que el desenvolupament de sistemes de producció d'informació esdevingui un objectiu en si mateix.

Així doncs, és substancial que els sistemes d'informació permetin obtenir evidència de l'assoliment dels objectius en relació amb l'activitat realitzada, la despesa vinculada i els resultats obtinguts (és a dir, eficiència i productivitat), de manera clara i concisa.

Finalment, des del **punt de vista social** és imprescindible reconèixer la **capacitat de control per part de la ciutadania**, i per tant, caldrà preveure els mecanismes per tal que la ciutadania pugui exercir aquesta supervisió.

2.3.2. Factors per a un bon desenvolupament

Els condicionants previs apuntats en l'àmbit polític, institucional i social són requeriments de base per a poder orientar la gestió pública cap als resultats. Ara bé, són una condició necessària, però no suficient per a garantir un bon desenvolupament de la GpR.

Hi ha un conjunt de factors, ja en el moment de la implementació, que també són necessaris per tal de garantir un bon desplegament de la GpR. Fonamentalment, aquests factors fan referència al **suport polític**, a la **integració organitzativa**, a la **funció gerencial** i al **desplegament gradual i sostingut del model**.

Per obvi que pugui semblar, no deixa de ser important el fet que la implementació de la GpR està estretament lligada a l'existència d'un **suport i una implicació explícits per part de l'esfera política de màxim nivell**. L'estratègia de la qual parteix la GpR (el pla de govern) és definida pels funcionaris polítics de més alt nivell, de manera que només si donen suport als plantejaments de la GpR definiran una estratègia manejable i plantejada segons els requisits d'aquesta eina de gestió.

D'altra banda, atès el caràcter omnicomprensiu i integral de la GpR, Serra i altres consideren que la **integració organitzativa** és un factor clau per tal de garantir-ne un desplegament amb èxit. Des d'aquesta perspectiva, suggereixen tenir en compte els aspectes següents:

- Integrar les diferents unitats d'acció a escala horitzontal.
- Integrar verticalment els diferents nivells de treball del govern i de les institucions.
- Integrar la cadena de valor mitjançant els sistemes d'informació i de direcció.

Paral·lelament, la **funció gerencial** apareix com l'element central en el procés de desplegament de la GpR. Al cap i a la fi, la figura del directiu públic esdevé el **màxim garant de la gestió òptima del procés de creació de valor públic**. Hem apuntat la importància de regular aquest perfil professional, així com les implicacions que té exercir aquesta professió. A tall de recordatori, la seva institucionalització està subjecta a les consideracions següents: el directiu públic es responsabilitza del resultat i, per tant, està subjecte a un sistema d'incentius i de sancions, participa i coneix el conjunt de palanques d'activació al servei de la GpR, i actua en un entorn institucional que connecta amb la lògica de la GpR.

I finalment, el **desplegament de la gestió orientada a resultats** s'ha de concebre com un procés **gradual i sostingut** en el temps, que té lloc en un entorn concret. Per això, la implementació del model haurà de considerar aquest context i adaptar-s'hi amb l'objectiu d'extreure el màxim rendiment d'una realitat determinada. En un primer moment, es definirà el camí per recórrer, amb qui i per on es vol començar, i posteriorment s'aprofundirà en el seu desenvolupament integrat. En aquest moment, la posada en marxa de les diferents palanques d'activació del procés de valor públic és central, en la mesura que

Referència bibliogràfica

A. Serra; V. Figueroa; A. Sanz (col·l.) (2007). "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". *Proyecto CLAD-BID* (sèrie "Documentos Debate", 11).

són el conjunt de peces que donen consistència a l'engranatge. Així doncs, el desenvolupament de la GpR dependrà del procés d'implementació de les diferents palanques d'activació que conformen el conjunt del model.

La concepció integral i alhora modular de la GpR permet aplicar el model en qualsevol fase del cicle de gestió sense deixar de perdre la visió de conjunt. Així doncs, es pot posar en marxa de manera concreta, en un determinat sector, organització o àrea, sense deixar de perdre la visió global de tot el sistema de gestió. Es recomana orientar el desenvolupament de la GpR cap a les àrees més madures, amb menys resistències al canvi, millors eines de gestió i més capacitat de decisió.

2.3.3. Consideracions addicionals

En la majoria de països democràtics s'han desenvolupat experiències, de diferent abast i intensitat, enfocades a implementar la GpR. Però també és cert que, malgrat el desplegament d'aquestes experiències, el grau de desenvolupament i sobretot de consolidació de la GpR és encara embrionari. Val a dir que, com assenyalen Serra i altres, la complexitat del procés d'implementació exerceix una influència important en la capacitat de consolidació de la GpR pels motius següents:

- El procés de creació de valor públic està orientat al canvi social i no pas a la rendibilitat econòmica (Moore); un fet que en dificulta la formalització i conceptualització.
- El procés de presa de decisions, la construcció de consensos sobre el valor públic que es pretén crear i la producció de béns i serveis són especialment complexos en el sector públic.
- Valorar el grau d'acompliment de la direcció (política i gerencial) és complicat, ja que el resultat de la seva gestió és, en bona mesura, una responsabilitat compartida i, per tant, resulta difícil la consignació individual de mèrits.
- La presència de la GpR en la majoria d'esforços de modernització de l'administració pública ha representat una gran producció d'informació i d'instruments, la qual cosa ha generat dos efectes contraris. D'una banda, ha permès copsar i captar situacions que abans no es coneixien, però de l'altra, ha generat una aclaparadora quantitat de dades i material difícil de processar i de materialitzar en decisions concretes.

Referències bibliogràfiques

- A. Serra; V. Figueroa; A. Sanz (col·l.) (2007). "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". *Proyecto CLAD-BID* (sèrie "Documentos Debate", 11).
- M. Moore (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

2.4. Idees clau

- La GpR és una eina de gestió integral orientada al resultat, és a dir, a maximitzar la creació de valor públic.
- En el marc de la GpR, la creació de valor públic es compon d'un conjunt de fases: identificació del canvi social desitjable; planificació; implementació; valoració; successió o finalització de l'acció pública. Cada fase disposa de diferents palanques d'activació enfocades a rendibilitzar l'acció governamental.
- La capacitat de creació de valor públic depèn de la consistència i integració de les diferents fases i palanques d'activació.
- La GpR aporta una visió sistèmica en la mesura que incideix en tot el cicle de creació de valor públic.
- L'objecte d'anàlisi de la GpR no es limita als resultats immediats derivats de la producció (*outputs*), sinó també als impactes derivats de l'acció governamental (*outcomes*).
- La GpR millora el funcionament del govern en el seu procés de creació de valor i de producció de resultats.
- La GpR contribueix a millorar la transparència i rendició de comptes respecte de l'acció governamental, i facilita que la ciutadania exerceixi un control més gran.
- La GpR comporta un sistema de direcció i gestió que promou l'optimització contínua de l'acompliment dels servidors públics.
- La GpR professionalitza la direcció pública.

3. La qualitat a l'administració pública moderna (Andreu Orte)

Una de les crítiques habituals de la gestió pública moderna a l'administració burocràtica imperant el segle XX és la seva imperfecció a l'hora de prestar-hi serveis. El motiu d'aquesta crítica és senzill, l'administració no s'havia creat i no s'havia estructurat amb aquesta finalitat. El professor Joan Prats destacà quina era la concepció prevalent de l'administració fins ben entrat el segle XX:

“Al final del segle XX la concepció weberiana de l'Administració pública com a «sistema de dominació legal» continua essent prevalent. Certament, el principi de legalitat, la submissió plena de l'Administració a la llei i al dret, és un valor polític constitutiu de les administracions modernes.”

J. Prats. *El sistema administratiu espanyol. Transició democràtica i formació* (mòdul 1 de l'assignatura *Gestió pública* de la llicenciatura de Ciències Polítiques). Fundació UOC.

Des d'aquesta perspectiva hi ha un consens important a l'hora de determinar que l'administració pública havia de superar els principis de legalitat i la submissió plena a la llei com a únics valors de l'administració moderna. Era necessari que les organitzacions públiques fossin conscients d'un **gir necessari envers la ciutadania**, tant en la incorporació de demandes com en la prestació de serveis públics de primera necessitat.

L'apartat següent presenta el motor de canvi protagonitzat per la **qualitat**, entès en sentit ampli, en la gestió de les organitzacions públiques.

- En primer lloc, es recullen els principis de la qualitat a l'administració pública i defineix què entenem per qualitat en els serveis públics.
- En segon lloc, s'estudien els sistemes de gestió de la qualitat: el paper dels estàndards de qualitat, la idea de qualitat integral i les cartes de serveis com a primer pas per a reconèixer la incorporació de criteris de qualitat en relació amb la ciutadania.
- En tercer i quart lloc, s'aprofundeix en el model europeu EFQM i la incorporació de normes ISO 9000 per a la cerca de la qualitat integral en l'organització.
- En cinquè lloc, es presenten les percepcions dels usuaris i clients dels serveis públics, així com de les possibilitats d'analitzar el grau d'assoliment dels principis de qualitat mitjançant l'autoavaluació.

3.1. El perquè d'introduir la noció de *qualitat* en la gestió pública

Si es pensa en què implica qualitat en el sector públic, la resposta pot variar enormement en funció de l'enfocament que s'hi doni. Podem entendre que qualitat es refereix a la noció de fer bé les coses, fer-les amb professionalitat, a temps, seguint els procediments previstos.

Per sort, la noció de *qualitat* supera una perspectiva d'administració que actua en lògica interna i pensant únicament en termes de procediments.

En l'administració moderna la **qualitat** esdevé un valor en la relació entre ciutadania i organització pública. Concretament, es tracta d'assegurar que els usuaris dels serveis públics tinguin el que necessiten (Övretveit).

Lògicament, aquesta visió implica el reconeixement implícit d'una idea incorporada en el darrer terç del segle XX, una **nova cultura** basada en l'**aprenentatge de les organitzacions**, en la **mirada a l'exterior** i en la **millora continuada**.

L'origen de la concepció de la qualitat prové de la relació industrial entre producte i capacitat del treballador, segons la qual un producte serà idèntic independentment de qui participi en la cadena de muntatge.

A finals dels vuitanta, la qualitat emergeix com un dels motors de canvi en les administracions públiques. Un dels motius d'aquest posicionament és l'avenç dels principis de la **Nova Gestió Pública** (NGP), concretament el principi de trencament del monopoli de provisió pública de determinats serveis, com, per exemple, el transport urbà o els serveis a les persones.

No és aquesta l'única motivació que explica aquest procés. De la mateixa manera que l'administració burocràtica es veu desbordada per les noves demandes de la societat, la societat va desenvolupar consciència sobre els seus drets com a consumidor, inclòs el dret a triar en funció de l'oferta.

El reconeixement d'aquesta lògica va tenir el seu atractiu tant des dels impulsors de la NGP com des dels defensors de reformes de caràcter neopúblic, que consideraren que alguns serveis de provisió pública podrien ser proveïts per tercers. En contrapartida, el sector públic podria mantenir la provisió universal dels serveis considerats bàsics per a tota la ciutadania.

La incorporació de criteris de qualitat als serveis públics, que definim a continuació, respon a aquesta orientació que inclou estratègies com l'**accés de privats en la provisió de serveis**, la **fixació d'estàndards** i la **gestió per a resul-**

Referència bibliogràfica

J. Övretveit (2005). "Public Service Quality Improvement". A: E. Ferlie; L. Lynn Jr.; C. Pollitt (ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Nova York: Oxford University Press (pàg. 537).

Lectura recomanada

Un dels clàssics per a tenir més informació sobre aquesta qüestió és:

D. Osborne; T. Gaebler (1994). *La reinvençió del gobierno. La influencia del espíritu empresarial* (1a. ed.). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

tats. Tots tenen en comú l'èmfasi a mirar els resultats, l'eficiència i l'orientació de l'administració cap a una gestió que posi el focus en la relació amb els usuaris i la ciutadania en general.

3.1.1. Definició de *qualitat* en el sector públic

Què entenem per qualitat i com podem definir-la perquè sigui quelcom comprensible i acceptat per tothom? El primer que hem de tenir en compte és que, de la mateixa manera que succeeix en el sector privat, la **qualitat** respon a un **interès per a conèixer la percepció dels usuaris**. Ara bé, a l'empresa privada un producte o servei satisfà el valor de la qualitat si supera les expectatives dels consumidors en termes de preu. Si el consumidor creu que el preu pagat és excessiu, buscarà algú que ofereixi aquell producte a un preu menor o a preu igual, però qualitat superior.

En el **sector públic**, en canvi, la percepció subjectiva associada als usuaris pot no incórrer en aquesta lògica, atès que l'usuari no sempre pot triar amb criteris de preu o competència. Durant els anys setanta i vuitanta, es van fer intents per a relacionar la qualitat sense perdre el criteri subjectiu de l'usuari. Així, es va començar a relacionar la qualitat amb la capacitat que té un servei de satisfer les necessitats del ciutadà-usuari.

Arran d'aquesta nova percepció, les definicions més utilitzades integren els elements següents:

- Satisfer plenament les necessitats de l'usuari dels serveis.
- Complir les expectatives de l'usuari.
- Despertar noves necessitats de l'usuari.
- Produir un article o un servei d'acord amb les normes i estàndards previstos.

D'acord amb aquests elements, definirem **qualitat** en els serveis com aquella "orientació present en totes les activitats de l'organització i la recerca de la satisfacció plena de tots els clients, tant els interns com els externs".

3.2. Dels estàndards de qualitat a l'excel·lència en la gestió

3.2.1. El concepte de *qualitat total*

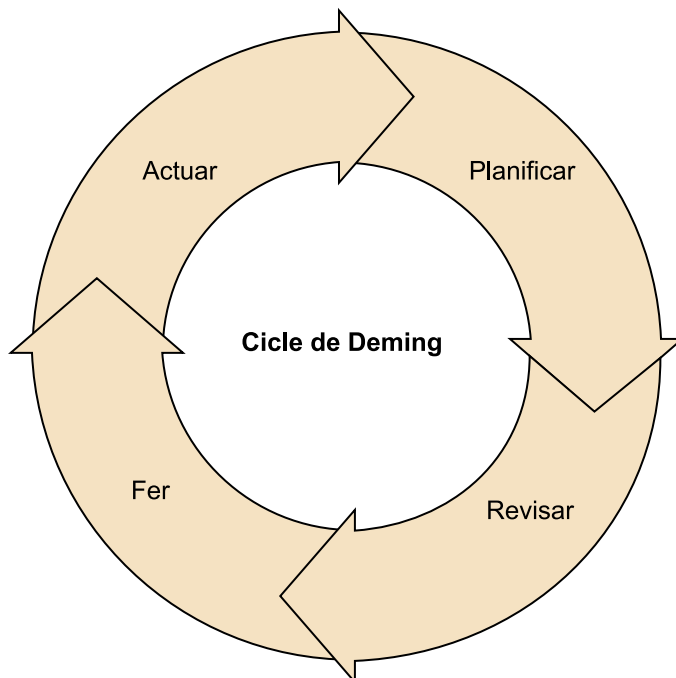
Les definicions anteriors de qualitat desprenen que la qualitat afecta l'administració, els usuaris/clients i els processos de garantia de l'acompliment de normes i procediments establerts.

En un principi la qualitat s'assimilava a una activitat de control en la qual s'inspeccionaven els processos i els serveis amb l'objectiu de detectar les principals errades. Aquesta concepció ha anat variant en el temps. Primer s'incorporà a la producció industrial l'actuació preventiva, un cop demostrat que l'aparició d'errades i defectes constituïen un sobre cost en termes econòmics i d'imatge a les empreses, especialment si es comparava amb l'alternativa de preveure'n controls preventius.

Una segona volta de full a aquesta perspectiva es consolidà quan s'**integrà la visió de qualitat a totes les fases del producte o servei**. Segons aquesta visió, difícilment un producte és de qualitat si el disseny, la fabricació i el seu consum tenen deficiències tècniques o un cost elevat. I evidentment, si té mancances no satisfarà el seu client final. Des d'aquest punt de vista, una organització no és mai perfecta i un producte o servei difícilment tindrà plenament satisfet el 100% de clients. De fet, en el sector privat no hi ha el risc 0 quan parlem dels defectes de fabricació, encara que es dediquin bona part dels recursos a reduir els defectes.

Mentre la perfecció no existeixi, les organitzacions s'orientaran progressivament a fer que tots els processos a l'interior de l'organització es dediquin a millorar la producció. És el que Deming definí com a sistema de gestió o **qualitat total**.

Figura 1. El cicle de Deming



Font: W. E. Deming (1989). *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos (edició original en anglès, 1982).

Referència bibliogràfica

W. E. Deming (1989). *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos (edició original en anglès, 1982).

El **cicle de Deming** preveu la inclusió de criteris de qualitat en tots els processos interns de l'organització. Es desenvolupa a partir de quatre fases:

- **Planificar:** establir els objectius i processos necessaris.
- **Implementar** els processos nous.
- Passat un temps, tornar a recuperar dades de control i **analitzar-los**, comparant-los amb els objectius. Avaluar, si escau.
- **Actuar:** documentar el cicle i veure si s'han detectat errors. Oferir recomanacions i corregir els defectes abans de tornar a planificar o millorar la planificació.

La Generalitat de Catalunya resumia el **concepte de qualitat total adaptada al sector públic** de la manera següent:

“Per qualitat en la gestió s'entén l'aplicació pràctica d'una sèrie de conceptes que s'han identificat com a característics d'aquelles organitzacions que aconseguen uns bons resultats de manera sostinguda en el temps. Si bé una bona qualitat en la gestió ha d'incloure bons resultats en la satisfacció de les persones destinatàries dels serveis i altres grups d'interès, així com una bona utilització dels avenços tecnològics, no acaba aquí.

Els conceptes que caracteritzen la qualitat en la gestió són:

1) **Orientació vers als resultats.** La gestió de l'organització ha d'estar dirigida a l'assoliment dels objectius que li són propis i que han estat establerts com a objectius clau. En l'àmbit dels serveis socials poden ser relatius a la incorporació social de les persones, a la millora de l'autonomia, etc. però també a la satisfacció de les persones destinatàries dels serveis i altres agents implicats.

2) **Orientació al/la client/a.** Implica una gestió de l'organització orientada a anticipar-se i a respondre a les necessitats i expectatives que tenen en cada moment les persones i la comunitat a les quals destina els seus serveis (clients). Habitualment comporta una segmentació (identificació de grups amb major homogeneïtat) per buscar una major «personalització» del servei prestat. Les organitzacions orientades al/la client/a són organitzacions amb una sistemàtica eficaç per conèixer les opinions, necessitats i expectatives dels seus clients/es.

3) **Lideratge i coherència.** Subratlla la importància que les persones amb majors responsabilitats en la gestió de l'organització siguin capaces de generar una visió que serveixi d'inspiració a la resta de les persones que la componen i que, a més, sigui coherent amb la tasca quotidiana. Aquest lideratge ha de manifestar, així mateix, capacitat per adaptar i reorientar l'organització en funció de l'entorn canviant en el qual vivim.

4) **Gestió per processos i fets.** Una gestió excel·lent implica disposar d'informació sobre el funcionament dels serveis que es presten i dels resultats que s'obtenen a fi de ser capaç d'adoptar les mesures adequades per avançar en la direcció desitjada. Així mateix, la prestació de qualsevol servei implica la realització d'un conjunt d'activitats articulades en la qual participin, en nombroses ocasions, persones diferents, departaments o, fins i tot, institucions o entitats diferents. Gestionar aquest conjunt d'activitats com a processos articulats i gestionats per “equips de procés” és una bona pràctica que caracteritza les organitzacions Excel·lents.

5) **Desenvolupament i implicació de les persones.** Aconseguir que cada persona que compon l'organització trobi oportunitat per aportar el millor de si mateixa és un dels principals reptes d'una gestió de qualitat. Per això, la gestió de qualitat busca crear entorns que afavoreixin aquest desenvolupament, així com l'assumpció de responsabilitats

per part de totes les persones, l'aplicació de polítiques de reconeixement i l'existència de canals clars per a l'aportació i participació de les persones que treballen en l'organització.

6) Procés continuat d'aprenentatge, innovació i millora. La gestió de qualitat implica una actitud permanent d'obertura davant de l'aprenentatge per crear innovacions i oportunitats de millora. Aquesta actitud ha de reflectir-se en actuacions sistemàtiques en aquesta direcció que impliquin donar valor als espais capaços de generar aquestes dinàmiques (reunions, sessions clíniques i altres espais d'aprenentatge, recerca d'altres organitzacions exemplars en algun dels àmbits del nostre interès, visites d'aprenentatge). L'aprenentatge, la innovació i la millora han de gestionar-se incloses en l'activitat dels òrgans de direcció de l'organització.

7) Desenvolupament d'aliances. En la societat actual l'assoliment dels objectius d'una organització depenen cada vegada més de la col·laboració amb d'altres. En l'àmbit dels serveis socials això resulta especialment clar des del moment que el propi Sistema Català de Serveis Socials és un sistema plural, en el qual conviuen organitzacions públiques i privades i, al si de cada un d'aquests grups, institucions i entitats diferents. La gestió de qualitat implica enfrontar-se a aquesta situació com una oportunitat en la qual els altres esdevenen col·laboradors/es, aliats/ades. Gestió de qualitat suposa identificar, establir i gestionar aquestes aliances per al mutu benefici, generant relacions duradores basades en la confiança mútua, el respecte i la transparència.

8) Responsabilitat social de l'organització. La gestió de qualitat també es caracteritza per un alt grau de responsabilitat social que es concreta en aspectes diversos que van des de la defensa i el respecte pel medi ambient fins a la transparència i el clar rendiment de comptes de les activitats realitzades, el grau de compliment dels objectius i l'eficiència en la gestió dels recursos econòmics. Aquesta responsabilitat social s'estén tant a les persones que treballen en l'organització com a les que reben els seus serveis."

Generalitat de Catalunya (maig de 2010). *Pla de Qualitat dels serveis socials de Catalunya 2010-2013*. Departament d'Acció Social i Ciutadania.

La posada en pràctica d'aquests principis implica que es donin un conjunt d'orientacions per a encarar les organitzacions cap a la millora continuada en tot el procés de prestació de serveis públics, en els quals tenen un paper essencial els **estàndards de qualitat i la capacitat de mesurar** els recursos i els resultats dels productes i serveis incorporats.

Els **estàndards de qualitat** serveixen per a orientar l'organització en relació amb els compromisos de qualitat del servei. També són un instrument excel·lent per a la comparació entre iguals, especialment en serveis de proximitat.

Per tal d'aprofundir en el paradigma de la qualitat total (també anomenada *integral*) van sorgir diversos **models**, com el **Deming**, el **Malcolm Baldrige** als Estats Units i el **model d'excel·lència EFQM** (European Foundation for Quality Management) a Europa.

Tots aquests models es caracteritzen per oferir metodologies que orienten les organitzacions a la millora continuada i preveuen la possibilitat d'avaluar tots i cadascun dels processos, fins i tot mitjançant l'autoavaluació. Aquesta avaluació permet quantificar i identificar els punts febles i punts forts de l'organització i les àrees de millora, així com definir plans de millora.

Lectura obligatòria

J. Nieto; E. Vilagrosa (2008). *Els nous estàndards de biblioteca pública de Catalunya*. Generalitat de Catalunya / Diputació de Barcelona. Lectura disponible als materials de l'assignatura.

En l'àmbit de les administracions també s'han desenvolupat models com el CAF (Common Assessment Framework) i l'EVAM (Model d'Avaluació, Aprendre i Millora).

Posteriorment es presenta la relació entre qualitat total i millora continuada a partir de l'encaix del model EFQM, emprat actualment per més de 30.000 organitzacions públiques i privades d'arreu del món, així com les normes de qualitat ISO 9000 aplicades al sector públic.

3.2.2. Les cartes de serveis

Les cartes de serveis són un instrument que pot considerar-se com un compromís de qualitat de l'administració dels serveis envers els ciutadans. Es tracta d'un precedent, si es vol, menys ambiciós que els models de qualitat integral, tot i que comparteix amb aquests la filosofia per la millora continuada.

Les **cartes de serveis**, iniciades al Regne Unit, són documents que es donen a conèixer i inclouen els compromisos en termes d'utilitat, informació i economia que assumeix l'administració en la prestació dels seus serveis (Galofré). Les cartes de serveis donen a conèixer els drets dels usuaris d'un determinat conjunt de serveis públics, entre els quals hi ha la participació en els processos de planificació i control.

Els **continguts mínims** de les cartes de serveis són:

- Identificació i descripció de la missió i finalitats de l'organització pública responsable.
- Relació explicativa de prestacions i serveis.
- Previsió per a la presentació de reclamacions i suggeriments.
- Fórmules i mecanismes de participació dels usuaris.
- Regulació de la prestació del servei.
- Declaració de qualitat, en què s'especifiquen estàndards quantificables verificables.
- Previsió de mesura de la qualitat.

Referència bibliogràfica

A. Galofré Isart (1997). *La modernización de las Administraciones Públicas. Guía breve de estrategias y actuaciones aplicadas*. Santiago de Compostel-la: Escola Gallega de Administración Pública.

Referència bibliogràfica

B. Olías de Lima (2003). "La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 25).

3.3. El model EFQM

El model EFQM sorgeix als anys vuitanta, en l'àmbit empresarial, davant la necessitat d'oferir als clients productes i serveis de millor qualitat, com a reacció per a fer front a la incipient competència internacional.

L'any 1988 es creà la Fundació Europea per a la Gestió de Qualitat (EFQM) amb l'impuls de 14 organitzacions². Fruit del treball en la Fundació es presentà el **model EFQM d'autoavaluació**, que havia de servir de model de referència europeu i substituir el model japonès (premi Deming) i el d'inspiració nord-americana (model Malcolm Baldrige).

⁽²⁾Bosch, BT, Bull, Ciba-Geigy, Dassault, Electrolux, Fiat, KLM, Nestlé, Olivetti, Philips, Renault, Sulzer i Volkswagen.

El model EFQM s'aplicà progressivament arreu d'Europa i s'adaptà a diversos sectors en funció de les particularitats dels processos o de la tipologia d'agents vinculats a la millora continuada.

3.3.1. Principis bàsics del model EFQM

“Els principis bàsics que recull el model de l'EFQM s'anomenen conceptes fonamentals de l'excel·lència i estan relacionats amb l'ús adequat dels recursos, el compromís estable dels empleats i la definició d'una gestió i estratègies clarament definides i compartides pel conjunt de l'organització.

El model europeu de qualitat de l'EFQM és el marc per emprendre l'autoavaluació segons els principis de gestió de la qualitat i criteris d'excel·lència acceptats arreu d'Europa. Malgrat que cada organització és única, aquest model ofereix un marc genèric de criteris que poden aplicar-se àmpliament a qualsevol organització o component d'una organització. Aquesta versatilitat i variabilitat de continguts s'ha vist complementada amb successives i diverses adaptacions a sectors d'activitats diferents.

Si preguntem a un conjunt de persones com reconeixen una organització excel·lent, és força probable que enumerin elements i principis que coincideixin perfectament amb els que recull aquest model.

Suggeriran, segurament, que una organització que pugui ser qualificada d'excel·lent es reconeix no només pels seus resultats econòmics, sinó també per la satisfacció dels seus clients i del seu personal, pel fet de gaudir d'una bona imatge i pel de tenir un impacte positiu en la comunitat en la qual desenvolupa les seves activitats.

No obstant això, aquest conjunt de resultats no és fruit de l'atzar, sinó conseqüència d'un conjunt de processos i condicions de millora fonamentats en una gestió i unes estratègies clarament definides i compartides pel conjunt de l'organització, en un ús adequat dels recursos i en un compromís estable dels seus empleats.

Aquests suggeriments són els que el model recull en uns principis «filosòfics» que anomena conceptes fonamentals de l'excel·lència. Aquests conceptes són els següents:

- **Orientació cap als resultats.** L'excel·lència consisteix a aconseguir uns resultats que satisfacin plenament tots els grups d'interès de l'organització.
- **Orientació als clients.** L'excel·lència consisteix a crear valor sostingut pel client.
- **Lideratge i coherència.** L'excel·lència és exercir un lideratge amb capacitat de visió que serveixi d'inspiració a la resta de les persones i que sigui coherent amb tota l'organització.
- **Gestió per processos i fets.** L'excel·lència és gestionar l'organització mitjançant un conjunt de sistemes, processos i dades, interdependents i interrelacionades.
- **Desenvolupament i implicació de les persones.** Excel·lència és maximitzar la contribució dels empleats a través del seu desenvolupament i implicació.

Lectura obligatòria

Aquesta lectura aprofundeix en el model EFQM adaptat i presenta pistes per a una adaptació a les administracions locals.

P. Grima; X. Tort-Martorell (2004). *Qualitat i govern local: els models de l'EFQM i CAF i les normes ISO 9000* (pàg. 1-20). Diputació de Barcelona (“Col·lecció Síntesi”, núm. 8).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

- **Procés continu d'aprenentatge, innovació i millora.** Excel·lència és desafiar l'*statu quo* i fer realitat el canvi aprofitant l'aprenentatge per crear innovació i oportunitats de millora.
- **Desenvolupament d'aliances.** L'excel·lència és desenvolupar i mantenir aliances que afegixin valor.
- **Responsabilitat social de l'organització.** L'excel·lència és excedir el marc legal mínim en què opera l'organització i esforçar-se per comprendre i donar resposta a les expectatives que tenen els seus grups d'interès en la societat.

Cadascun dels nou elements que conformen l'estructura del model constitueix un criteri que pot utilitzar-se per avaluar el progrés de l'organització. Aquests criteris s'agrupen en dos grans eixos: d'una banda, un eix de resultats que tracta del que l'organització vol aconseguir (objectius) i del que està aconseguint (resultats); i, de l'altra, les coses que cal fer per aconseguir-los (agents):

Els resultats estan dividits en quatre grans apartats:

- 1) **Clients:** referit a tots els usuaris de productes o serveis.
- 2) **Persones:** inclou tot el personal que treballa directament o indirectament per a l'organització.
- 3) **Societat:** entorn social immediat i societat en general.
- 4) **Resultats clau:** inclou, a més dels indicadors econòmics, els resultats de les activitats (processos) importants de l'organització no recollits en els altres criteris; per exemple, el temps per desenvolupar un nou producte o servei o per desenvolupar i posar en marxa noves tecnologies, o la rotació d'inventaris.

El que cal fer per aconseguir-los està dividit en sis criteris que es poden explicar pensant que tota organització excel·lent té:

- 1) **Política, estratègia i lideratge.** És el *soft*: on vol anar, com hi anirà i qui i amb quin estil la guiarà.
- 2) **Persones, aliances i recursos.** És el *hard*: amb quins mitjans de tota mena es compta, tant de persones i organitzacions relacionades, com de recursos econòmics, materials o tecnològics.
- 3) **Processos.** Inclou totes les activitats que, fent servir el *hard* d'acord amb el *soft*, condueixen a aconseguir els resultats desitjats.

El model es completa amb la idea fonamental que cal aprendre contínuament de tot el que es fa, amb l'objectiu de poder millorar. Aquesta millora ha d'abastar des de la manera de plantejar-se objectius fins a la de mesurar resultats, tot passant, naturalment, per les accions desenvolupades per aconseguir-los. També ha d'aplicar-se tant als processos més bàsics, com al mateix sistema de gestió."

P. Grima; X. Tort-Martorell (2004). *Qualitat i govern local: els models de l'EFQM i CAF i les normes ISO 9000* (pàg. 10-12). Diputació de Barcelona ("Col·lecció Síntesi", núm. 8).

Les particularitats del sector públic en l'aplicació del model EFQM, especialment en la difícil tasca d'avaluar i mesurar l'evolució en termes de qualitat, van provocar que des de diverses instàncies es treballassin en manuals i materials d'adaptació al sector públic.

Per fer front al repte de fer-lo un model expansiu al sector públic, la mateixa Fundació EFQM va adaptar finalment un manual, que fou publicat en versió castellana l'any 2006 i del qual recomanem la seva lectura.

3.4. Les ISO 9000

El procés d'orientar les organitzacions públiques cap a la qualitat integral ha tingut com a resultat més important l'establiment d'organitzacions i models per a promoure l'excel·lència en la gestió orientada a la qualitat.

Mentre els models de gestió integral responen a una necessitat de modular processos i estructures per a la consecució de l'excel·lència en la gestió, les ISO tenen un paper rellevant en l'**acompliment de criteris mínims de qualitat** que qualsevol ciutadà o client pot esperar. Però a diferència de l'EFQM no prioritzen l'enfocament cap a la millora continuada i el futur de l'organització.

La **certificació ISO 9000**, desenvolupada com altres ISO per la International Organization of Standardization, permet fer una **fotografia de l'estat d'una organització en termes de qualitat**. Una organització, per tant, pot incorporar procediments tipus ISO 9000 i, un cop consolidats, adoptar el model EFQM en etapes posteriors, o bé fer-ho de manera paral·lela.

L'avantatge principal de les ISO 9000 en relació amb els models de qualitat integral és l'**objectivitat que ofereix un sistema de normes estandarditzades mínimes**. Un model EFQM, per la seva complexitat, dificulta la comparació entre organitzacions. L'acompliment d'una ISO 9000 es considera un mínim innegociable en un entorn de gestió de la qualitat i pot ser definitiu a l'hora de tenir accés a la contractació de serveis, per exemple.

Però les ISO 9000 també han rebut crítiques, en tant que l'obtenció de certificats ISO 9000 no té necessàriament implicacions en termes de refinament en la gestió de l'organització:

“En general, les normes han estat molt positives, han posat la qualitat a l'agenda de molts directors generals, han generat una gran quantitat de gent formada en «la manera de fer les coses bé», han facilitat les relacions entre empreses, han creat un llenguatge internacional de qualitat i un llarg etcètera. A la vegada, han generat debat i crítiques per part dels que pensem que es pot anar molt més enllà fent les coses bé i que el sistema de certificació, a la vegada que fomenta la difusió i implantació de la norma, genera importants distorsions. Moltes organitzacions, el que busquen és aconseguir el certificat però continuar fent «el de sempre», sense aprofitar l'oportunitat per millorar les seves maneres de fer. Ens recorda el sistema universitari, on molts alumnes estan interessats a aprovar més que a aprendre.”

P. Grima; X. Tort-Martorell (2004). Qualitat i govern local: els models de l'EFQM i CAF i les normes ISO 9000 (pàg. 38). Diputació de Barcelona (“Col·lecció Síntesi”, núm. 8).

Lectura recomanada

Ministerio de Administraciones Públicas (2006). *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia* (“Colección Evaluación y Calidad”).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

3.4.1. Els requisits que s'han de seguir per a la implantació de normes ISO

Cal aclarir que quan parlem d'ISO 9000 podem referir-nos a una norma, però també a una sèrie de conjunt de normes. L'ISO 9000 parla dels principis generals, la 9001 dels requisits i la 9004 s'atorga per a fer que el sistema millori.

Els requisits que s'han de seguir es desenvolupen a la 9001:2000, que comparteix amb els models de qualitat integral els principis d'aplicació.

Els **requisits** que s'han de seguir si una organització vol implantar les normes ISO són els següents:

“Capítol 4. Sistema de gestió de la qualitat:

Aquest capítol té per finalitat garantir que les pràctiques de qualitat de l'organització s'han engegat i garanteixen la producció de productes i serveis que compleixen de manera consistent els requisits dels clients; que es controlen els documents i les dades, i que estan disponibles per a qui els necessita.

Capítol 5. Responsabilitat de la direcció:

Es tracta de forçar que l'alta direcció assumeixi el rol de lideratge i visibilitat màxima en la definició, implantació i administració del sistema de qualitat per tal de garantir la satisfacció dels requeriments dels clients i la millora de l'eficàcia del sistema. Implica que es documenti la responsabilitat de la direcció en la dotació de recursos per a la qualitat, en la comunicació interna i en el fet de posar la satisfacció del client per davant d'altres consideracions.

Capítol 6. Gestió dels recursos:

Es tracta de garantir que es disposa dels recursos necessaris per complir amb els requeriments del client, tant des del punt de vista de tenir persones formades, com del de disposar dels mitjans tecnològics adequats, o dels recursos per poder operar el sistema de gestió de qualitat. Implica tenir un sistema per identificar i assignar els recursos necessaris, tant econòmics o tecnològics, com de formació i coneixements.

Capítol 7. Realització del producte:

Aquest capítol és més llarg, ja que abasta amb detall tot el que cal fer al llarg del que anomenem la cadena de valor. Des d'identificar els desitjos del client i plasmar-los (disseny) en el producte o servei, fins a definir com es controlarà el procés productiu, amb quines mètriques, i què es farà per garantir que els equips de mesura siguin fiables, passant pel control i la gestió de proveïdors i primeres matèries. Fa esment de la importància de reduir la variabilitat en totes les activitats i processos –la qual cosa té una rellevància especial.

Capítol 8. Mesura, anàlisi i millora:

Aquest capítol parla en gran part de gestió per processos. Els processos clau (els que són veritablement importants per a l'organització i els clients) es tenen identificats, es mesuren i controlen, per descomptat amb les responsabilitats clarament assignades, i es milloren, tant de manera proactiva com reactiva.

Especialment rellevant ens sembla l'èmfasi que es posa en el fet que totes les decisions estiguin basades en dades, especialment les derivades de mesurar la satisfacció del client.

La norma no pot ser implantada fent servir com a guia la descripció detallada dels seus apartats, ja que això generaria tota mena d'ineficiències. Cal que es consideri com a primordial l'eficiència de les activitats del sistema de qualitat en conjunt. S'han de reestructurar les activitats i, si cal, posar-ne en marxa de noves, sempre que sigui útil i que aportï valor. La norma ha de servir com a guia, tot ajudant a considerar un model coherent globalment i a identificar en quins temes cal treballar.

Cal combatre especialment les implantacions burocràtiques de la norma, en general fruit d'una manca de visió global, i evitar emprendre la tasca com una obligació més que com una oportunitat.

A continuació es descriu breument en tres fases el procés de certificació. Cal prestar una atenció especial a la segona fase, la d'implantació, que és la que ha de proporcionar beneficis; l'auditoria i consegüent certificació és «passar l'examen».

Organització necessària i preparació

Ja ha quedat clar que la norma afecta tota l'organització, la manera de gestionar-la i els seus processos clau. És evident, doncs, que cal no tan sols el compromís de la direcció, sinó la seva participació directa. En les administracions públiques cal l'impuls dels polítics i la participació directa dels tècnics. En general, és convenient crear un equip que lideri el procés, en el qual participi el director general i directius de primer nivell. Òbviament es tracta d'un equip actiu i amb responsabilitats sobre *timing* i resultats, i no pas d'un comitè de representativitat. Cal decidir si es fan servir consultors externs i garantir que a l'organització es disposa d'una persona amb coneixements i, si pot ser, experiència sobre la norma.

Implantació

El primer pas és fer una diagnosi. Cal conèixer el punt de partida: en què ens assemblem més i en què menys a la norma, i en quines activitats tenim més oportunitats de millorar.

Paral·lelament, es pot començar a sensibilitzar i formar el personal intern. Cal canviar activitats i maneres de fer, i el personal ha d'entendre per què i ha de poder-hi participar tot donant el seu punt de vista en les qüestions que l'afectin. Cal formar, a més, un equip de persones que conegui la norma en profunditat i puguin fer d'auditor intern.

A continuació, i sempre preservant la visió global i d'eficiència, cal anar canviant totes les activitats que la diagnosi hagi detectat com a no d'acord amb la norma o poc eficients. El criteri a seguir és: implantar els canvis i després documentar-los, ajudar a integrar el sistema amb les pràctiques habituals. Cal evitar l'error freqüent de primer escriure el que es vol fer i després posar-ho en funcionament (mai no es posa res en funcionament tal com està escrit!).

Auditoria i certificació

L'auditoria és la comparació del que es fa amb el que diu la norma; és, en molts aspectes, equivalent a l'autoavaluació, tot i que, com que la norma és més concreta, és més senzill i requereix menys «judici crític». A diferència de l'autoavaluació, no permet obtenir cap puntuació, ni es preocupa dels punts forts, i es dedica únicament a trobar «no conformatats», que són activitats en què el sistema definit no està d'acord amb la norma o no la segueix.

Per a la millora contínua del sistema calen auditories internes, és dir, fetes pel personal. Per obtenir el certificat cal superar l'examen, una auditoria externa, feta per una entitat certificadora.”

P. Grima; X. Tort-Martorell (2004). Qualitat i govern local: els models de l'EFQM i CAF i les normes ISO 9000 (pàg. 40). Diputació de Barcelona (“Col·lecció Síntesi”, núm. 8).

3.5. Instruments per a mesurar la qualitat

Hem pogut comprovar en apartats anteriors com n'és d'important per a les organitzacions conèixer si s'estan assolint els criteris de qualitat.

Conèixer el grau d'assoliment de la qualitat en tota l'organització és fonamental des d'una perspectiva de millora continuada dels serveis i activitats.

D'una banda, permet rectificar processos, estructures o activitats. Però també són un exercici excel·lent per a modificar objectius o bé modificar prioritats. En aquest apartat relacionem aquests principis amb els instruments per a la mesura de la qualitat.

Hi ha un gran debat al voltant de la relació entre qualitat dels serveis i satisfacció dels usuaris. La perspectiva majoritària considera que un servei ben valorat és un servei que es presta amb qualitat. Aquesta perspectiva, tot i ser generalment considerada, és parcialment incompleta, atesa la diferència entre satisfacció percebuda i esperada. I aquí té molt a veure el prestigi del servei públic, la possibilitat d'accedir al mateix servei en altres condicions o bé a una valoració retrospectiva de la ciutadania. Dit amb altres paraules, la satisfacció, perquè és un indicador fiable de qualitat, s'ha de complementar amb informació relacionada amb les necessitats dels usuaris i les expectatives prèvies.

Els models de gestió integral de la qualitat actuals recullen addicionalment la perspectiva dels grups d'interès interns i externs a l'organització, que poden definir-se com tots aquells actors involucrats o interessats a assolir criteris d'excel·lència del servei: sindicats, accionistes, partits polítics, col·legis professionals, així com altres grups vinculats amb la gestió.

Els grups socials poden valorar-ne la qualitat, però habitualment es busca en les seves opinions una perspectiva complementària. En són un exemple la sostenibilitat del servei, l'ètica del servei, la política de comunicació, etc. Aquesta és una font fonamental d'informació en un context de canvis profunds en els serveis públics, ja que la ciutadania està fortament influenciada per una visió sovint favorable al manteniment de l'*status quo* en els serveis ben valorats per la ciutadania.

Analitzar els serveis des d'una perspectiva de gestió és interessant per la visió interna del model de qualitat integral.

Per a un gerent o director general d'una organització, per exemple una biblioteca, és tant important saber què n'opinen els seus usuaris com saber quin cost té obrir un equipament un festiu (una reivindicació habitual dels usuaris), com es poden rendibilitzar els espais disponibles sense perdre qualitat i quin és el cost d'un servei de préstec interbibliotecari.

Aquest tipus d'informació sol comparar-se amb serveis o realitats similars, mitjançant tècniques de comparació molt consolidades en el sector privat (*benchmarking*).

Les organitzacions que no complementen totes **tres visions, la del ciutadà, la dels grups d'interès i la de gestió**, poden tenir greus problemes de dimensionament i opten habitualment per solucions millors en una de les dimensions. Però la millor solució no és sempre la més competitiva per a un grup d'actors.

Els dos subapartats següents incorporen les fórmules principals per al coneixement de la qualitat en una organització: les **enquestes als usuaris (visió externa)** i l'**autoavaluació (visió interna)**.

3.5.1. Les enquestes d'opinió i satisfacció

Avaluar la satisfacció de l'usuari o client d'un servei és fonamental per a una organització que s'orienta a la qualitat total, a més de ser un criteri de pes específic per al model EFQM i un requisit de l'ISO 9001.

La **satisfacció** de l'usuari o client de servei públic constitueix un indicador clau per a conèixer el grau d'acompliment de la qualitat des d'una perspectiva externa, que complementi l'acompliment dels estàndards de qualitat i la valoració dels processos interns.

Les enquestes de satisfacció es realitzen també considerant que la ciutadania contribueix al finançament dels serveis públics. Conèixer la satisfacció i les expectatives del servei és un exercici de transparència i de responsabilitat per a un servei públic modern.

Les administracions implementen l'ús d'enquestes per a conèixer la visió, les opinions i les expectatives dels usuaris i clients de serveis públics. Aquestes enquestes d'opinió i satisfacció persegueixen el següent:

- Definir i adequar el servei de la manera més acurada a les necessitats i les expectatives dels usuaris i de la ciutadania.
- Identificar els atributs o aspectes que tenen un grau de satisfacció elevat i detectar-ne les de més baixa valoració per introduir-hi millores.

Cal tenir en compte que tot i que la metodologia més habitual per a la recollida d'aquesta informació és l'enquesta d'opinió i/o satisfacció, també n'hi ha d'altres. A continuació es presenten les més emprades, acompanyades d'un cas pràctic del nostre entorn.

a) En les **enquestes de satisfacció** l'administració busca un coneixement concret i regular. Per tal d'obtenir informació útil, les respostes han de ser fàcilment comparables (sovint amb puntuacions o poques opcions de resposta). Es busca una mostra prou àmplia i representativa d'usuaris que permeti fer comparacions basant-se en criteris preestablerts o bé tipologies d'usuari detectades.

b) En les **entrevistes en profunditat** l'administració busca informació extensiva i crítica sobre el funcionament del servei públic. Habitualment es fa a un nombre petit de ciutadans amb característiques socioeconòmiques i un grau de coneixement del servei divers. L'entrevistador proposa els temes i pot di-

Lectura obligatòria

E. Carrillo; M. Tamayo (2009). "Les enquestes sobre satisfacció dels serveis públics a les ciutats". A: Carles Ramió (coord.). *La col·laboració públicoprivada i la creació de valor públic* (pàg. 96-124). Diputació de Barcelona ("Col·lecció Estudis").
Lectura disponible als materials de l'assignatura.

rigir la conversa per a aprofundir-hi o matisar-ne continguts. Malgrat que la informació recollida en les entrevistes és àmplia, manté un component subjectiu desitjat:

“[...] L'entrevista parteix del pressupòsit que els subjectes són capaços de reflexionar sobre les seves pròpies accions i d'oferir una explicació sobre aquestes. [...] No es pot assumir que les dades obtingudes a través d'una entrevista siguin representacions directes de la realitat, sinó una perspectiva subjectiva d'aquesta, sovint parcial i incompleta.”

c) Els **grups de discussió** persegueixen un tipus d'informació similar a l'entrevista en profunditat. Com a metodologia distintiva, es basa en un rol més aviat passiu per part del moderador, que reuneix un grup de persones de característiques similars, ja que es persegueix que els arguments s'enforteixin entre els participants del grup, que no hauria de ser superior a deu persones. De fet, un grup relativament heterogeni pot comportar un debat menys fluid, que és precisament l'efecte oposat que es persegueix en els grups de discussió. En tot cas, el grup de discussió es fa entre persones que no es coneixen, de manera que entra en joc un component no desitjable de rebuig que en ocasions dificulta la recollida d'informació. També poden sorgir líders inesperats, que tractin d'imposar una opinió. Per aquests motius, als quals hem d'afegir el cost que tot plegat té, els grups de discussió són menys emprats que les entrevistes en profunditat.

3.5.2. L'autoavaluació

El model EFQM preveu l'ús d'autoavaluacions com a pas previ per a emprendre accions orientades a la millora continuada de processos i serveis.

L'autoavaluació es defineix com un examen global, sistemàtic, en profunditat i regular de les activitats i resultats d'una organització que segueix un model d'excel·lència (com seria el cas del model EFQM).

El paràgraf següent en defineix bé els principis:

“La autoevaluación ofrece un diagnóstico exhaustivo, como imagen instantánea del estado de la organización en un momento determinado, mostrando una serie de puntos fuertes (lo que se está gestionando de modo adecuado), áreas de mejora (las que son susceptibles de mejorar) y una puntuación. Nada cambiará en la organización si no se actúa con las oportunas acciones correctoras. Por lo tanto, el final del proceso se alcanza cuando las áreas de mejora detectadas se traducen en proyectos de mejora, se implantan y se revisan controlando su progreso y su eficacia. El Modelo EFQM de Excelencia se convierte así en una herramienta de diagnóstico y al mismo tiempo en un instrumento de gestión.”

Ministerio de Administraciones Públicas (2006). *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia* (pàg. 35).

Referència bibliogràfica

I. Garcia González (2007, juny). “Quins són els aspectes que cal considerar en l'ús de l'entrevista en profunditat com a instrument de recerca?”. *Butlletí LaRecerca* (fitxa núm. 9). UB, ICE. <http://www.ub.edu/ice/recerca/fitxes/fitxa9-cat.htm>.

Lectura optativa

Agencia de Evaluación y Calidad (2009). *Guía para la evaluación de la calidad de los Servicios Públicos*. Ministerio de la Presidencia (“Colección Guías”).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

L'autoavaluació és complementària de la visió externa a l'organització i parteix de la premissa que una organització pot tenir una imatge exterior, fins i tot oferint bons serveis, però pot patir greus problemes que a llarg termini acabin afectant la qualitat percebuda. L'autoavaluació té valor, per tant, en serveis en estadi inicial, madur o en procés de reforma.

L'autoavaluació té els beneficis de basar-se en fets, no tant en opinions subjectives dels usuaris, i pretén aconseguir una coherència entre qui pren les decisions i el conjunt de l'organització.

Hi ha diverses formes d'emprendre una autoavaluació en una organització:

“L'avaluació per mitjà de qüestionaris està especialment indicada per als ajuntaments amb poca o gens experiència en gestió de la qualitat total. Així, aquesta avaluació és més fàcil d'abordar, necessita menys temps i recursos i és una bona introducció a l'autoavaluació; però, en contrapartida, l'anàlisi serà menys profunda que amb l'ús d'altres mètodes.

En el costat oposat, podem considerar l'avaluació per simulació de presentació al premi. Aquesta metodologia consisteix a descriure, en una extensió inferior a setanta-cinc pàgines, com és l'ajuntament en relació amb els vint-i-vuit subcriteris del model, de manera similar al procés que han de seguir les organitzacions que volen aspirar al Premi Europeu de Qualitat. Aquest document serà la base amb la qual un equip d'avaluadors analitzarà l'organització i emetrà un informe final amb els seus punts forts, les seves àrees de millora i una puntuació.

La tercera metodologia és l'avaluació per mitjà de formularis, que combina característiques dels dos mètodes anteriorment mencionats i que està a mig camí entre els dos, tant pel que fa referència al grau de dificultat i dedicació, com als beneficis directes que se'n deriven.

En aquest tipus d'avaluació s'empra per a cada subcriteri un formulari, on l'organització ha de recollir els seus punts forts i àrees de millora, com també les evidències en què aquests es fonamenten, com a base per a la planificació d'accions de millora.”

P. Grima; X. Tort-Martorell (2004). *Qualitat i govern local: els models de l'EFQM i CAF i les normes ISO 9000* (pàg. 24). Diputació de Barcelona (“Col·lecció Síntesi”, núm. 8).

3.6. Idees clau

- La qualitat en el sector públic s'entronca en la necessitat d'orientar totes les activitats de l'organització a la recerca de la satisfacció plena dels clients.
- El sector públic ha passat a orientar la seva activitat des d'una perspectiva garantista a reconèixer que es relaciona amb la societat.
- El concepte de qualitat integral implica que els procediments i els resultats de l'activitat s'orienten totalment a la millora permanent.
- Entre els models de referència de qualitat integral, els més influents són el de Deming, el Malcolm Baldrige i, a Europa, l'EFQM.

Lectura optativa

Per aprofundir en aquesta qüestió, així com en altres metodologies emprades, consulteu la referència següent: Ministerio de Administraciones Públicas (2006). *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia* (pàg. 35-43).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

- La cartera de serveis i la previsió de normes ISO 9000 constitueixen el compromís de l'administració envers la incorporació de criteris de qualitat en la gestió.
- Les enquestes de satisfacció i l'autoavaluació constitueixen les dues fonts d'informació per a mesurar la qualitat en una organització pública.

4. Les externalitzacions i privatitzacions (Andreu Orte)

La frontera entre el sector públic i el sector privat és difusa quan es tracta d'analitzar la prestació de serveis a la ciutadania.

En els darrers trenta anys, les administracions públiques han deixat progressivament en mans del sector privat funcions tradicionals del sector públic, tant en la planificació com en el finançament i la implementació de polítiques i serveis públics.

La dicotomia sector públic enfront de sector privat és, doncs, insuficient per a entendre el funcionament de les administracions en aquest entorn que ha deixat enrere la immutabilitat organitzativa.

El **context actual** presenta un seguit de **situacions intermèdies** en les quals el sector públic no manté l'exclusivitat en les funcions de planificació, provisió i avaluació dels serveis. Sovintegen fórmules de gestió amb naturalesa organitzativa i jurídica en les quals l'actor públic té diferents rols: el sector públic regula les condicions d'actuació de les empreses que presten els serveis públics, atorga contractes a empreses perquè produeixin la totalitat o aspectes específics dels serveis públics, crea ens d'administració conjunta publicoprivada, com ara fundacions i partenariats, i un seguit d'altres solucions. Per la seva banda, el sector privat, sigui amb finalitat lucrativa o no lucrativa, aporta la seva experiència i capacitat de gestió en aquell àmbit d'actuació. Els defensors d'aquestes fórmules consideren que és un escenari on tothom guanya i, per tant, té més pros que contres. Els detractors consideren que l'administració perd control en la decisió sobre els assumptes públics, especialment a l'hora de planificar i dissenyar un servei, renuncia a la promoció i formació de treballadors dels serveis públics i genera diferències d'accés a determinats serveis en funció de criteris mercantils, entre altres arguments tradicionals.

Aquest apartat recupera i actualitza aquest debat sobre l'externalització en l'administració pública.

- En primer lloc, definim els orígens del concepte i distingim la diferència entre externalització i privatització de serveis públics.
- En segon lloc, identifiquem les implicacions i motivacions principals que cal tenir en compte en cas d'externalitzar, així com les diverses modalitats de relació entre sector públic i privat.

- La tercera i quarta part presenten alguns reptes, així com casos i processos d'externalització i privatització dels darrers quinze anys. Es vol ajudar a entendre en quin context pot ser una solució viable i en quin entorn hi ha condicionants que provoquen que l'externalització i la privatització siguin una solució parcialment negativa.

4.1. Què entenem per externalitzar i privatitzar

L'externalització és un dels instruments de gestió que s'insereix en la frontera del que és sector públic i la prestació de serveis públics, de manera que contribueix a redefinir el paper de l'administració pública i les fronteres d'allò públic.

Per *externalització* cal entendre la contractació al sector privat de serveis de provisió pública, és a dir, aquells serveis dels quals l'administració és responsable, per tal d'assolir més eficàcia i eficiència en el seu funcionament.

És l'externalització una forma de privatització? La resposta està en funció de com definim la privatització.

En sentit estricte, la **privatització** és la gestió privada de serveis de propietat pública. En aquest cas, l'externalització no equival a privatitzar, atès que els serveis continuen essent públics. Però alguns autors defensen que la privatització no és únicament el resultat (serveis de titularitat privada) sinó també un procés gradual de pèrdua de valors públics si no es garanteixen unes condicions bàsiques en aquesta relació.

"En l'externalització, a diferència de la privatització (Ballart i Ramió, 2000), la provisió és pública i la producció privada, és a dir, l'Administració garanteix la prestació del servei públic que ha contractat."

C. Ramió; M. Salvador; O. Garcia (2007). *Els Determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya : món local i món autonòmic*. Escola d'Administració Pública de Catalunya ("Col·lecció Estudis", núm. 25, pàg. 22).

Un exemple pot ajudar a diferenciar totes dues realitats sovint tan confuses:

Imagem una escola pública que vol oferir un programa d'activitats als seus estudiants. L'escola, atesa la mancança formativa del seu personal, no pot elaborar els materials de suport de les activitats i decideix externalitzar a una associació, que serà qui els elabori. En aquest cas, el servei (l'activitat educativa) el seguirà prestant l'escola pública, però per tal de millorar l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat del servei, s'ha demanat que un altre actor hi participi. La planificació i bona part de l'execució del programa continua en mans del sector públic.

Ara bé, la mateixa escola pot decidir modificar les condicions de les activitats per al curs següent i en privatitza totalment el servei, des de l'accés fins a la gestió de l'accés i el professorat. En aquest cas, el servei continua essent públic en la seva naturalesa, però el planifica i gestiona un actor privat.

Tal com argumenten Ramió, Salvador i Garcia en un treball sobre el cas català, la presència del sector privat, tant en la modalitat d'externalització com en la privatització, no és un fet nou ni sorprenent:

“Els processos d'externalització obeeixen a una idea d'Estat contractista, d'Estat relacional o d'Administració externalitzadora que va començar a ser tímidament proposada en països de tradició administrativa anglosaxona durant la dècada dels setanta [...]. Tanmateix, el fenomen de la prestació privada de serveis públics no és un fet nou, ja que cap organització, bé pertanyi al sector públic bé al sector privat, és completament autosuficient, i per al desenvolupament de la seva activitat necessita serveis i productes d'altres organitzacions.”

C. Ramió; Miquel Salvador; O. Garcia (2007). *Els Determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya: món local i món autonòmic*. Escola d'Administració Pública de Catalunya (“Col·lecció Estudis”, núm. 25, pàg. 22).

Ara bé, la **Nova Gestió Pública** (NGP) representa un veritable impacte, un abans i un després en la cerca de solucions de criteris de mercat en les administracions públiques.

Com apunten O'Toole i Meier (2004), la tendència a l'externalització és una de les transformacions més importants que han registrat les administracions públiques de tot el món occidental, fins a configurar-se una vertadera “era del contracte”, promoguda i justificada des del corrent de la nova gestió pública, la teoria de l'elecció pública i la teoria del principal agent i de l'agència, entre altres aproximacions teòriques (Ramió i altres).

Aquest apartat es desenvolupa a partir de l'aclariment de tres precisions conceptuals en relació amb l'externalització i privatització de serveis:

- No és correcte relacionar externalització i opcions conservadores d'eliminació del sector públic. De fet, pot donar-se el cas que l'externalització i la privatització siguin la millor solució que garanteixin l'accés públic a serveis.
- L'externalització i la privatització van més enllà dels sectors de principal despesa pública: sanitat, obra pública, educació, servei social, energia i indústria. Es pot externalitzar des d'una exposició cultural fins a serveis de seguretat ciutadana, passant per activitats esportives populars.
- Per tal de mantenir criteris públics en la prestació de serveis externalitzats o privatitzats, les organitzacions públiques han de mantenir preferentment funcions de planificació, control i avaluació dels serveis. Abandonar aquestes funcions pot ser el primer pas perquè apareguin riscos imprevistos, com, per exemple, la pèrdua d'equitat d'accés o bé l'encariment dels serveis, en cas que l'administració mantingui responsabilitats de finançament o inversió.

Referència bibliogràfica

J. L. O'Toole; K. J. Meier (2004). “Parkinson's Law and the New Public Management? Contracting Determinants and Service Quality Consequences in Public Education”. *Public Administration Review* (vol. 3, n° 64, pàg. 342-352).

4.2. Els orígens de l'externalització i la privatització de serveis públics

D'ençà de la creació dels aparells d'estats amb quatre funcions bàsiques –la policial, la diplomàtica, la garantia de la llei i el foment de l'activitat privada–, les administracions públiques del nostre entorn han passat per diverses etapes d'incorporació de nous serveis i responsabilitats.

En aquest origen, podem destacar la incorporació progressiva d'assistències públiques a treballadors, en forma de sistemes de seguretat social³ al segle XIX i la seva consolidació en la segona postguerra mundial, tot i que durant tot aquell temps també coexistien amb prestacions d'inspiració mutualista. Tanmateix, el sector públic quedava limitat a una prestació de funcions tradicionals que només van veure's superades pel creixement de les necessitats de mobilitat, molt relacionades amb la creació de serveis ferroviaris, la universalització progressiva de l'educació i la sanitat pública, i els primers equipaments culturals amb caràcter universal.

Per exemple, la creació de les primeres biblioteques populars a Catalunya, creades per la Mancomunitat de Catalunya en la dècada del 1910-1920.

4.2.1. De l'expansió dels serveis públics a les onades privatitzadores

A partir dels anys quaranta l'expansió de l'estat del benestar no s'atura i es generalitza l'estratègia d'integració vertical (integració de tots els processos productius i de prestació de serveis), fet que provoca un **creixement en volum i diversificació de serveis**. Aquest dimensionament va tenir un primer punt crític els anys setanta i vuitanta, quan el conservadurisme britànic i el republicanisme nord-americà tingueren èxit en la seva crítica i frenaren l'increment de les responsabilitats públiques a l'hora de proveir i gestionar serveis públics. El debat d'aquell moment era doble:

- Qüestionava la dimensió del sector públic.
- Qüestionava que els valors públics només eren garantits per una provisió pública.

La crítica a l'estat proveïdor com a únic encarregat de proveir serveis es desenvolupa a través dels principis de la NGP:

a) La idea que el **sector privat és més eficient que el sector públic**, sempre que hi hagi **competència** entre els proveïdors:

⁽³⁾El precursor principal de la seguretat social com avui l'entendem fou el canceller Bismarck, que va proposar el 1884 un programa d'assegurança obligatòria dels treballadors, sufragat pels empresaris.

Lectura obligatòria

Aquesta lectura permet fer un repàs que explica les motivacions teòriques de les externalitzacions.

C. Ramió; O. Garcia (2007). "Referents Teòrics en l'estudi de l'externalització". A: C. Ramió; M. Salvador; O. Garcia (ed.). *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic* (pàg. 21-52). Escola d'Administració Pública de Catalunya ("Col·lecció Estudis").

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

“L’origen de l’estudi acadèmic de l’externalització se situa en el camp de la teoria econòmica institucional, lligat al concepte de costos de transacció (Williamson, 1999) i circumscrit a l’anàlisi de les condicions estructurals en què l’externalització suposa un increment de l’eficàcia i l’eficiència en l’organització (Grossman i Helpman, 2002; Cachon i Harker, 2002): el funcionament dels mercats comporta costos, i d’acord amb aquest fet les organitzacions estableixen els seus límits allà on la producció interna del bé o servei és més costosa que la contractació externa. Per a més concreció, aquesta decisió de contractar o produir restarà vinculada a l’existència d’un mercat en competència, induïda o preexistent, en què els costos de planificació, avaluació i control –costos de transacció– no excedeixin els estalvis potencials.”

C. Ramió; M. Salvador; O. Garcia (2007). *Els Determinants i la gestió de l’externalització a Catalunya: món local i món autonòmic*. Escola d’Administració Pública de Catalunya (“Col·lecció Estudis”, núm. 25, pàg. 24-25).

b) El sector públic ha d’introduir mecanismes de foment de la competitivitat. Aquest principi es connecta directament amb el primer. Si l’objectiu bàsic és proveir un servei amb millor qualitat i menys recursos, s’obtidran millors ofertes per al contracte de privatització o externalització si hi ha diversos proveïdors actius en aquell sector. Germà Bel presenta aquest principi enfocat al cas dels serveis locals de recollida de residus:

“Per bé que la competència en els mercats de serveis locals és difícil i sovint ineficient, la competència pel mercat podria permetre assolir una assignació òptima dels recursos. Així, la contractació externa pot articular-se mitjançant contractes per a produir en exclusiva un determinat servei local per un nombre especificat d’anys. Aquests contractes poden ser adjudicats per mitjà d’un procés competitiu (concur, subhasta, etc.) que tingui lloc periòdicament. D’aquesta manera, les empreses que optin al contracte hauran de competir pel contracte, és a dir, hauran de competir per proporcionar l’oferta més atractiva, en termes de preu, qualitat del servei, compromisos d’inversió, etc., al govern local de referència [...]. A tall de resum, podem dir que la condició necessària per a un resultat socialment eficient és que existeixi un bon procés previ d’assignació del servei, una subhasta competitiva en la qual se’n determinarà el preu i la quantitat de manera eficient.”

G. Bel; X. Fageda (2007) “Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies”. *Local Government Studies* (vol. 4, núm. 33, pàg. 22).

A la pràctica, però, la crítica construïda a partir de la ineficiència del monopoli públic en la prestació de serveis no deriva necessàriament en un mercat basat en la competència:

“La privatización está conectada con la liberalización de los mercados al suponer el fin de este bloqueo institucional anticompetitivo. No obstante, en muchos casos los gerentes de empresas que han sido privatizadas han conseguido seguir limitando la amenaza de nuevos competidores.”

J. A. Sanchis (1996). “Privatización y eficiencia en el sector público español”. *Revista de Economía Aplicada* (vol. IV, núm. 10, pàg. 65-92).

I concretament, la liberalització acompanyada de privatització de serveis de telecomunicacions i energia no ha generat sempre l’entorn de competència que, en teoria, hauria de ser positiu per a la ciutadania. La literatura destaca que la introducció de competència no és automàtica i depèn en bona mesura de com de ràpid es generi aquest entorn. Com més temps, més possibilitat hi ha que el monopoli públic pugui esdevenir monopoli o oligopoli privat:

“La privatización de empresas en sectores abiertos a la competencia ha sido general, pero con los monopolios han existido ritmos distintos. Siguiendo el modelo británico, algunos países optaron por su privatización rápida y total. Otros hacen más gradual la privatización, y la acompañan a la efectividad de la competencia que se introduce. Así, por ejemplo, los antiguos monopolios de telecomunicaciones son totalmente privados en

Gran Bretaña, Irlanda, España e Italia. El resto de países de la UE mantienen presencia pública en la empresa, y enfocan con diferentes ritmos la privatización total.

[...] Los países escandinavos, Holanda y Gran Bretaña, fueron los más rápidos en completar la liberalización de las telecomunicaciones. En cambio, Irlanda, España, Francia y el resto del Sur han sido los últimos en liberalizar la telefonía local. En el sector eléctrico, Alemania y los escandinavos ya tienen libertad total de elección de suministrador, aunque quede presencia pública en algunas empresas.

[...] Aquí y ahora, con un sector eléctrico totalmente privado, lo lógico sería seguir la coherencia británica; o sea, abandonar la idea de los «campeones nacionales». Es más deseable aprovechar en lo posible los beneficios de la competencia, aunque sus posibilidades reales sean limitadas en este sector. Quizás alguna empresa española acabe en manos foráneas (más en concreto su gestión, porque conviene recordar que fondos de inversión extranjeros ya ostentan hace tiempo posiciones mayoritarias en alguna de las eléctricas). Sin embargo, para el bienestar social es mucho más importante que exista una regulación que impulse con eficacia la competencia, evitando posiciones de control de mercado, y que garantice que la disponibilidad presente y futura de energía sea adecuada.”

G. Bel (2001, 4 de maig). “Privatización, competencia y electricidad”. *La Vanguardia*.

c) És necessari **estabilitzar i reduir el dimensionament del sector públic**, incloent-hi els costos laborals:

“En concentrar-se en les activitats «core», les organitzacions transformen els costos fixos variables, traslladen el cost fix al proveïdor i guanyen en flexibilitat. D'altra banda, en externalitzar, el cost baixa, ja que se substitueix el principi de jerarquia pel de mercat, que promou la competència mitjançant el contracte i d'aquesta manera incentiva l'eficiència [...]”.

Finalment, una explicació alternativa del segon dels arguments emprats, és a dir, de la reducció de costos, s'associa amb els salaris del sector públic enfront dels de les empreses on s'externalitza: els treballadors públics tenen més garanties laborals, la gestió del personal és més complexa i els nivells salarials són més elevats que al sector privat en els llocs de treball de base. Així doncs, en externalitzar-se, es redueixen costos no solament per l'estructura de competència del mercat de proveïdors, sinó també perquè tenen uns nivells salarials inferiors.”

C. Ramió; M. Salvador; O. Garcia (2007). *Els Determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya : món local i món autonòmic*. Escola d'Administració Pública de Catalunya (“Col·lecció Estudis”, núm. 25, pàg. 25-26).

4.2.2. El Regne Unit i les onades privatitzadores dels anys vuitanta i noranta

El Govern conservador de Margaret Thatcher fou un dels pioners en la incorporació d'aquests principis en un programa de privatitzacions generalitzades. Marsh i Moore identificaren un seguit de raons que van ajudar a explicar les privatitzacions posteriors al Regne Unit:

- Reduir la implicació dels governs en activitats privades. Aquest principi, de fet, es vinculava amb una estratègia defensiva respecte del que es considerava una voluntat gairebé marxista de controlar els mitjans de producció.
- Incrementar l'eficiència. En aquells moments, els crítics amb el paper de l'Estat com a prestador de serveis identificaven un llarg nombre de serveis que eren ineficients, tant en termes de productivitat per treballador en comparació amb el sector privat com en termes de comparació amb serveis

prestats de manera privada en altres realitats com, per exemple, la nord-americana.

- Alliberar el sector públic de deute i dedicar-lo a despesa ordinària i inversions. En l'actual context econòmic de crisi del deute públic, aquest argument ha tornat al debat públic. El Govern espanyol ha estudiat la privatització d'AENA, Loterías del Estado, així com la gestió privada de diverses autovies. A finals dels anys setanta, l'Estat, com a proveïdor de serveis, necessitava invertir-hi, endeutar-se. Un sector públic cada cop més gran hauria de fer front a les necessitats d'inversió d'una pluralitat de serveis cada cop més important. Per tant, el risc d'endeutar-se en cas de contracció econòmica, cosa que va passar als anys setanta, era força elevat.
- L'activitat i serveis privatitzats pagarien impostos i, per tant, contribuirien a la suficiència financera del sector públic en conjunt.
- Marsh i Moore reconeixen que la privatització provocaria un afebliment dels sindicats, a través de la fragmentació de serveis⁴ i la diferenciació de condicions de treball, fet que implicaria l'heterogeneïtzació de les demandes.

⁽⁴⁾Al sector ferroviari, per exemple, es van crear més de cent empreses privades.

Lectura optativa

La lectura següent és un bon resum que serveix com a balanç de l'onada privatitzadora dels anys vuitanta. Lectura disponible als materials de l'assignatura.

L. Elliott; J. Treanor (2000, 2 de novembre). "A whole world sold on sell-offs". *The Guardian*.

Referències bibliogràfiques

D. Marsh (1991, hivern) "Privatisation under Mrs Thatcher: Review of the Literature". *Public Administration* (núm. 69, pàg. 459-480).

J. Moore (1992). *Privatisation Everywhere: The World's Adoption of the British Experience*. Londres: Centre for Policy Studies.

4.2.3. La mirada dels corrents neoprivat i neopúblics a l'externalització

L'èmfasi de la NGP en la incorporació d'eines de gestió d'inspiració empresarial, entre elles l'externalització, respon a la seva necessitat de recrear en l'àmbit públic entorns de gestió similars a les del funcionament de mercats perfectes.

Segons aquesta perspectiva, difícilment els resultats obtinguts en la prestació de serveis seran òptims, eficients o eficaços quan només hi ha un prestador (públic), uns costos unitaris elevats i problemes d'orientació envers la qualitat i l'excel·lència en la gestió dels serveis.

L'externalització suposa, per tant, un element innovador en tant que:

"implica un ús intencional del mercat per tal de guanyar en eficàcia i en eficiència i, en aquest sentit, esdevé en una estratègia de gestió."

C. Ramió; M. Salvador; O. Garcia (2007). *Els Determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya: món local i món autonòmic*. Escola d'Administració Pública de Catalunya ("Col·lecció Estudis", núm. 25, pàg. 22).

Aquesta perspectiva correspon a una primera fase de NGP i es caracteritza per emfasitzar l'eficiència com a **principal** (i gairebé exclusiu) **objectiu de l'externalització i la privatització**. Els valors compresos en aquesta categoria conceben el ciutadà com a usuari passiu davant les externalitzacions.

Paral·lelament, sorgeix un corrent de pensament denominat **neopúblic** que considera que el criteri d'eficiència i qualitat en la prestació de serveis no pot ni hauria de ser l'únic motor que doni l'empenta definitiva en l'externalització de serveis. Aquest corrent de pensament es caracteritza per situar de nou els **valors públics** en el discurs de la gestió, dominat pels criteris d'**eficiència i eficàcia**. Així, els ciutadans deixen de ser concebuts com a simples usuaris i passen a ser **usuaris clients**, amb drets i deures i amb capacitat de decisió en l'administració pública i els seus serveis.

A tall de resum, Jordi Mas ho va expressar de la manera següent:

“En el mundo de la gestión pública actual, en el cual los servicios tienen un papel cada vez más importante, también se plantea, desde hace mucho tiempo la pregunta clásica de si realizar internamente o de encargar a un tercero la ejecución de determinadas partes de los procesos propios con la finalidad de obtener algún tipo de mejora. Esta pregunta se hace con unos condicionantes en parte distintos de los del ámbito privado, y frecuentemente más complejos. En efecto, el gestor público ha de saber combinar y optimizar simultáneamente, objetivos de eficacia, eficiencia, equidad y oportunidad, que no siempre tienen la misma prioridad, a la vez que ha de respetar el cumplimiento de los valores públicos.

Las administraciones públicas modernas han de hacer frente a nuevas obligaciones diversas e inmediatas, y crecientemente segmentadas porque los ciudadanos no constituyen un colectivo homogéneo. La externalización puede ser un mecanismo apropiado para cumplir estas obligaciones, no necesariamente el único, pero sí uno de los más relevantes.”

J. Mas (2004). “Un nuevo modelo de externalización (tercerización/*outsourcing*) en la Administración pública” (pàg. 2). Ponència en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.

Així doncs, els instruments de canvi, com a solucions tècniques, no s'han de concebre com una derivada directa i immediata de la implantació de la NGP. Ben al contrari, l'ús, l'abast i l'adaptació dels nous instruments de canvi a la realitat del sector públic admeten una multiplicitat de resultats quant al paper que s'atorga a l'administració i als ciutadans.

Des d'aquesta aproximació tots els autors que comparteixen una visió de la modernització de la gestió centrada en el valor públic tenen com a punt de partida el fet que la innovació ha de reforçar el concepte de ciutadania en tots els nivells de la gestió pública (Ramió).

Si bé aquest principi general és vàlid en els anomenats *corrents neopúblics*, en contraposició amb una mirada neoempresarial, les visions neopúbliques no són uniformes en la seva consideració vers l'externalització i privatització de serveis. Hi ha posicions neopúbliques que consideren que la ciutadania pot ser

Lectura recomanada

D. Osborne; T. Gaebler (1994). *La reinvençió del govern. La influència del espíritu empresarial* (1a. ed.). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Referència bibliogràfica

C. Ramió (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 21). Caracas.

activa en la planificació de les polítiques i serveis públics, fet que implicaria que el criteri d'aquesta ciutadania hauria de ser consultat també en el disseny de l'externalització.

En altres casos, aquest corrent neopúblic es vincula directament amb una visió de client, en la qual l'externalització ha d'incloure criteris de qualitat en la prestació dels serveis. Aquest posicionament pivota en la finalitat de satisfer la ciutadania, superant una visió del ciutadà com a poc crític i satisfet si es respecten els seus drets bàsics.

El debat que es crea al voltant de les responsabilitats per a la creació de valor públic s'ha vist afectat tant per les **argumentacions de caràcter tècnic** (l'eficiència, l'eficàcia, els criteris de qualitat) com pels **criteris d'inspiració ideològica**, ja siguin justificatius de reformes privatitzadores o més aviat crítics amb aquest exercici.

En aquest apartat ens centrem fonamentalment en els condicionants que cal tenir en compte en cas que l'externalització o privatització respongui a criteris tècnics. Ara bé, no podem deixar enrere la càrrega ideològica i dogmàtica que va afectar el debat sobre la tendència privatitzadora als anys vuitanta i noranta. De fet, la vinculació de la pràctica massiva d'externalitzacions en els governs pioners ha condicionat força els posicionaments en relació amb l'externalització i privatització de serveis. És a dir, tot i que a la pràctica són instruments de gestió emprats per tot tipus de governs, tant progressistes com conservadors, sovint s'ha relacionat més aviat amb posicions conservadores reductores, més que no pas reformistes, del sector públic.

Els dos dogmes instaurats es caracteritzen per acusar la posició contrària. D'una banda, l'argument del desmantellament del sector públic per un criteri de benefici del sector privat, amb el resultat de no garantir els drets d'accés per als ciutadans. I d'altra banda, la posició oposada denuncia que els detractors de les privatitzacions s'enroquen i neguen qualsevol canvi, reforma o reducció del sector públic, encara que es demostrï un benefici en termes de millora de la qualitat, la cobertura o bé els impactes de la privatització en la ciutadania.

A Catalunya i Espanya el posicionament d'una part important dels acadèmics catalans resideix en posicions neopúbliques, a partir de les quals es deriva una posició intermèdia entre les crítiques més dogmàtiques.

Així, la visió dominant defensaria que l'externalització i privatització de serveis no ha de ser necessàriament concebuda com la porta d'accés a una reducció massiva del sector públic, sinó més aviat com un instrument que pot incorporar millores significatives en termes de **transparència, participació de la ciutadania, qualitat dels serveis i millora de les condicions de treball**, si bé els raonaments tècnics (**eficiència i eficàcia**) han de ser el motor que motivin el canvi.

Per la seva banda, els **corrents neoempresarials** consideren que és possible recollir alguns dels valors neopúblics en el disseny de les externalitzacions i privatitzacions. Ara bé, aquesta compatibilitat entre valors neopúblics i externalització no ha d'amagar que la motivació última que explica la privatització és la incapacitat del sector públic i el seu disseny organitzatiu per a prestar serveis de qualitat a un cost inferior. Seguint aquest corrent, gairebé en la seva totalitat tots els serveis públics són susceptibles de ser externalitzats o privatitzats.

A escala internacional, els corrents neoempresarials predominen clarament en la inspiració de les externalitzacions i privatitzacions, tot i que els criteris dels corrents neopúblics hi són presents. Ramió resumeix força bé aquesta situació, que no ha variat excessivament després d'una dècada:

“En la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones pueden considerarse neoempresariales y, en cambio, las contribuciones neopúblicas representan una minoría. La asimetría se agudiza a un nivel de impacto real de ambas corrientes, ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y para los gestores profesionales que las aportaciones neoempresariales. En este sentido, los valores asociados a la ética pública (corrientes neopúblicas) son «sólo» valores que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. Es decir, los valores y la ética públicos están en franca desventaja con los valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación.”

C. Ramió (2001, octubre). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 21, pàg. 5). Caracas.

4.2.4. Modalitats de privatització

L'apartat següent parteix de la premissa que hi ha una gran varietat de formes de relació entre organització privada i pública per a la provisió o implementació de serveis públics.

A continuació presentem un resum sintètic sobre les modalitats principals de privatització, d'acord amb la classificació feta per E. S. Savas (2000 i 2005):

- **Delegació**, en què el govern conserva la responsabilitat i el control, però utilitza el sector privat per a prestar el servei. És el cas, per exemple, d'una empresa que fa cursos a escoles.
- **Venda o cessió**, en què el govern deixa de ser responsable de la planificació i la gestió.
- **Desplaçament**, en què el sector privat creix o desplaça el govern d'un sector o activitat.

A continuació ampliarem cadascuna de les tres modalitats, i en donem alguns exemples generals.

Delegació

La **delegació** requereix un paper actiu del sector públic, que conserva les seves funcions de control i planificació, però encarrega l'activitat de producció a un actor privat o a diversos.

Ho pot fer a partir de diverses fórmules, entre les quals destaquen els **contractes**, les **llicències** i els **partenariats publicoprivats (PPP)**.

a) Contractes

Aquesta és la fórmula més emprada actualment, tant a escala d'estats com d'administracions locals i subestats. Es tracta de la forma més directa de delegació, i possiblement una de les més antigues. De fet, el continent americà fou descobert als europeus per un contractista, Colom, a sou de la Corona de Castella.

Ara bé, la contractació de serveis a privats és relativament nova en el context administratiu actual d'alta previsió de serveis i alt volum de treballadors públics.

És important diferenciar entre **contractes per a la compra de mercaderies i aquells que inclouen serveis**. Si ens centrem en la contractació de serveis, el sector públic pot comprar o adquirir serveis directes, serveis de suport o serveis prestats pel tercer sector.

Com a exemple de servei directe podem esmentar el servei de neteja de carreteres; com a exemple de servei de suport, el manteniment d'edificis, i com a exemple de servei prestat pel tercer sector, alguns programes d'atenció a drogodependents.

Referències bibliogràfiques

E. S. Savas (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Nova York: CQ Press.

E. S. Savas (2005). *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons* (capítol 1). Washington, DC: CQ Press.

La contractació presenta problemes generalment acceptats: la desconexió entre les finalitats del sector privat i del govern, i la generació d'alts costos de transacció que dificultin la contractació.

b) Competència publicoprivada

En aquest escenari els governs generen internament la competència amb el sector privat (s'anomena *competència* o *sourcing competitiu*). Es tracta d'incentivar els organismes públics a millorar la qualitat del seu servei amb l'amenaça de ser privatitzats. Els principals crítics d'aquesta estratègica consideren que és una fórmula per a congelar o fins i tot negociar a la baixa condicions laborals.

En serien exemples la provisió d'aigües en un mercat de competència o la situació prèvia a la venda d'una aerolínia de bandera a mans privades.

c) Llicències

Una llicència o franquícia és una fórmula que permet que l'operador privat pagui al sector públic un cànon, de manera que hi predomina l'ús del domini públic (espai aeri, ones radiofòniques, soterranis). Les llicències d'aquesta naturalesa són força habituals en sectors audiovisuals, telefonia, però també carreteres i vies públiques.

d) Partenariats publicoprivats (PPP)

Fan referència a un acord entre sector públic i privat segons el qual una activitat es desenvolupa amb la participació econòmica, intel·lectual i/o disponibilitat de capital humà de tots dos sectors.

Tot i la proliferació de societats amb aquesta finalitat en àmbits intensius en inversió com els ponts, els aeroports o la provisió d'aigua i electricitat, en l'actualitat hi ha PPP en sectors com l'atenció a les persones i la promoció turística.

N'és un exemple el consorci Turisme de Barcelona.

Venda

La venda significa que el sector públic es desfà d'una empresa, funció o actiu. Igual que la delegació, requereix un acte directe i positiu del sector públic. Ara bé, a diferència de la delegació, es tracta d'un acte concret, no requereix renovacions, revisions, i no inclou la previsió de control per part de l'administració.

Vegeu també

A l'apartat "L'externalització i la privatització a la pràctica: elements bàsics per considerar" veurem quins riscos addicionals es plantegen i com és possible preveure'ls o afrontar-los.

Vegeu també

La intensitat i posada en marxa de l'acord ha derivat en un ric cos de literatura que s'analitzarà en l'apartat "Els partenariats publicoprivats".

Les fórmules més habituals són la venda dels actius en forma d'accions, la venda de l'empresa a privats, la venda de l'empresa als treballadors i la venda a usuaris.

És relativament habitual, especialment en el context de crisi econòmica dels darrers anys, que les administracions venguin sòl i edificis que ja no siguin necessaris per tal d'alleugerir problemes de liquiditat. De fet, durant l'any 2011 i 2012 la Generalitat de Catalunya i l'Estat han venut edificis al sector privat a canvi de poder continuar-hi com a llogaters sense perdre'n l'ús habitual.

Desplaçament

A diferència dels dos anteriors, en aquest cas l'administració és desplaçada, de manera més o menys gradual, cap al sector privat. Tot i que sovint és tractat de manera diferent de la resta de fórmules de privatització, el **desplaçament** és un procés que succeeix per retirada, acció voluntària o desregulació.

Pot ser incentivat o accelerat imposant tarifes de mercat en béns i serveis públics lliures de preu, però no implica competència en ella mateixa. Els usuaris tenen més opcions que fins aquell moment, que depenien del monopoli estatal.

La **desregulació** és un dels instruments més populars quan hi ha un monopoli estatal i es limita la competència amb el sector privat. Amb el desplaçament es fomenta la competència i el sector públic desapareix parcialment o del tot en la prestació d'aquell servei.

Fou el cas dels serveis de fax, correu urgent i enviaments de paquets, que progressivament han generat una disminució de la dependència social de les empreses públiques de Correus.

4.3. L'externalització i la privatització a la pràctica: elements bàsics per considerar

A l'hora d'explicar per què es decideix externalitzar o bé privatitzar un servei públic, la resposta més generalitzada, tal com hem presentat en apartats anteriors, és la recerca de serveis de millor qualitat, més eficients i menys costosos. Malgrat aquests condicionants teòrics, el context en el qual es posa en marxa un procés de privatització o externalització no sempre és perfecte.

La identificació d'alguns fracassos en la posada en marxa de la pràctica externalitzadora no elimina la utilitat de l'externalització i la privatització. Ans al contrari, ajuda a concebre'ls com un instrument que no soluciona tots els problemes d'un servei públic i que, per tant, ha de preveure'n l'adaptació per tal de superar els riscos.

L'externalització i la privatització de serveis suposen que les empreses i organitzacions privades (siguin amb ànim de lucre o sense) tenen característiques que els permeten prestar serveis de manera més eficient. El **primer risc** que cal tenir en compte és que algunes organitzacions i empreses públiques han reformat la seva estructura i han emulat fórmules i dimensionaments propis d'empreses privades. I en altres casos, hi ha empreses amb estructures sòlides però poc adaptables a la prestació de serveis públics. La inclusió de polítiques d'incentius per resultats i la resistència a incloure-les en el sector públic és un clar exemple de les dificultats que hi ha a l'hora d'orientar una organització cap a criteris d'eficiència.

Un **segon risc** que pot originar-se és la no-identificació de costos. Pot donar-se el cas que l'externalització o privatització respongui a l'interès d'oferir serveis a un cost inferior. Ara bé, és possible que el resultat sigui el contrari, motivat per costos de transacció elevats o bé per la necessitat d'accedir a informació de què l'operador privat no disposa i a la qual haurà d'accedir. Els contractes d'externalització no sempre preveuen aquests costos en un estadi inicial.

Per exemple, en l'àmbit de les infraestructures requereix, entre d'altres, informació sobre el sòl i subsòl del terreny on es farà una actuació.

En els darrers anys s'han denunciat pràctiques d'externalitzacions d'obres públiques que es feien a partir d'estimacions sobre els costos previstos. Un cop iniciades les obres, l'operador privat es trobava amb la necessitat d'actualitzar els pressupostos per fer front a dificultats tècniques no previstes. El sobrecost se sufragava amb diners públics.

Un **tercer risc** que cal considerar és la no-previsió d'efectes en l'accés social de l'usuari final. No tots els serveis proveïts de manera pública són gratuïts. I és relativament fàcil trobar casos en què el preu públic d'accés al servei públic externalitzat acabi superant el cost d'altres operadors privats. Aquest preu, tot i poder reflectir un servei millor en termes de qualitat, és suficient per a excloure de l'accés col·lectius sensibles a aquestes variacions. És el cas, per exemple, d'alguns centres esportius municipals en comparació amb gimnasos i centres esportius de propietat i gestió cent per cent privada. La delimitació dels preus públics, gratuïtats i semigratuïtats per a col·lectius amb risc d'exclusió social i la relació entre ingressos i inversions previstes és essencial per tal d'evitar que un servei públic proveït per privats incorri en problemes d'exclusió social acompanyats d'una pèrdua en la qualitat del servei.

4.3.1. Com preveure l'aparició de riscos

Santolaria va preveure aquests riscos i d'altres de manera sintètica i alhora integrada en una aproximació de les directrius principals que cal considerar en la posada en marxa d'una externalització. El seu principal argument es que l'externalització ha de ser:

- Un procés planificat en què és necessari valorar-ne la necessitat.
- La relació entre Administració i sector privat ha de preveure el seguiment i control de les garanties de qualitat i costos previstos.

La lectura següent resulta especialment aclaridora:

“Requeriremos de una planificación del servicio y entre nuevos aspectos que deberán estar definidos los mecanismos previstos para llevar tanto la evaluación como la identificación de la opinión de la ciudadanía.

Antes de poner en marcha el proceso de licitación y adjudicación del contrato para la prestación del servicio público, es necesario analizar dos cuestiones, que en cierta forma pueden ser consideradas innovadoras en la nueva gestión pública:

1º La verificación de que se han tenido en cuenta las probables consideraciones sobre la aparición de riesgos que puedan afectar a la prestación del servicio externalizado.

2º Un análisis sobre la existencia de potenciales proveedores del servicio cuya prestación se pretende externalizar, ya sea tanto de empresa mercantil, como de organización no lucrativa.

Etapa de verificación de elementos de riesgo

La toma de decisión de modificar el tipo de prestación de un servicio público pasando de una gestión directa a una gestión externalizada, y/o en los casos en los que se decide la prestación externalizada de un nuevo servicio público, entraña una serie de riesgos que es necesario tomar en consideración.

En primer lugar, hay que señalar que el análisis y control de cualquier riesgo debe comenzar con la propia identificación del riesgo. También hay que tener en cuenta que los riesgos cambian a medida que tanto las políticas públicas, como los proyectos se desarrollan. Por lo tanto, el control o la gestión del riesgo debe realizarse a lo largo de toda la vida del proyecto, es decir, desde la fase en la que se planifica la externalización hasta la fase de control y de la propia evaluación de la prestación.

Entre otras, habrá que responder a cuestiones del tipo:

- ¿Se ha evaluado las consecuencias financieras y administrativas probables de la decisión?
- ¿Se ha analizado la existencia de suficientes proveedores?
- Las informaciones en las que se ha basado la externalización, ¿han sido suficientes y completa sobre todo el proceso a poner en marcha?
- ¿Se han tenido en cuenta todos los costes relacionados con la prestación del servicio?

El análisis de los potenciales proveedores

En primera instancia habrá que analizar la existencia o no de un mercado de proveedores que pueda satisfacer los objetivos de nuestra externalización.

En la obtención de algunos servicios empresariales como los relacionados con las tecnologías de la información, el mantenimiento de edificios o espacios públicos, etc. se pueden lograr suficientes proveedores con experiencia en la provisión y gestión externalizada de un servicio público.

En otros casos, como la provisión de nuevos servicios públicos o que comporten niveles de complejidad elevada, no se encuentra el mercado lo suficientemente desarrollado.

En cualquier caso, se considera conveniente el fomentar la existencia de un mercado para favorecer pautas de actuación para con el sector público, que involucren a las empresas en el proceso de externalización, de manera de ganar su confianza y asegurar su implicación al objeto de alcanzar los resultados esperados.

La motivación para crear un mercado requerirá de:

Referència bibliogràfica

J. Santolaria (2004). “La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano”. Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.

- Organizar reuniones informales con empresas potenciales prestadoras del servicio.
- Establecer una comunicación ágil con las empresas, que les permita obtener una comprensión clara de las necesidades estratégicas y operativas de la administración.
- Informar del proceso establecido para alcanzar los objetivos estratégicos y operativos.
- Establecer con cada empresa potencial una buena relación de trabajo que pueda continuarse posteriormente con la empresa que obtenga el contrato.
- Contemplar al ciudadano como un sujeto con derechos y no como un simple cliente de una empresa privada.

Ello requerirá de la preparación de una propuesta informativa, que se presentará a las empresas potenciales. Este paquete informativo contendrá una delimitación del objeto del servicio que se pretende externalizar, estableciendo los límites a la implicación del proveedor y aquellos aspectos del servicio que retendrá la administración; una descripción de las expectativas que se tienen sobre las capacidades que se esperan de los proveedores y una descripción del proceso a seguir para la contratación de la prestación del servicio y un calendario previsto.

Esta fase debe permitir analizar la existencia de competencia suficiente para la prestación del servicio externalizado y también facilitará la incorporación de nuevos aspectos que pudieran no haber sido tenidos en cuenta al inicio y puede mejorar la planificación para la provisión del servicio.

La precalificación de los posibles oferentes

Se trata de obtener, de entre los interesados, aquellos que se considere que puedan llegar a ser efectivos contratantes de la prestación del servicio. Para ello serán analizadas sus características.

El propósito de la precalificación es definir una lista corta de empresas potenciales que serán invitadas a participar en la licitación final. Tiene como objetivo, por tanto, seleccionar aquellas empresas que se hallen en mejor capacidad tanto técnica como financieramente para responder a los requerimientos de la gestión del servicio público a la vez que minimizando los riesgos de incumplimiento de los requisitos de la prestación del servicio público externalizado.

Los criterios de evaluación para la precalificación de una externalización estarán basados en los siguientes aspectos:

- Evaluación de la capacidad, que tratará de evaluar el grado en que las potenciales empresas proveedoras poseen experiencia suficiente para la prestación del tipo de servicio que se pretende su externalización. Los criterios para ello serán del tipo: número de contratos y valor de los mismos en prestaciones similares; experiencia de trabajo anterior con administraciones públicas y, medios técnicos y humanos de la empresa, etc.
- Evaluación financiera, que tratará de evaluar la solvencia económico-financiera de las empresas para la prestación del servicio público externalizado. Los criterios de evaluación serán del tipo de ratios económico financieros derivados de sus balances y cuentas de resultados, por ejemplo nivel de facturación en función del valor del contrato que resultará de la externalización, cuentas auditadas y ratios de solvencia patrimonial.

En el caso de las entidades sin ánimo de lucro se contemplará la necesaria inversión sin grandes recursos financieros para afrontar las posibles infraestructuras que requiera la prestación del servicio.

Evaluación: prever aspectos en el concurso

En las especificaciones se hablará del contenido final de la prestación que se ofrece, de los resultados esperados cuantitativos y cualitativos de la prestación que se ofrece pero no la forma en que se obtendrían, dejando la mayor de las libertades para su concreción, facilitando así a las empresas la capacidad de innovación y creatividad en la presentación de las ofertas.

Es importante, así mismo, que en aquellas prestaciones de servicios externalizados que impliquen a equipos humanos en la provisión de los servicios, se exija que en las ofertas estén bien definidas las cualificaciones profesionales requeridas para la prestación de los servicios, exigiendo a las empresas ofertantes la presentación detallada de los equipos

humanos que conformarán para la ejecución de la prestación, que estará garantizada con una declaración de disponibilidad y exclusividad por dichos equipos de que prestarán sus servicios profesionales con la empresa oferente.

Además, en esta fase es importante incluir en los pliegos de prescripciones técnicas y administrativas aquellos aspectos «clásicos» de la simple contratación, y otros de novedosos, especialmente en la externalización de servicios públicos en América Latina como son los relativos a:

- Cláusulas de revisión, reversión o recuperación de la adjudicación de la externalización en un momento anterior a la finalización de la duración inicialmente establecida en los casos de incumplimiento de determinados indicadores de control y evaluación que serán establecidos por la propia administración, responsable última de la calidad del servicio que reciba el ciudadano.
- Cláusulas de revisión de los precios del contrato en función de las variables que la administración considere más adecuadas en función del tipo de servicio externalizado, como por ejemplo, por resultados, por evolución del IPC, etc.

La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por un equipo de la administración establecido al respecto, el cual contará con los expertos necesarios para realizarla correctamente.

El proceso de evaluación debe procurarse que sea lo más sistemático y objetivo posible, debiendo clarificarse explícitamente y documentarse los elementos diferenciadores de las diferentes ofertas presentadas y las razones que llevan a una propuesta de adjudicación determinada.

Este proceso de un absoluto carácter institucional permite blindar a la administración pública y como tanto al ciudadano, de actuaciones de corrupción.

Los aspectos más destacados a considerar serán los siguientes:

- Evaluación de la capacidad. Se tratará de evaluar la capacidad para prestar el servicio externalizado, prestando atención a las variantes que con respecto al método de prestación del servicio hayan sido formuladas en los Pliegos de Condiciones Técnicas y Administrativas. Se analizará tanto la experiencia, capacidad y cualificaciones de la empresa oferente como del personal y de los que vayan a ejercer las tareas de dirección. Se tendrá en cuenta las referencias profesionales de la empresa en la provisión de contratos similares, las políticas sociales que utiliza en relación con su personal interno, etc.
- Evaluación técnica. Se tratará de evaluar el grado en el que los ofertantes cumplen con los requisitos y determinaciones de las especificaciones, por ejemplo:
 - Objetivos de la provisión del servicio. Los objetivos deberán haber sido establecidos en los Pliegos de Condiciones Técnicas, por lo que los modelos de evaluación deberán centrarse en ellos.
 - Relaciones. En la medida que se quieren establecer acuerdos de varios años, es importante valorar la capacidad de las empresas oferentes de formar y mantener relaciones efectivas durante largos períodos de tiempo.
 - Calidad. Las capacidades generales y la calidad del servicio son, por supuesto, componentes claves de cualquier servicio y deben ser examinadas con todo detalle en el proceso de evaluación. Disponibilidad y actitud de prestar servicios para ciudadanos de administraciones públicas y no para clientes de empresa privada.
 - Autocontrol. El sistema de seguimiento propuesto por la propia empresa para verificar el cumplimiento de los objetivos y resultados.
- Evaluación financiera. Al entrar en una relación de larga duración que pueda requerir inversiones de la empresa en el largo plazo, es esencial examinar sus estados financieros y su estabilidad general.
- Uniones temporales de empresas. Sí el servicio requerido es grande y los recursos de una empresa oferente son modestos en comparación, es común que los proveedores formen uniones temporales de empresas o consorcios.
- Evaluación del coste. Será siempre una variable importante de la evaluación, pero no debería ser un determinante fundamental.

- Evaluación del riesgo. Se debe realizar una valoración comparativa de las distintas ofertas, estableciendo los elementos de riesgo que se producen en cada una de las ofertas y el nivel que cada uno de esos riesgos representa.

Evaluación: prever aspectos en el contrato

El departamento responsable de la firma del contrato deberá responsabilizarse de incorporar determinados documentos que serán parte del documento contractual:

- Las especificaciones de la prestación del servicio externalizado.
- El detalle del método operacional propuesto por el contratista.
- Los estándares que la prestación del servicio externalizado deberá cumplir así como el método de seguimiento y control para su medida.
- El mecanismo y procedimiento de evaluación externa, que en ningún caso será financiado por la propia empresa.
- Los elementos de determinación de las responsabilidades de ambas partes y los instrumentos y mecanismos de respuesta ante fallos e incumplimientos, así como las causas y, en su caso, los supuestos y las vías para la finalización anticipada de la relación.

El documento de contrato debe tener una comprensión por todos los implicados y debe quedar asegurada de forma que no quepa ninguna duda sobre las respectivas intenciones y expectativas. Para la evaluación de los comportamientos de la Administración, los criterios explícitos en el contrato y que se hayan expresado de forma transparente deberán ser especialmente exigentes y rigurosos.

Control de la externalización

Las actividades de control pueden producir un alto rendimiento de la inversión en la medida en que mejoran el desempeño, tanto en lo que se refiere a la participación y la responsabilidad como al desarrollo, en este caso a la propia prestación del servicio público externalizado.

En la etapa del diseño de la externalización, al formularse los objetivos y resultados a alcanzar, así como los medios, humanos y materiales, que se requerirán para alcanzar esos objetivos, facilita un control público real y no solo formal o de trámite.

Igualmente, se establecerán los indicadores que nos permitirán verificar el cumplimiento de nuestros objetivos y los medios y “sistema de información” idóneo de la información para obtener esa verificación, con especial énfasis en los supuestos de riesgo que habremos visualizado durante la etapa de planificación y evaluación “ex – ante” de la externalización.

Es por tanto en esta etapa que habrá de establecerse todos aquellos elementos básicos necesarios para controlar o supervisar los progresos realizados, o para determinar más adelante si se han alcanzado o no los objetivos. El tenerlo en cuenta en esta etapa permitirá:

- Perfilar las actuaciones tomando en cuenta la experiencia y las lecciones aprendidas.
- Establecer el enfoque más adecuado.
- Garantizar la recopilación de datos de referencia esenciales para el seguimiento de los progresos.
- Establecer indicadores cuantificables de éxito de la actuación.
- Sentar las bases para que en el futuro se puedan acometer actuaciones de supervisión y evaluación de la prestación del servicio.

Durante la etapa de la ejecución de la prestación del servicio público, el hecho de haber establecido el sistema de control y evaluación durante la fase de diseño, permitirá:

- Realizar el seguimiento continuo del desempeño de la provisión del servicio público externalizado.
- Emitir señales de alerta antes de que se produzcan los problemas.

- Realizar las oportunas correcciones.
- Respalda la mejora y el rediseño del servicio externalizado y/o tomar decisiones sobre la conveniencia de mantenerlo externalizado o recuperarlo para su prestación directa.

A la finalización de la prestación del servicio público por la empresa permitirá:

- Obtener datos sobre la eficacia del diseño original.
- Informar sobre los resultados obtenidos.
- Comparar los resultados obtenidos con los resultados esperados.
- Obtener enseñanzas y prácticas para futuros diseños.
- Establecer el grado de satisfacción del ciudadano, por medio de un modelo de sugerencias y reclamaciones ágil que posibilite detectar insuficiencias.

J. Santolaria (2004). "La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano" (pàg. 1-6). Ponència en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.

4.3.2. Els efectes negatius de les privatitzacions

Segons els seus defensors, la **privatització** promet millors serveis a menors costos, però aquesta condició bàsica requereix **competició i capacitat de liderar des del sector públic**, com assenyala Savas.

Referència bibliogràfica

E. S. Savas (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Nova York: CQ Press (pàg. 122).

La dependència total d'un proveïdor, sigui en la fase prèvia a la privatització o bé com a resultat de la creació d'un mercat monopolístic de serveis públics, és perillosa.

Hem comprovat que el pas previ a externalitzar o privatitzar un servei és decisiu. En preveu les condicions de l'acord, ja sigui contracte o altres, i la garantia de preservació dels valors públics.

En tot cas, **les privatitzacions, per elles mateixes, no garanteixen millors resultats en termes de qualitat i d'accés públic als serveis**. Trobem diversos exemples propers, tant en la gestió de serveis universals (educació, sanitat), com en sectors intensius en inversions (infraestructures, telecomunicacions).

Un segon efecte previst i molt documentat en perspectiva comparada és l'eficiència dels serveis. Tot i que la privatització tendeix a oferir bons resultats en termes d'eficiència en l'ús dels recursos humans (Dewenter i Malatesta, 2001), els serveis privatitzats no sempre proveeixen el servei amb millors condicions a la ciutadania. Poden contribuir a aquesta situació la manca de competència en el sector, les dificultats per a reestructurar i redimensionar l'empresa, l'increment imprevist de costos i la manca d'una regulació exigent; aquests aspectes han tingut un paper determinant en la consolidació d'oligopolis i serveis amb preus elevats per a la ciutadania. És el cas de la privatització de Telefónica a l'Estat espanyol.

Lectura obligatòria

Aquesta lectura és especialment important, ja que resumeix de manera analítica el procés de privatitzacions, fonamentalment mitjançant la venda d'empreses públiques durant el primer govern Aznar.

P. Hernández de Cos (2004). "Empresa pública, privatitzación y eficiencia". *Estudios Económicos* (núm. 75, pàg. 33-56). Banco de España.

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

En altres casos, però, la privatització genera efectes tant en termes de competitivitat de l'empresa com en millora dels serveis i preus per a l'usuari final. És el cas de la privatització de British Airways al Regne Unit (Eckel i altres).

Un altre efecte no demostrat a la pràctica és la disminució dels costos de provisió dels serveis. Alguns estudis basats en serveis de provisió local (Bel i Warner, 2006) constaten que no hi ha una superioritat en la provisió privada d'aquests serveis.

Referències bibliogràfiques

C. Eckel; D. Eckel; V. Singal (1997). "Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways". *Journal of Financial Economics* (vol. 2, núm. 43, pàg. 275-298).

G. Bel; M. Warner (2006). "Local Privatization and Costs: Theoretical Expectations vs Empirical Evidence". *Manuscrit*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

4.4. Cas pràctic

La lectura del cas pràctic següent, basat en la privatització del sistema ferroviari britànic, resumeix la complexitat de posar en marxa privatitzacions en el sector públic.

La lectura permet visualitzar els conceptes introduïts en aquest apartat i relacionar-los amb una de les privatitzacions més documentades i, alhora, amb resultats més clars. Us recomanem que llegiu posant una especial atenció i buscant el contingut que respongui a les qüestions següents:

1. Quins mecanismes de control preveia la reforma?
2. Com esperaven fomentar la competència?
3. En quins aspectes es van obtenir millores en termes d'eficiència i qualitat? En quins no?
4. Es poden considerar resultats previsibles?

Lectura obligatòria

R. Pampillón Olmedo; R. Ramos Melero (1999). "La privatización de los ferrocarriles en Gran Bretaña". *Economía industrial* (núm. 328, pàg. 53-62).

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

4.5. Idees clau

- L'externalització s'entén com la contractació al sector privat de serveis de provisió pública. No equival a privatitzar, atès que els serveis continuen essent prestats majoritàriament de manera pública.
- En la privatització, en canvi, la provisió i la producció la realitza un actor privat o diversos.
- Per tal que la privatització o externalització permeti millors resultats, ha d'existir una competència entre actors privats en el sector.
- L'eficiència ha de permetre que l'Administració aconsegueixi resultats millors amb menys recursos invertits.
- L'eficàcia s'obté quan una acció o servei arribar als resultats previstos.
- La privatització de serveis és compatible amb la preservació de valors públics.
- A l'hora de privatitzar un servei hi ha diversos marcs normatius i jurídics de relació, en funció de la durada, les implicacions econòmiques, la presa de decisions importants i la venda d'actius o cessió de personal.

5. Els partenariats publicoprivats (Andreu Orte)

En paral·lel amb altres fórmules de col·laboració amb el sector privat, l'administració ha desenvolupat intensament la creació de partenariats publicoprivats (PPP).

L'OCDE defineix els **PPP** com “Un acord entre govern i un o diversos actors privats segons el qual l'actor privat presta un servei de tal manera que els objectius de tots dos queden satisfets, tot i que es transfereixi un risc al soci privat”.

OCDE (2010). *Dedicated Public-Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structure* (pàg. 18).

L'aparició d'aquest concepte i la seva difusió han anat de la mà d'una literatura que el diferencia d'altres fórmules de col·laboració publicoprivades, com, per exemple, el contracte o la liberalització.

En aquest apartat repassem l'evolució d'aquest concepte, quines són les característiques i fortaleses dels PPP que els fan tan atractius i quines són les debilitats del seu desenvolupament; també fem un repàs dels principals sectors en els quals s'estan produint més acords per a la seva creació.

El raonament principal és que els PPP, tot i el seu creixement, encara no són considerats com a instrument preferible a d'altres en què el sector privat participa d'una part de la provisió d'un servei, tot i que pot esdevenir preferible en contextos en què el sector privat disposa d'atributs tècnics, econòmics o de gestió que poden resultar atractius per al sector públic.

5.1. Què entenem per partenariat publicoprivat

La definició de PPP més bàsica considera que “és qualsevol acord, principalment a partir d'un contracte, que compromet el sector públic i qualsevol organització fora del sector públic”.

Aquesta definició és suficientment àmplia per incloure-hi tant empreses privades com organitzacions de la societat civil (fonamentalment tercer sector i ONG). La manca d'un marc normatiu clarament identificable ha permès que la literatura no sigui especialment rígida quant a la necessitat d'un contracte

que comprometi les entitats partenariades, si bé, com veurem més endavant, la característica principal dels PPP és que hi ha un **repartiment del risc** que hauria de quedar tipificat en l'acord de creació del partenariat.

Per tant, tot i l'ambigüitat conceptual del terme, en part motivada per l'ús del genèric "col·laboració publicoprivada" com a sinònim d'altres fórmules privatitzadores, els PPP requereixen la voluntat de dues o més parts que ha d'anar més enllà d'uns acords tàcits de col·laboració puntual, com pot ser, per exemple, un patrocini, un mecenatge o altres fórmules de finançament parcial o total de programes i serveis públics.

Klijn i Teisman n'elaboren una definició força més precisa refinant-la amb l'acompanyament de la idea del **risc compartit** i de l'**estabilitat dels acords**:

"Cooperació entre actors públics i privats, de caràcter duradora, en la qual els actors despleguen conjuntament productes i/o serveis, i on es comparteixen riscos, costos i beneficis."

E.-H. Klijn; G. R. Teisman (2003). "Institutional and Strategic Barriers to Public -Private Partnerships: An Analysis of Dutch Cases". *Public Money and Management* (vol. 3, núm. 23, pàg. 136-147).

Aquesta definició és compartida per l'OCDE que, com hem vist anteriorment, delimita els PPP a:

"Un acord entre govern i un o diversos actors privats segons el qual l'actor privat presta un servei de tal manera que els objectius de tots dos queden satisfets, tot i que es transfereixi un risc al soci privat."

OCDE (2010). *Dedicated Public-Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structure* (pàg. 18).

5.1.1. Què el diferencia d'altres col·laboracions publicoprivades

Crozier afirmava que l'Estat modern havia de reconèixer la complexitat i la interdependència presents en els problemes socials i que només es podien resoldre amb la col·laboració activa de la mateixa societat.

La penetració dels principis de reforma dels anys vuitanta i noranta, ja siguin inspirats en valors públics o neoempresarials, va permetre desenvolupar un conjunt de relats que conflueixen en una idea comuna: l'eficàcia i la legitimitat

Referència bibliogràfica

M. Crozier (1996). "La transició del paradigma burocràtic a una cultura de gestió pública". Presentat al I Congrés Interamericà del CLAD sobre la Reforma de l'Estat i de l'Administració Pública, celebrat a Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de novembre.

de l'actuació pública es basa en la capacitat d'actuar en un **complex entorn de relacions entre actors públics i privats**. És el que la literatura anomena ***govern en xarxa*** o ***govern relacional***:

“Desde mediados de los 90, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza referidos.

En efecto, tanto la teoría administrativa como las políticas de reforma administrativa en los últimos tiempos (desde la recesión del movimiento de la nueva gestión pública, a mediados de los 90) en los países de la OCDE han establecido como foco de análisis no la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas sino las interacciones entre los diversos niveles de éstas y entre ellas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, sin dejar de considerar nunca a la persona, el ciudadano (no el cliente) como el referente último de todo el actuar público. Esto no quiere decir que se abandone la consideración de la estructura, las funciones y los procesos administrativos públicos, sino que el estudio y la reforma de éstos se sitúa en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, de los desafíos que dicha interacción presenta para la actualización de las instituciones y capacidades institucionales tradicionales.

A esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo comparado a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador... A ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y gerenciales de nuestras administraciones públicas. En España estamos ante una situación de “realidades en busca de teoría”. La metáfora de las “redes” tiende a expresar esta realidad: la práctica cotidiana de los políticos y gerentes públicos pasa por crear y gerenciar estas redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestro tiempo.

Los nuevos modos de gobernanza que se reconocen crecientemente como “gobernanza” no significan anulación sino modulación y reequilibrio de los anteriores. Como señala Koimann[1], estamos asistiendo más a un cambio por reequilibrio que a una alteración por abandono de las funciones estatales tradicionales. Hay un incremento de los roles del gobierno como socio facilitador y cooperador. Pero ello no determina la obsolescencia de las funciones tradicionales.

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernanza (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno.
- No hay un modelo único de gobernanza: las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia pública, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación, aprendizaje por prueba y error.
- Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan márgenes de incertidumbre y, además, se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados. Sin articular la cooperación entre éstos difícilmente puede lograrse una decisión razonable.
- Los objetivos de la gobernanza no son fáciles de decidir y están sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay interés general trascen-

Govern en xarxa

Stoker defineix el govern en xarxa com el procés en el qual governar depèn d'una col·laboració entre un conjunt complex d'institucions i actors provinents de dins i fora del govern.

Gerry Stoker (1998). *The new management of British Local Governance*. Londres: McMillan.

dente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales.

- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz.
- El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. El gran desafío es hoy hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación.”

J. Prats (2004). “Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”. A: Fernando Sáinz Moreno (dir.). Estudios para la reforma de la Administración pública (pàg. 27-102).

En el moment en què es plantegen les reformes administratives, tant els seus principis com els instruments que els posen en pràctica, centren aquesta nova forma de governar en la interacció més que no pas en el govern com a actor únic de govern.

Els PPP s'alimenten d'aquesta tradició així com d'un corrent de pensament que ha estat tractat en l'apartat d'externalitzacions i privatitzacions, vinculat amb la preocupació per la racionalització dels recursos públics i la prestació de serveis.

En paraules de Tamyko Ysa:

“La literatura acadèmica presenta els PPP com una fórmula de col·laboració típica de la governança en xarxa. Hi ha diversos fenòmens que han conduït al desenvolupament de fórmules de col·laboració entre els àmbits públic i privat en aquesta estructura de xarxa: l'especialització funcional i la creixent fragmentació i complexitat de les societats occidentals, la descentralització i la fragmentació de les administracions públiques, la creixent importància de l'accés a la informació per coordinar i controlar els processos, la interdependència que hi ha entre actors en l'elaboració i execució de polítiques públiques [...]”

T. Ysa; X. Padrós; À. Saz (2007). *La gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (“Col·lecció Estudis”, núm. 26, pàg. 133).

Per tant, tot i sorgir i créixer en un moment similar al de la privatització de serveis, els PPP es caracteritzen per reconèixer addicionalment:

“[...] En els PPP s'exigeix un plus d'intensitat, que no té cap altre tipus de relació entre empresa i sector públic. Dues variables clau distingeixen els partenariats: han de ser projectes de caràcter durador, de termini mitjà i llarg; per altra, són projectes en què els socis desenvolupen conjuntament productes i serveis, tot compartint-ne riscos, costos i beneficis. Per tant, les dues característiques que diferencien els partenariats d'altres fórmules basades en la col·laboració són la durada i la transferència de riscos.”

T. Ysa (2009). “La gestió de partenariats publicoprivats: tipologies i reptes de futur”. A: Carles Ramió (coord.). *La col·laboració publicoprivada i la creació de valor públic* (pàg. 22). Diputació de Barcelona (“Col·lecció Estudis”).

5.1.2. Una breu evolució històrica

D'ençà dels primers intents per a institucionalitzar el terme als anys vuitanta (Bovaird), el concepte PPP ha rebut importants crítiques. El fet que les motiven és que els PPP s'han consolidat per una tria voluntària dels actors privats amb els quals construir el partenariat. A diferència d'altres fórmules de concurrència pública en la prestació de serveis públics, els PPP no es construeixen seguint principis de lliure competència, sinó més aviat pel reconeixement implícit dels avantatges competitius d'un actor privat o un grup d'actors privats.

Des d'una perspectiva immobiliària i tradicional de la gestió pública, el PPP era discutible en els seus inicis perquè trencava amb un control integral del procés de política pública. El sector privat participava en la planificació i era actiu en la prestació del servei, amb modalitats de col·laboració ben diversa, com veurem posteriorment.

Per la seva banda, des de la Nova Gestió Pública, que justificaria teòricament l'obertura de serveis al sector privat, en uns inicis s'acusava els defensors dels PPP estables d'eliminar la competència entre diversos proveïdors.

A la pràctica, els sindicats, especialment al Regne Unit, també han mostrat resistències als PPP, per considerar que empitjoraria la qualitat i la quantitat dels llocs de treball. Fins i tot en el cas dels PPP entre sector públic i tercer sector s'han emès crítiques. Per exemple, Salamon suggereix que els PPP trencaven amb principis rectoris del tercer sector: la seva independència organitzativa i la defensa d'objectius propis, especialment en casos en què els PPP es feien més estables.

Ara bé, tot i els dubtes i crítiques, els **PPP són actualment una solució emprada arreu del món i creixen a un ritme espectacular**, especialment en matèria d'infraestructures de transport i medi ambient (Comissió Europea, 2003a).

Al Regne Unit, l'ús de PPP s'ha consolidat a més de la meitat de governs locals, segons dades d'inici de la dècada dels 2000 (Birch).

Però la cosa no ha quedat aquí, sinó que s'ha expandit a un gran nombre de sectors i administracions del país. Tamyko Ysa ho resumeix de la manera següent:

“Si comparem l'evolució feta entre els anys 2000 i 2003 [...], el volum de contractes adjudicats en el món a través de PPP va passar de 15,3 bilions de dòlars a 40,5 bilions; només en tres anys. El país que recorre d'una manera més intensiva als PPP és el Regne Unit i ho fa per dos motius: per tradició històrica en l'ús d'aquesta mena de figures i, d'altra banda, perquè van ser els promotors del Private Finance Initiative, iniciativa seguida per altres països a través de processos de transferència de polítiques públiques.”

T. Ysa (2009). “La gestió de partenariats publicoprivats: tipologies i reptes de futur”. A: C. Ramió (coord.). *La col·laboració publicoprivada i la creació de valor públic* (pàg. 21). Diputació de Barcelona (“Col·lecció Estudis”).

Referència bibliogràfica

T. Bovaird (1986). “Public and Private Partnerships for Financing Urban Programme”. A: E. A. Rose (ed.). *New Roles for Old Cities*. Aldershot: Gower Press.

Referència bibliogràfica

L. Salamon (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State* (pàg. 103). Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Referència bibliogràfica

D. Birch (2001). *Local Authority Procurement: A Research Report*. Londres: Department for Transport, Local Government and the Regions.

Hi ha diversos motius que expliquen aquesta eclosió, molt diversa en funció de l'entorn específic, però la literatura n'identifica dos de comuns:

- En primer lloc, els **problemes fiscals dels governs**, que han obligat a dependre del sector privat per a poder tirar endavant inversions a llarg termini així com per a mantenir serveis universals o estratègics per al sector públic. Evidentment, aquest context de necessitat financera pot provocar que alguns PPP neixin no pas per una visió voluntarista, en què es construeix un acord per la percepció de complementarietat de les dues parts, sinó més aviat per una necessitat econòmica.

És el cas de la gestió de les infraestructures i el manteniment del metro de Londres, que va fracassar en bona mesura pel fet que la col·laboració es basava en aquesta necessitat d'inversió. Aquest cas el veurem a l'apartat "Bones pràctiques, i alguna fallida, internacionals".

- En segon lloc, s'ha produït el que és un fet relativament recent i necessari en **sectors emergents** com, per exemple, el govern electrònic. En aquest àmbit el sector públic ha necessitat treballar amb companyies del sector, tant per accedir a capital com per poder fer front a les inversions necessàries. I més important encara, per accedir a coneixement en un sector en què el sector públic ha tingut mancances.

El reconeixement d'aquesta doble realitat està ben recollit i verbalitzat en diversos documents oficials, biografies i xerrades de l'exprimer ministre britànic, Gordon Brown. L'any 2003 i 2004, Gordon Brown, com a ministre del govern Blair, va pronunciar diverses xerrades i va publicar un petit llibre titulat *A Modern Agenda for Prosperity and Social Reform: Opportunity, Security, Prosperity* ('Una agenda moderna per a la prosperitat i la reforma social: oportunitat, seguretat, prosperitat'), en què trobem extractes com el següent que traduïm a continuació:

"Els governs han de garantir, a llarg termini, la millor solució en termes de cost-efectivitat dels seus serveis públics. La Private Finance Initiative (una iniciativa del govern per a incorporar el sector privat en la provisió de serveis públics) ens permet fer-ho mitjançant relacions obertes i responsables amb el sector públic. Aquells que diuen que la Private Finance Initiative és el mateix que la privatització s'equivoquen, perquè el sector privat està ajudant a la prestació de serveis públics, però l'interès públic està garantit."

G. Brown (2003). *A Modern Agenda for Prosperity and Social Reform: Opportunity, Security, Prosperity*. Londres: Social Market Foundation.

Tot i l'existència d'exemples, alguns d'ells considerats d'èxit, els PPP són encara una fórmula relativament poc emprada a Espanya i es concentren en alguns sectors vinculats amb les infraestructures, l'obra pública i el desenvolupament econòmic (especialment en l'àmbit del turisme). En canvi, en països de l'OCDE la seva aplicació va més enllà de sectors amb alta necessitat d'inversió, tal com veurem en apartats posteriors.

Lectura optativa

Tot i ser una lectura en anglès, us convidem a llegir aquest informe, que defineix bé els principis dels PPP.

G. Brown (2003). *A Modern Agenda for Prosperity and Social Reform: Opportunity, Security, Prosperity*. Londres: Social Market Foundation.

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

5.2. Beneficis esperats i modalitats de gestió

Els PPP són estratègies relativament estables en què el grau d'implicació entre les parts és elevada, en bona mesura perquè es construeixen a partir d'una percepció d'avantatges tant per a l'administració com per als actors privats i la ciutadania en general. Però també cal tenir en compte que hi ha alguns riscos per al seu bon funcionament. Aquesta apartat presenta els principals beneficis esperats en la creació de PPP i defineix les principals modalitats de gestió, en funció de diferències en la relació entre les organitzacions partenariades.

Els principals **beneficis** de la creació d'un PPP **per al soci públic** es resumeixen en els següents:

- Pot ajudar a resoldre problemes de finançament o inversió pública de projectes.
- Pal·lia una mancança en termes d'experiència, coneixement o tecnologia en un àmbit determinat.
- Permet reduir costos.
- Accelera el desenvolupament de projectes i la seva implementació perquè permet una fórmula de col·laboració que no ha de ser necessàriament feixuga des del punt de vista burocràtic.
- Consolida instruments de relació amb una pluralitat d'acords, fet que pot motivar un benefici en termes de legitimació pública.
- Permet implantar innovacions provinents de l'exterior.

Per al soci privat, els **beneficis** previstos són els següents:

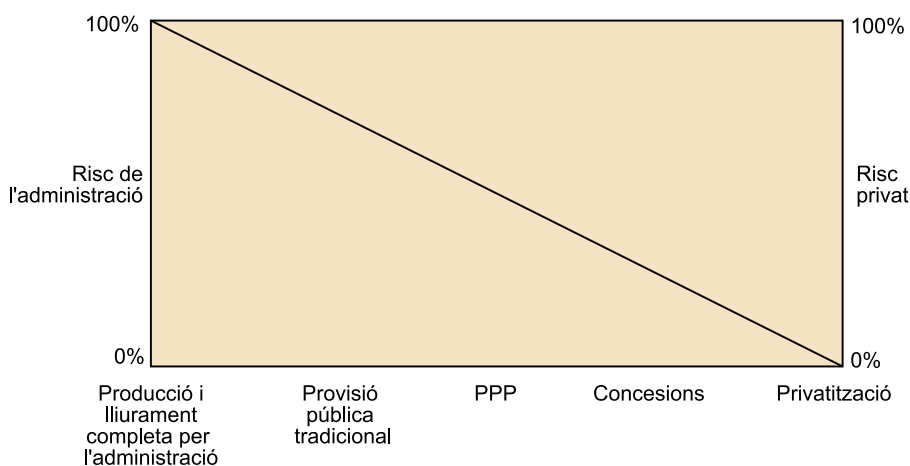
- Permet obrir nous mercats a través de noves oportunitats de negoci.
- Pot consolidar l'empresa o organització com a referent en un territori.
- Redueix el risc en comparació amb una iniciativa 100% privada.
- Facilita l'accés a altres actors públics mitjançant el prestigi adquirit.

5.2.1. Les condicions necessàries per crear un PPP

Les condicions necessàries per crear un PPP són el reconeixement d'una **transferència de risc i el finançament**, total o parcial, per part d'un actor privat o diversos (Williams, 2003).

L'objectiu dels PPP és **millorar l'eficiència** mitjançant la **competició entre oferents del sector privat**, la **transferència de riscos des del sector públic** i l'aprofitament de l'**avantatge de l'experiència del sector privat**. A diferència d'altres fórmules de col·laboració entre actors públics i privats, els PPP viuen d'aquesta transferència de risc, que no ha de ser només econòmica sinó que també afecta altres qüestions, com, per exemple, assumir variacions en la demanda dels serveis, la necessitat d'inversió, etc.

Figura 1. Classificació del tipus de col·laboració publicoprivada en funció del grau de transferència de risc entre públics i privats



Font: OCDE (2010). Dedicated Public-Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structure (pàg. 21).

Una empresa que estigui disposada a assumir la gestió d'una línia de tren, per exemple, ha de tenir present que el partenariat preveu que faci front a una major demanda mitjançant més freqüència, bona adequació dels combois i la contractació de personal, entre altres requisits mínims de qualitat.

La millora d'eficiència és el principal objectiu, però no pot arribar per una estratègia de l'actor privat de renunciar a l'acompliment d'estàndards de qualitat i inversions a canvi de més beneficis a curt termini. També pot donar-se el cas que la demanda disminueixi, cosa que provocarà que el sector privat tingui incentius per a abandonar si perd diners. Aquesta disminució pot estar produïda per l'obsolescència tecnològica, per l'aparició de competidors o bé per un canvi en els patrons de consum. Si el sector públic ha de fer front a pagaments independentment de la qualitat i l'eficiència del servei, el sector públic està destinat a quedar-se amb la majoria del risc.

Finançament: és fonamental que el soci privat financi els projectes, **contràriament no tindrà prou incentiu per a assumir els riscos**. El debat principal en els PPP és l'equilibri entre el finançament tradicional, segons el qual

Referència bibliogràfica

T. P. Williams (2003). "Moving to Public-Private Partnerships: Learning from Experience around the World: New Ways to Manage Series". *IBM Endowment for the Business of Government*. Arlington, VA.

l'administració paga inversions i serveis prestats, i el debat que considera que l'actor privat ha d'involucrar-se en el finançament de tots els conceptes del servei o organització creada al PPP, d'una bona part d'aquests conceptes.

“La aportación de financiación privada en las concesiones de partenariados público-privados tiene un impacto en la dirección de los proyectos tanto desde el sector público, como desde la perspectiva de los socios privados.

En el sector público, la financiación privada cuenta con una disminución de las asimetrías de información entre el sector público y los contratistas privados. En las primeras fases del proyecto, la mayoría de los gobiernos prevén la adopción de procesos formales de evaluación de la utilización óptima de los recursos de las vías de financiación del partenariado público-privado. Ello se debe, en parte, a que al final los proyectos serán evaluados por inversores y prestamistas privados. Otra razón es que los proyectos de partenariados público-privados tienden a estar más controlados que las inversiones realizadas con fondos públicos, puesto que generan problemas de carácter político y suponen un papel más importante del sector privado. Más adelante en el proceso, en la fase concursal, el sector público contrata a asesores financieros que aportan su experiencia en la evaluación de las propuestas de los licitadores y disponen de una mejor información de los contratistas públicos.

Con relación a los socios privados, los inversionistas exigirán normas estrictas de gobierno para garantizar que el proyecto proporcione el rendimiento previsto. Por ejemplo, el proyecto tendrá que cumplir una serie de ratios prudenciales, la mayoría relacionadas con la cobertura de la deuda. Cualquier caída de la rentabilidad que produzca penalizaciones deteriora dichas ratios y origina presiones de los inversores sobre los responsables del bajo rendimiento. Esto constituye un fuerte incentivo para cumplir los objetivos de servicio y provoca una mayor eficiencia de las penalizaciones. En su informe del año 2006 sobre el rendimiento de explotación de los partenariados público-privados, el partenariado Partnerships UK muestra que el nivel de descuentos por penalización suele ser bajo y que, en la mayoría de los casos, conlleva una mejora del desempeño.

En la mayoría de los proyectos de partenariados público-privados, el consorcio que agrupa a los socios privados crea una sociedad instrumental como empresa encargada del proyecto. Uno de los problemas a los que se enfrentan en estos casos es que los *stakeholders* vayan por libre (*free-riding*). Por ejemplo, los inversores en acciones pueden intentar desvincularse del proyecto cuando el retorno de la inversión alcance el nivel esperado.”

ESADE (2008, diciembre). “Los partenariados público-privados y la introducción de financiación privada en la inversión pública”. *Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Política* (núm. 17).

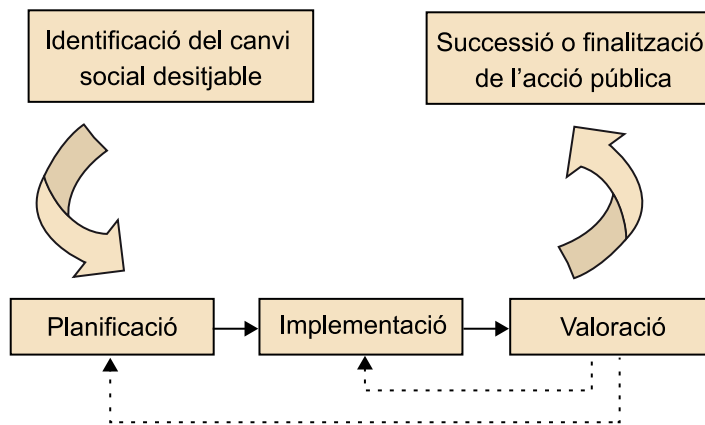
La conclusió és que l'èxit en la constitució d'un PPP passa per l'aclariment de la fórmula de finançament que redueixi el risc de dèficit per al sector públic i el sector privat i el reconeixement de beneficis compartits.

Lògicament, el benefici econòmic previst queda habitualment en mans de l'actor privat, tot i que també pot repartir-se per tal d'acordar noves inversions. El que sí que és evident és que el sector públic obté beneficis en termes de resultat de la política o servei públic.

5.2.2. Motivacions i tipologia de PPP

Els PPP poden crear-se perquè sector públic i privat col·laborin en els propòsits de política pública següents, que són compatibles. De fet, és preferible que el PPP reconegui tots quatre propòsits com a essencials per al bon funcionament. L'aproximació es fa en funció del cicle clàssic de política pública que incorpora les fases de disseny, implementació i avaluació.

Figura 2. Cicle de política pública



Font: Maria Lúria (Apartat "La gestió per a resultats" d'aquest mòdul).

- **Propòsit 1. Disseny i planificació.** En aquesta fase els PPP fomenten l'acord a través d'un treball intensiu en coneixement.

Per exemple, la planificació d'una estratègia conjunta en matèria turística.

- **Propòsit 2. Implementació i prestació de serveis** en alguna de les modalitats següents:
 - Amb operadors privats que tinguin capacitat en el sector.
 - Mitjançant coproducció amb operadors privats.
 - A través d'externalització completa.

Seria el cas de PPP creats per gestionar infraestructures.

- **Propòsit 3. Coordinació (implementació).** En aquest cas el sector públic es responsabilitza de fixar les prioritats, però el PPP serveix per a posar en contacte la varietat d'actors que comparteixen uns principis o objectius.

És el cas, per exemple, dels consorcis de turisme publicoprivats i de la seva capacitat per a compatibilitzar plans de dinamització del sector.

- **Propòsit 4. Seguiment i avaluació de les polítiques (valoració i successió de la política pública).** Aquest instrument és fonamental per a analitzar l'èxit o fracàs d'una estratègia o política pública. Tots els PPP haurien de recollir aquest propòsit i preveure mecanismes de planificació interna.

En alguns casos, el seguiment i l'avaluació poden condicionar la gestió del servei i variar els acords de finançament entre les parts integrants del PPP.

Lògicament, cadascun d'aquests condicionants previs i motivacions per a la creació de PPP afecten la manera d'organitzar i gestionar la relació entre el sector privat i públic. El text següent de Ysa i altres presenta les modalitats més habituals i serveix per a observar que és possible compatibilitzar les premisses prèviament presentades.

“Ysa genera tres tipus ideals de partenariat a través de transferir els conceptes interorganitzatius de les formes de governança a la gestió interna de partenariats multiorganitzatius i multisectorials. El que demostra és que les relacions interorganitzatives dins d'estructures complexes segueixen el mateix model. I defineix a partir d'aquí tres tipus de partenariats: PPP instrumentals, PPP orgànics i PPP simbòlics (vegeu la taula següent).

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

Tipus ideals de partenariats

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

Font: Ysa (2007).

Els partenariats instrumentals

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

El seu ús més comú està vinculat a l'execució i la gestió d'infraestructures. El *Private Finance Initiative* (PFI) al Regne Unit, i el diàleg competitiu de la UE en contractació pública (participativa i negociada), estarien inclosos en aquest tipus. L'avantatge d'aquest model de partenariat és que aconsegueix fer viables els projectes. Sense l'*input* privat, les administracions públiques no podrien desenvolupar aquests projectes fent servir els propis recursos.

D'altra banda, la planificació es fa més ràpida gràcies al finançament preliminar, i la preparació prèvia requerida perquè el projecte arribi a la contractació pública pot obtenir millores respecte als esquemes de qualitat tècnica. El desavantatge d'aquests models és que hipotequen pressupostos futurs, i comencen a aflorar resultats que mostren que alguns projectes han estat més cars que si s'haguessin finançat amb pressupost públic.

Els partenariats simbòlics

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

Aquests PPP fan palès el desig de l'organització amb més poder en la relació de reforçar la seva posició respecte a la resta de participants, a través de la gestió amb un disseny institucional jeràrquic. Això es reproduïx en l'estructura organitzativa del partenariat, que segueix la perspectiva clàssica que concep el gestor del partenariat com un controlador del sistema i una clara autoritat única d'àmbit organitzatiu, amb un pilotatge de dalt a baix. Per aconseguir la implicació dels socis clau, un PPP simbòlic ha de recórrer a oferir incentius selectius (siguin de naturalesa material o immaterial). En casos extrems, quan l'Administració pública té un control absolut sobre el partenariat, desembocaríem en el que Harding (1998) anomena *shotgun partnerships*, o partenariats a la força, ja que l'Administració modela el comportament d'altres organitzacions.

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

Els partenariats orgànics

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

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

T. Ysa; X. Padrós; À. Saz (2007). *La gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya ("Col·lecció Estudis", núm. 26, pàg. 140-145).

5.2.3. Els efectes dels PPP: com s'ha d'organitzar un PPP perquè funcioni?

De l'apartat anterior podem extreure que els PPP són heterogenis, no hi ha un model clar de com s'han d'organitzar i quins propòsits prevalen a l'hora de crear-los. El risc de no disposar d'una finalitat clara pot provocar la difuminació de responsabilitats, processos i estructures de coordinació i fixació d'objectius. Tot i aquesta visió pessimista de les dificultats de coordinació interna, els defensors dels PPP consideren que es fa el pas precisament per garantir que els criteris de qualitat i eficiència siguin prioritaris en la relació publicoprivada. La seva flexibilitat organitzativa no ha de ser necessàriament negativa i fins i tot pot ser buscada en alguns casos.

De fet, la literatura acadèmica propera als PPP considera que precisament són els partenariats els que, en bona mesura, han permès trobar un equilibri entre la responsabilitat dels actors en la fixació d'objectius estratègics i operatius, i el seguiment cap a la consecució dels objectius (Bovaird i altres). Aquesta finalitat implica un camí que inclou l'assignació de rols, la flexibilitat interna i la cerca de figures de gestió que unifiquin internament la veu del PPP. En definitiva, l'objectiu dels PPP, des d'una perspectiva organitzativa, és aconseguir trobar una veu única i representativa dels interessos de les organitzacions que en formen part.

La visió col·laborativa dels PPP percep com a fortlesa el fet de potenciar mecanismes d'aprenentatge mutu entre els integrants del PPP, que poden generar beneficis interns i externs a les organitzacions com a resultat de la posada en comú de percepcions i experiències en relació amb un servei o sector de política pública.

Un dels efectes addicionals que pot generar la creació de PPP és la creació de massa crítica vinculada a aquell servei, de manera que es contribueix a la creació d'economies d'escala. És a dir, la consolidació del PPP i la dotació d'una organització i estructura comuna, comporten la inèrcia a créixer, a acumular experiència i coneixement i a provocar que aquell PPP sigui qui presti a un preu inferior aquell determinat servei. És el que Allen denomina "la cursa per a guanyar quota de mercat". Des d'una visió que persegueix obtenir bons resultats a costos inferiors, aquesta conseqüència no és necessàriament dolenta i reproduceix la lògica de la recerca per la qualitat i l'eficiència.

Però també pot tenir com a conseqüència negativa la segmentació entre actors privats de referència i d'altres actors privats que es quedin amb quotes de mercat reduïdes. En aquesta segona categoria se situarien les que no entren al PPP.

Alfred Vernis resumeix aquestes condicions organitzatives:

"[...] Existen una serie de elementos que resultan clave para el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado, y que aparecen repetidamente en la bibliografía. La falta de algunos de estos elementos –del mismo modo que la de algunas de las condiciones de partida– ha provocado dificultades en las asociaciones público-privadas [...].

Son los siguientes:

- La transparencia y la comunicación clara para establecer una confianza y comprensión mutuas.
- La claridad de los roles y objetivos de la asociación.
- La dedicación a las competencias organizativas.
- La aplicación del rigor y la disciplina profesional que se aplicarían en las alianzas corporativas o intra-administrativas.
- El respeto por las diferencias de enfoque, competencias y objetivos de las distintas partes.

Referència bibliogràfica

T. Bovaird; E. Löffler; S. Parrado-Díez (ed.) (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Referència bibliogràfica

E. Allen (2002). *Managing Strategic Service Delivery Partnerships: From Governance to Delivery*. Londres: New Local Government Network.

- La obtención de beneficios mutuos, de manera que los socios alcancen sus propios objetivos, además de los que tienen en común.
- La comprensión de las necesidades de los socios locales y los beneficiarios, con especial atención a la creación de capacidades, frente a la creación de dependencias.”

Vernis (2005, pàg. 22). “Asociaciones entre lo público y lo privado: formas legítimas e ilegítimas”. VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y reforma del Estado. Madrid.

En resum, el bon funcionament d'un PPP preveu un canvi en la percepció de control del sector públic respecte de les funcions desenvolupades pels actors privats. En lloc d'imposar un control estratègic, es fomenta la governança consensuada i la recerca d'espais comuns.

Els PPP promouen la consecució d'objectius i, per tant, porten intrínsecament la cerca de l'excel·lència. Aquesta dinàmica pot afectar la competència amb altres actors privats, però és responsabilitat del sector públic delimitar els espais d'exclusivitat del partenariat i fomentar la coordinació amb altres organitzacions privades. Efectivament, pot donar-se el cas que els competidors puguin veure's afectats de manera negativa. Però no es pot oblidar que el bon funcionament d'un determinat sector pot incidir positivament en altres empreses i organitzacions sense ànim de lucre. És l'exemple del sector tecnològic en el cas de les infraestructures i els serveis “Smart”, així com organitzacions del tercer sector en la prestació de serveis socials.

5.3. Bones pràctiques, i alguna fallida, internacionals

L'expansió internacional dels PPP és avui notòria i va més enllà dels àmbits en els quals van tenir les primeres experiències (les infraestructures i el transport), de manera que afecten serveis socials, sanitat, educació i desenvolupament econòmic.

A continuació fem un repàs de casos considerats d'èxit en diversos sectors i contextos.

a) Infraestructures i transport

En l'àmbit de les infraestructures, el cas més aplicat arreu del món ha estat la constitució de PPP per planificar i gestionar autopistes. Hi ha una gran varietat de categories de PPP en aquest sector, en funció de la implicació del sector privat en la planificació de la via, del repartiment de beneficis amb el sector públic i del compromís compartit o exclusiu en el seu manteniment.

Lectura obligatòria

La lectura següent té interès perquè recull en un entorn real els principis que s'han desenvolupat en aquest apartat. Moszoro ens presenta les motivacions i les diferències d'organització dels diversos partenariats a la ciutat de Varsòvia.

M. Moszoro (2009, 16 de juny). “Implementar partenariados público-privados en los municipios: la experiencia de Varsovia”. *Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Política*.

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

El model americà adopta una posició en què el sector públic i privat col·laboren conjuntament en la construcció (són copropietaris de la infraestructura), mentre que el sector privat la gestiona i en fa el manteniment. El sector públic té també accés als beneficis, que poden repercutir directament en la mateixa infraestructura.

En canvi, a Europa, el règim de concessió ha estat tradicionalment predominant. L'administració planifica i construeix la carretera, però en cedeix la gestió i conservació i deixa els beneficis a l'empresa privada perquè faci les millores acordades. Aquest model ha entrat en debat, tant per la seva llunyania respecte dels principis de PPP (podem discutir que no és ben bé un PPP, sinó una altra modalitat de col·laboració publicoprivada), com per la poca rendibilitat social que genera.

Un exemple de resultats amb grans deficiències el trobem en el cas del metro de Londres. A partir de 2003 va començar a operar com a partenariat, en el qual la infraestructura i els trens eren mantinguts per dues companyies privades (Metronet i Tube Lines), amb contractes per trenta anys. Partidaris del canvi van argumentar que el PPP reduiria les ineficiències del sector públic, que havia rebut moltes crítiques per un estat de conservació deficient i les avaries constants en algunes línies.

L'esquema de PPP va perillar quan Metronet, responsable de dues terceres parts de la xarxa, va entrar en fallida l'any 2007, ja que el cost de diversos projectes s'havia disparat i havia d'assumir-lo en solitari. Els suposats beneficis d'aquell PPP es van posar en entredit quan es va descobrir que la fallida de Metronet havia costat més de 2.000 milions de lliures. Aquell episodi va dificultar trobar un nou soci privat per a aquelles línies.

Altres tres línies continuaven sent responsabilitat de l'altra empresa, però un desacord sobre prioritats i estimacions d'inversions va portar a una crisi. Posteriorment, un arbitratge va declarar que l'organisme públic (TFL) havia de compensar Tube Lines, fins que, finalment, l'organisme públic ha acabat per tornar a gestionar en exclusiva la xarxa.

b) Sanitat

L'àmbit sanitari ha tingut condicions favorables per a la constitució de PPP: un sector privat madur i competitiu, una necessitat social i la capacitat de compartir quelcom més que riscos en relació amb els costos.

Els hospitals representen actualment entre un terç i la meitat de la despesa sanitària. Els problemes de finançament del sector públic i l'envelliment de la població pressionen encara més aquesta tendència. És a dir, cada cop són necessaris més llits per a fer-hi front. Alguns governs han contractat serveis al sector privat, i d'aquesta manera han optimitzat recursos inutilitzats del sector privat tot evitant la saturació del públic.

Pàgina web

Aquesta notícia reconeix la finalització del PPP i planteja el nou escenari: <http://www.tfl.gov.uk/corporate/modesofoftransport/londonunderground/management/1580.aspx>.

Els PPP en aquest sector neixen amb una finalitat ben diferent: el sector privat construeix i gestiona l'hospital amb criteris d'ús social (sense cost per al pacient). Al final de l'any el govern compensa l'hospital en funció de criteris de qualitat, d'acord amb un seguiment periòdic de l'hospital. En cas de no assolir els objectius prèviament marcats, el govern penalitza l'operador privat.

c) Ensenyament

Les escoles constitueixen un model d'intensa relació entre sector públic i sector privat. En el cas català, l'existència d'una oferta d'escoles privades va contribuir a fer més fàcil la maduració d'un model basat en la concertació, en què el sector privat garanteix omplir les seves places disponibles a través d'un acord amb el sector públic.

Els PPP desenvolupats en els darrers anys afluïren en entorns en què hi ha manca d'oferta d'escoles. La construcció de nous equipaments es fa en un règim administratiu que sol ser més ràpid que el tradicional. Als països anglosaxons s'han implementat recentment projectes per a construir escoles seguint un model de projecte constructiu idèntic al de la resta d'escoles públiques. Això motiva que, independentment de qui gestioni l'equipament, l'organització dels espais i el disseny de les aules serà idèntic al d'una escola pública.

En un PPP el sistema públic aporta el currículum formatiu i el model educatiu de l'escola, mentre que el personal el pot aportar l'empresa que gestiona l'escola o bé el sistema públic.

d) Turisme

Els partenariats en el sector turístic neixen per la necessitat de coordinar estratègies de promoció econòmica d'un territori o una ciutat. Habitualment, aquesta tasca està reservada constitucionalment als governs.

En el cas dels turisme, però, la imatge que es té de l'exterior implica i afecta diversos actors que poden ser públics o privats: edificis emblemàtics, monuments, clubs esportius, comerços. Tots ells fan una aportació a la personalitat d'aquell determinat territori i és lògic que vulguin incidir-hi.

Aquest raonament ha derivat en la constitució d'estructures, més o menys estables, de col·laboració publicoprivada, en què hotelers, hostalers i comerciants han estat molt involucrats. La constitució de PPP és una fórmula més per a considerar, si bé no l'única, per a fer front a interessos comuns.

Els PPP en l'àmbit turístic passen per la constitució de societats, en el cas de Barcelona és un consorci publicoprivat, en el qual el sector privat i el sector públic coparticipen en la presa de decisió i en el finançament. Els òrgans de govern defineixen les línies principals de treball, d'acord amb les prioritats

Lectura optativa

Per a fer una mirada sobre els PPP en aquest sector, us recomanem la lectura d'aquest article:

B. Dowdeswell; M. Heasman (2004). *Public-Private Partnerships in Health. A comparative Study*. Report prepared for the Netherlands Board for Hospital Facilities.

Lectura disponible als materials de l'assignatura.

d'actuació que puguin arribar des del govern de la ciutat o del país. De fet, és el Consorci Turisme de Barcelona qui elabora els plans estratègics de turisme a la ciutat per encàrrec de l'Ajuntament de Barcelona.

La implementació de l'estratègia turística correspon, a parts iguals, al sector públic i al sector privat, a través dels canals de comunicació tradicionals o bé més moderns. Quant a la gestió del consorci, sector públic i sector privat acorden una figura directiva de confiança per a totes dues parts que serveixi de veu única.

D'ençà de la constitució del Consorci als anys noranta, el sector turístic a Barcelona ha esdevingut fonamental per a l'economia de la capital catalana i un referent arreu del món. Els avantatges han estat diversos: compromís, experiència adquirida, generació d'objectius compartits i capacitat de desenvolupar una estratègia coordinada amb costos relativament baixos.

5.4. Idees clau

- Els PPP són un tipus d'acord que permet que l'administració pública i un actor privat participin en les decisions i/o en la prestació d'un determinat servei o programa públic.
- Els PPP funcionen sempre que hi hagi l'acord de compartir riscos i beneficis. En els casos en què els beneficis siguin compartits, però els riscos els assumeixi l'administració, el partenariat no serà beneficiós a llarg termini.
- Els PPP es consoliden sempre que els actors participants tinguin el convenciment que la situació és beneficiosa per a les dues parts.
- Els PPP que funcionen bé es basen en la confiança mútua. No hi pot haver la sensació que aquell actor no ajudarà a obtenir els millors resultats.

Activitats

Organització i gestió pública: del model burocràtic a l'administració moderna

1. Quines condicions van fer discutible que les organitzacions burocràtiques es consideressin poc preparades per als reptes de la societat als anys setanta?
2. En quina mesura les cinc parts de l'organització de Mintzberg serveixen per a entendre millor qualsevol organització pública o privada?
3. Fins a quin punt penseu que les agències i fórmules organitzatives similars ajuden a millorar l'eficiència en la gestió pública?
4. Requereix l'administració electrònica una adaptació interna o bé un canvi en la relació amb la ciutadania? Quins canvis haurien de donar-se perquè els principis de l'administració electrònica siguin plenament desenvolupats?

La gestió per a resultats

5. Quines característiques fan que la GpR enforteixi la dimensió de la gestió?
6. Quins trets bàsics diferencien la GpR d'altres models de gestió pública tradicionals? Quan es pot dir que una administració pública aplica la GpR de manera generalitzada?
7. Quines fragilitats hi ha en la implementació efectiva de la gestió per a resultats? Com es podrien resoldre?
8. Argumenteu per què la GpR contribueix a la transparència i rendició de comptes.
9. Fins a quin punt penseu que la política pot limitar o incrementar la viabilitat d'implementar una avaluació de resultats? I l'aplicació de la gestió per a resultats com a model de gestió integral?

La qualitat a l'administració pública moderna

10. En quina mesura el concepte de qualitat integral es pot deslligar de models d'adaptació?
11. Quines característiques tenen les carteres de serveis per a ser considerades com un instrument en la gestió de la qualitat?
12. Quin paper tenen els estàndards de qualitat i les normes ISO en la qualitat integral?
13. Què facilita que el model EFQM sigui tan difós a Europa? És adaptable tant al sector públic com al privat?
14. Per quins motius l'autoavaluació s'ha de fer de manera freqüent?

Les externalitzacions i privatitzacions

15. Què diferencia una externalització d'una privatització? Pensa en un exemple diferent al que s'exposa en aquest apartat.
16. Quins mecanismes té l'administració per a evitar que la privatització acabi repercutint en una pèrdua de valors públics?
17. Per quins motius econòmics i tècnics s'externalitzen i privatitzen serveis públics?
18. És recomanable privatitzar si no hi ha competència real en el sector?

Els partenariats publicoprivats

19. Per quin motiu considereu que un actor privat pot preferir un PPP a una fórmula de privatització?
20. Quins beneficis s'obtenen dels PPP? I quins riscos hi ha?
21. Quins tipus de PPP hi ha i què diferencia cada tipologia?
22. Per què considereu que els PPP són més habituals en equipaments sanitaris i infraestructures i, en canvi, es donen menys casos en altres sectors?

Bibliografia

Agencia de Evaluación y Calidad (2009). *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*. Ministerio de la Presidencia (“Colección Guías”).

Allen, E. (2002). *Managing Strategic Service Delivery Partnerships: From Governance to Delivery*. Londres: New Local Government Network.

Ballart, X.; Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. València: Tirant lo Blanch.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Bel, G. (2001, 4 de maig). “Privatización, competencia y electricidad”. *La Vanguardia*.

Bel, G.; Fageda, X. (2007). “Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies”. *Local Government Studies* (vol. 4, núm. 33, pàg. 517-534).

Birch, D. (2001). *Local Authority Procurement: A Research Report*. Londres: Department for Transport, Local Government and the Regions.

Bovaird, T. (1986). “Public and Private Partnerships for Financing Urban Programme”. A: E. A. Rose (ed.). *New Roles for Old Cities*. Aldershot: Gower Press.

Bovaird, T.; Löffler, E.; Parrado-Díez, S. (ed.) (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Brown, G. (2003). *A Modern Agenda for Prosperity and Social Reform: Opportunity, Security, Prosperity*. Londres: Social Market Foundation.

Carrillo, E.; Tamayo, M. (2009). “Les enquestes sobre satisfacció dels serveis públics a les ciutats”. A: Carles Ramió (coord.). *La col·laboració publicoprivada i la creació de valor públic* (pàg. 96-124). Diputació de Barcelona (“Col·lecció Estudis”).

Clegg, S.; Hardy, C.; Nord, W. (ed.) (1996). *Handbook of organization studies*. Londres: Sage.

Comisió Europea (2003a). *A European initiative for growth: investing in networks and knowledge for growth and jobs*. Comunicació de la Comissió Europea.

Comissió Europea (2003b). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Brussel·les: Directorate-General Regional Policy, European Commission.

Criado, J. I.; Ramilo, M. C. (2001). “e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas del siglo XXI”. *Revista vasca de administración pública* (vol. 61, n. 1., pàg. 11-43).

Crozier, M.; Huntington, S.; Watanuki, J. (1975). *The crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*. Nova York: New York University Press.

Crozier, M. (1993). “El fenómeno burocrático”. A: Carles Ramió; Xavier Ballart (coordinadors). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie “Administración General”).

Crozier, M. (1996). “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. Presentat al I Congrés Interamericà del CLAD sobre la Reforma de l'Estat i de l'Administració Pública, celebrat a Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de novembre.

Deming, W. E. (1989). *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos (edició original en anglès, 1982).

Dewenter, K.; Malatesta, P. (2001). “State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity”. *The American Economic Review* (vol. 1, núm. 91, pàg. 320-334).

Dowdeswell, B.; Heasman, M. (2004). *Public-Private Partnerships in Health. A comparative Study*. Report prepared for the Netherlands Board for Hospital Facilities.

Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. Nova York: Harper and Row.

Drucker, P. (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Nova York: Harper and Row.

Echebarría, K. (1994, juliol). "Política de reforma y reforma de la política: el caso del Gobierno Vasco". *Revista Autonomies* (núm. 18). Barcelona.

Echebarría, K. (2003). "Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos". Ponència presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrat del 28 al 31 d'octubre. Panamà.

Echebarría, K. (2007). "Els dilemes del disseny organitzatiu en la gestió pública". A: F. Longo; T. Ysa (editors). *Els escenaris de la gestió pública del s. XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Eckel, C.; Eckel, D.; Singal, V. (1997). "Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways". *Journal of Financial Economics* (vol. 2, núm. 43, pàg. 275-298).

Elliott, L.; Treanor, J. (2000, 2 de novembre). "A whole world sold on sell-offs". *The Guardian*.

ESADE (2008, desembre). "Los partenariados público-privados y la introducción de financiación privada en la inversión pública". *Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Política* (núm. 17).

Estrada, F. (2006). "Herbert Simon and the organizational economic". *MPRA*, Paper núm. 20071.

Galofré Isart, A. (1997). *La modernización de las Administraciones Públicas. Guía breve de estrategias y actuaciones aplicadas*. Santiago de Compostela: Escola Gallega de Administración Pública.

García González, I. (2007). "Quins són els aspectes que cal considerar en l'ús de l'entrevista en profunditat com a instrument de recerca?". Butlletí LaRecerca (fitxa núm. 9). <http://www.ub.edu/ice/recerca/fitxes/fitxa9-cat.htm>.

García, I. M. (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público* (núm. 47/2007, pàg. 37-64). Madrid: Instituto de Ediciones Fiscales.

Garde, J. (2006). "La institucionalización de la Evaluación de las políticas públicas en España". *Auditoría Pública* (núm. 39, pàg. 17-26).

Generalitat de Catalunya (maig de 2010). *Pla de Qualitat dels serveis socials de Catalunya 2010-2013*. Departament d'Acció Social i Ciutadania.

Gibson, J.; Tesone, D. (2001). "Management Fads: Emergence, Evolution, and Implications for Managers". *Academy of Management Executive* (vol. 15, núm. 4, pàg. 122-134).

Grima, P.; Tort-Martorell, X. (2004). *Qualitat i govern local: els models de l'EFQM i CAF i les normes ISO 9000*. Diputació de Barcelona ("Col·lecció Síntesi", núm. 8).

Handy, Ch. (1992). "Balancing Corporate Power. A New Federalist Paper". *Harvard Business Review* (vol. 6, núm. 70, pàg. 59-72).

Hernández de Cos, P. (2004). "Empresa pública, privatització y eficiència". *Estudios Económicos* (núm. 75). Banco de España.

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

Kaplan, R.; Norton, R. (2001). "Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I". *American Accounting Association* (vol. 15, núm. 4, pàg. 87-104).

Klijn, Erik-Hans; Teisman, G. R. (2003). "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnerships: An Analysis of Dutch Cases". *Public Money and Management* (vol. 3, núm. 23, pàg. 136-147).

Koiman, J. (2003). "Governing as Governance". Presentat a la Conferència Internacional Democràcia, Governança i Benestar en les Societats Globals, celebrada a Barcelona, del 27 al 29 de novembre.

- Koontz, H.; Weihrich, H.** (1988). *Administración* (9a. ed.). Mèxic: MacGraw-Hill.
- Lázaro, B.; Obregon, I.** (2009). *Guia pràctica 4. Avaluació de la implementació*. Barcelona: Ivàlua.
- Longo, F.** (1999). "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo". A: Carlos Losada. *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (cap. 8). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maluquer, S.; Tarrach, A.** (2008). "Gestió estratègica del pressupost i orientació a resultats: la reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya". A: *Reflexió >Acció >Valor Públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Maluquer, S.** (2011). "El canvi pressupostari de la Generalitat de Catalunya: Una reforma necessària". *Nota d'Economia. Revista d'Economia Catalana i de Sector Públic* (núm. 99).
- March, J. G.; Simon, H. A.** (1993). *Organizations*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Marsh, D.** (1991, hivern). "Privatisation under Mrs Thatcher: Review of the Literature". *Public Administration* (núm. 69, pàg. 459-480).
- Martins, H. F.** (1997, octubre). "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 9).
- Mas, J.; Sullà, E.** (1998). *Manual de disseny de quadres de comandament*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Comitè Director per a l'Organització de l'Administració, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Mas, J.** (2004). "Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la Administración pública". Ponència en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.
- Ministerio de Administraciones Públicas** (2006). *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia* ("Colección Evaluación y Calidad").
- Mintzberg, H.** (1993). "Las cinco partes fundamentales de la organización". A: Carles Ramió; Xavier Ballart (coordinadors). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie "Administración General").
- Mintzberg, H.** (2009). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía y Empresa, 1979.
- Moore, J.** (1992). *Privatisation Everywhere: The World's Adoption of the British Experience*. Londres: Centre for Policy Studies.
- Moore, M.** (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nieto, J.; Vilagrosa, E.** (2008). *Els nous estàndards de biblioteca pública de Catalunya*. Generalitat de Catalunya / Diputació de Barcelona.
- Nieto, C. de Nieves; Ros McDonnell, L.** (2006). *Comparación entre los modelos de gestión de calidad total: EFQM, Gerencial de Deming, Iberoamericano para la Excelencia y Malcom Baldrige. Situación frente a la ISO 9000*. Document presentat al X Congreso de Ingeniería de Organización, celebrat a València el 7 i 8 de setembre.
- Niskanen, W. A.** (2007). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: Aldine Transaction (1a ed. de l'original de 1971).
- Nonaka, I.; Takeuchi, H.** (1995). *The knowledge creating company*. Nova York: Oxford University Press.
- OCDE** (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: MAP.
- OCDE** (1999). *Synthesis of reforms experiences in nine OECD countries: government roles and functions and public management*.
- OCDE** (2003, març). The e-government imperative: main findings. *Policy Brief*.

- OCDE** (2005). *El futuro de la modernización del Estado*. OCDE Multilingual Summaries.
- OCDE** (2010). *Dedicated Public-Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structure*.
- Oliás de Lima, B.** (2003). "La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la Administración y el ciudadano: las cartas de servicios". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 25).
- Osborne, D.; Gaebler, T.** (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial* (1a. ed.). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Övretveit, J.** (2005). "Public Service Quality Improvement". A: E. Ferlie; L. Lynn Jr.; C. Pollitt (ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Nova York: Oxford University Press.
- Parera, M. A.** (2011). *Guia pràctica 7. Avaluació ex ante*. Barcelona: Ivàlua.
- Peters, G.** (1981). "The problem of Bureaucratic government". *The Journal of Politics* (vol. 1, núm. 43, pàg. 56-82).
- Poggi, G.** (1978). *The development of the modern state*. Stanford: Stanford University Press.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G.** (2011). *Public Management Reform: a comparative analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Nova York: Oxford University Press.
- Prats, J.** *Materials de la llicenciatura de Ciències Polítiques i de l'Administració* (mòdul 2). UOC.
- Prats, J.** (2004). "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo". A: Fernando Sáinz Moreno (dir.). *Estudios para la reforma de la Administración pública* (pàg. 27-102).
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A.** (1973). *Implementation*. Los Angeles: University of California Press, Ltd.
- Proulx, D.; Machiavelli, F.** (2005). "La conception de la gestion par résultats en Amérique latine". *Télescope* (vol. 12, núm. 2).
- Ramió, C.** *Estrategias de mejora administrativa*. Manuscrit.
- Ramió, C.** (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Barcelona: Tecnos.
- Ramió, C.** (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 21). Caracas.
- Ramió, C.; Salvador, M.; Garcia, O.** (2007). *Els Determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya : món local i món autonòmic*. Escola d'Administració Pública de Catalunya ("Col·lecció Estudis", núm. 25).
- Ramos, R.; Pampillón, R.** (1999). "La privatización de los ferrocarriles en Gran Bretaña". *Economía industrial* (vol. IV, núm. 328, pàg. 53-62).
- Rossi, P. H.; Lipsey, M. W.; Freeman, H. E.** (2004). *Evaluation: a systematic approach*. Londres: SAGE.
- Salamon, L.** (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Sanchis, J. A.** (1996). "Privatización y eficiencia en el sector público espanyol". *Revista de Economía Aplicada* (vol. IV, núm. 10, pàg. 65-92).
- Sanín Ángel, H.** (1999). "Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación)". *Serie manuales 3*. Xile: CEPAL.
- Santana, L.; Negrón, M.** (1996, juliol). "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 6). Caracas.
- Santolaria, J.** (2004). "La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano". Ponència en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.

- Savas, E. S.** (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Nova York: CQ Press.
- Savas, E. S.** (2005). *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons* (capítol 1). Washington, DC: CQ Press.
- Serra, A.** (2007). "La gestió per a resultats en les organitzacions públiques". A: F. Longo; T. Ysa (editors). *Els escenaris de la gestió pública del s. XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Serra, A.; Figueroa, V.; Sanz, A.** (col·l.) (2007). "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". *Proyecto CLAD-BID* (sèrie "Documentos Debate", 11).
- Simon, H. A.** (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (4a. ed.). Nova York: The Free Press.
- Stoker, G.** (1998). *The new management of British Local Governance*. Londres: McMillan.
- Subsecretaria de Carabineros** (2008). *La medición del rendimiento policial: experiencias internacionales*. Xile: Gobierno de Chile.
- Tarrach, A.** (2011). "El pressupost per a resultats. Principals components i aspectes clau". *Nota d'Economia. Revista d'Economia Catalana i de Sector Públic* (núm. 99).
- Taylor, F. W.** (1993). "Principios de la dirección científica". A: Carles Ramió; Xavier Ballart (coord.). *Lecturas de teoría de la organización*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (sèrie "Administración General").
- Villoria, M.** *Sociedad Moderna y Burocracia. El paradigma burocrático y su crisis*. Manuscrit.
- Welp, Y.** (2007). *¿Hacia el fin de la administración pública burocrática?*. Tesi doctoral.
- Ysa, T.; Padrós, X.; Saz, À.** (2007). *La gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya ("Col·lecció Estudis", núm. 26).
- Ysa, T.** (2009). "La gestió de partenariats publicoprivats: tipologies i reptes de futur". A: Carles Ramió (coord.). *La col·laboració publicoprivada i la creació de valor públic* (pàg. 20-34). Diputació de Barcelona ("Col·lecció Estudis").