



## Tendències i dificultats dins la teoria de la gestió pública

## Presentació

Gestió, polítiques públiques, visió, ciència del dret administratiu, lideratge, governança, descentralització, organitzacions... Des de fa molts anys, l'Escola ha fet un esforç considerable per proporcionar als empleats i empleades públics una visió acurada del pensament actual sobre aquestes matèries. Hem fet seminaris especialitzats, cursos d'adaptació a les normes que han sorgit, formació a mida; hem proporcionat eines de treball i d'anàlisi sobre aquestes matèries, i hem intentat fer-vos arribar, mitjançant tota mena de conferències, actes i presentacions, el millor pensament crític del moment en aquesta difícil matèria que és la gestió en l'àmbit públic.

Però quin és l'estat de la qüestió en aquests moments? Quins són els àmbits de debat que encara tenim sobre la taula? Quins problemes conceptuals i de gestió hem de resoldre? Quins són els àmbits que cal millorar?

Aquest número, precisament, intenta col·locar "blanc sobre negre", dubtes, problemes i qüestions de debat que encara queden per resoldre dins de les anomenades *ciències administratives i polítiques*.

Per això, Xavier Ballart, que actualment és professor de la Unitat de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Barcelona i està especialitzat en gestió pública i polítiques públiques, ens acompanya en aquest número de la revista amb un breu resum sobre les tendències actuals en aquest àmbit i les qüestions que els experts en la matèria encara continuen debatent. La seva visió analítica ens proporciona una posada al dia del que es discuteix en aquests moments en els centres més importants del pensament social, i exposa els àmbits d'estudi en els quals encara ens queden temes, dubtes i problemes per resoldre.

### Sumari

#### Presentació

**Entre els debats i les aplicacions reals:  
de les conferències internacionals al  
món real de la gestió pública**

Xavier Ballart

#### Breus

# Entre els debats i les aplicacions reals: de les conferències internacionals al món real de la gestió pública



Xavier Ballart

Gestió i polítiques públiques

Xavier Ballart és professor de la Unitat de Ciència Política de la UAB, especialitzat en administració i gestió pública i anàlisi de polítiques públiques. La seva carrera professional s'ha desenvolupat a la UAB, si bé també ha estat professor a la Indiana University Bloomington, School of Public and Environmental Affairs, i al College of Europe de Bruges.

Els seus treballs s'han dedicat a l'anàlisi de polítiques concretes, a l'estudi de les administracions espanyoles, a la innovació en la gestió pública, a les reformes pressupostàries i a la introducció d'indicadors de *performance*, i, últimament, als valors i la motivació dels empleats públics. La seva producció es pot consultar a <http://www.xavierballart.com>.

**En el món de la recerca es parla de desenvolupament i innovació, de tecnologia i de transferència de nous coneixement al món real. L'Administració pública, el seu funcionament, la seva gestió i els canvis que experimenta també són objecte de recerca per part d'una comunitat d'investigadors i de professionals que publiquen els resultats de la seva recerca en publicacions competitives internacionals.**

Les tres principals reunions científiques del sector són l'*European Group of Public Administration*, que promou l'Institut Internacional de Ciències Administratives i que s'acaba de reunir a Tolosa; la *Public Management Research Association* dels EUA, que es reuneix cada dos anys en una universitat nord-americana i a la qual assisteixen recercadors de tot el món, i la *International Research Society for Public Management*, també de caràcter internacional i que en la seva última edició es va reunir la primavera passada a Berna. Juntament amb aquestes tres conferències especialitzades en administració i gestió pública, altres dediquen més espai a l'anàlisi de les polítiques públiques. La diversitat sectorial i la tendència a la quantificació de les anàlisis han fet que les dedicades a anàlisi de polítiques reuneixin un nombre cada vegada més gran de recercadors de procedència acadèmica diversa.

Com és habitual en les conferències científiques, els debats s'estructuren en una sèrie de grups les temàtiques dels quals han anat evolucionant al llarg del temps. Si ho comparem amb fa vint anys ara es parla molt més de *partnerships* (col·laboració i xarxes), *performance management* (gestió de l'acompliment) o *publicness* (motivació i valors públics), per exemple. En el text que segueix s'han triat 10 temes que són objecte de recerca per als especialistes en administració i gestió pública amb el propòsit de presentar breument algunes qüestions centrals i aplicacions que s'han anat desenvolupant en els últims anys, així com alguns dubtes o problemes que plantegen. Aquest breu exercici permet il·lustrar la relació entre recerca i Administració pública.

S'han triat 10 temes que són objecte de recerca per als especialistes en administració i gestió pública amb el propòsit de presentar breument algunes qüestions centrals i aplicacions que s'han anat desenvolupant en els últims anys, així com alguns dubtes o problemes que plantegen

## 1. Gestió, visió i lideratge estratègics

Des de fa molt anys l'estudi de la gestió, ja sigui pública o privada, té incorporat el terme *estratègic* en el seu vocabulari i és habitual sentir parlar de planificació estratègica, gestió estratègica, visió estratègica, pensament estratègic i lideratge estratègic. Però potser no està tan clar en quina mesura aquesta perspectiva i aquestes eines han suposat una veritable millora. Per això és important l'anàlisi empírica de la utilització de les eines estratègiques, la valoració dels processos i dels resultats, ja siguin positius (productivitat, capacitat de resposta a les necessitats, valor afegit) o negatius (formalització, desconfiança, efectes perversos).

### Dubtes i comentaris

- Una de les principals qüestions és que, sovint, els diferents plans estratègics no estan en línia amb la gestió diària o amb les reformes que es van fent en la gestió dels serveis (salut, serveis socials, educació). La manca de relació pot convertir els plans estratègics en un exercici d'observació de l'entorn i generar dubtes sobre la seva utilitat com a eina per provocar la innovació i la reforma dels serveis públics.
- També és possible que es produeixin problemes de coordinació entre els plans estratègics de diferents departaments o entre aquests plans i els sistemes de gestió que es van desenvolupant en les unitats centrals (com són la gestió del personal, dels pres-supostos, el control de gestió o la qualitat).
- Una altra qüestió són els problemes d'integració dels actors socials i de les empreses privades que operen en un sector, particularment en temps de crisi. Les condicions externes dificulten el diàleg entre els poders públics i els actors econòmics i socials (per exemple, en la provisió de serveis sanitaris o socials) quan aquests senten la pressió d'uns preus públics a la baixa o d'una situació que pot posar en perill la seva supervivència.

## 2. Les diferents formes de les organitzacions públiques

Les organitzacions públiques han adoptat formes diferents: des de les unitats semiautònomes en forma d'institut o agència, fins a les empreses públiques i les fundacions. Alguns dels temes que s'han estudiat els últims anys han estat la seva creació, la seva transformació o dissolució, el seu govern i el control del seu rendiment. Aquestes organitzacions interactuen amb xarxes d'actors cada vegada més complexes que van des de les autoritats polítiques subestatals fins a les supraestatals. També han de treballar amb empreses, grups d'interès i altres organitzacions socials.

### Dubtes i comentaris

- Una de les principals qüestions que es plantegen és en quina mesura les noves organitzacions semiautònomes suposen la creació d'estructures realment noves que impliquen un canvi. L'emancipació de les agències porta a la segregació de l'Administració tradicional, però en el seu funcionament també esdevenen burocràtiques.
- Una altra qüestió fa referència a la coordinació entre aquestes organitzacions i les estructures centrals i al seu control democràtic per part del govern. Algunes d'aquestes organitzacions presten serveis importants com, per exemple, el tractament i la distribució d'aigua, mentre que d'altres exerceixen funcions regulatòries d'un sector com ara les telecomunicacions o l'electricitat.
- La tercera qüestió té a veure amb els resultats per al sector públic. En parlar de resultats es pot tenir en compte la seva missió però també la seva capacitat per canviar la forma de treballar, estalviar costos i coordinar-se amb altres actors públics i privats.

## 3. La mesura de l'acompliment o rendiment

En el passat s'han estudiat els indicadors, la seva utilització, els problemes de mesura d'alguns valors i objectius rellevants en el sector públic, els estudis de cas en el marc d'organitzacions específiques, la confiança en els serveis públics i la satisfacció dels usuaris.

### Dubtes i comentaris

- Una primera qüestió és la no-neutralitat de la manera com es construeix la mesura de l'acompliment d'un empleat públic, organització o política pública. La forma com es faci influeix directament en el fet que el resultat de l'avaluació sigui més o menys favorable. Això es pot veure, per exemple, en els informes PISA sobre l'avaluació del rendiment escolar en els països de l'OCDE. El mateix es podria dir dels informes del Banc Mundial o d'altres institucions internacionals sobre la facilitat per fer negocis en diferents països o sobre la corrupció i la transparència. En el mateix sentit, l'avaluació del rendiment individual dels empleats públics allà on s'ha introduït.
- La selecció dels indicadors, l'organització del procés de mesura i la manera com la mesura s'insereix en els sistemes de control determinen com reaccionen les persones o els grups afectats. Una de les coses que més es discuteix són els comportaments adaptatius com ara les petites "trampes" per sortir millor a la "foto" o l'efecte de desplaçament de qüestions rellevants que provoca la necessitat de prestar atenció a allò que es mesura (preparar els tests PISA per treure uns bons resultats abans que aprendre realment).

- Una altra qüestió important és la utilització dels indicadors que fan tant els polítics com els alts directius professionals del sector públic. En principi, associem els polítics al procés d'aprovació de noves polítiques, mentre que els segons estan més relacionats amb els processos a través dels quals diferents organitzacions públiques utilitzen la informació en la direcció estratègica, en el govern i control de les seves organitzacions.

#### 4. La gestió financera útil per a la presa de decisions polítiques

La gestió financera pública gira a l'entorn dels conceptes d'*eficàcia* i *eficiència*, si bé també es fa referència a altres criteris com l'equitat. La necessitat de millorar l'eficàcia dels serveis públics ha portat en alguns casos a prioritzar el nivell administratiu que tracta directament amb els ciutadans. La preocupació per l'eficiència, en canvi, ha conduït a externalitzar alguns serveis i a desenvolupar mecanismes de mercat que generin competitivitat entre els proveïdors d'alguns serveis.

Pel que fa a la gestió financera, els principals debats es produeixen en relació amb la reforma del procés pressupostari. Aquests debats poden tenir un vessant més tècnic sobre els aspectes següents: 1) fórmules per fixar el preu dels serveis públics; 2) desenvolupament d'indicadors d'acompliment (*outputs* i *outcomes*) financers i no financers; 3) adopció de sistemes de comptabilitat de doble entrada que permetin als gestors ser més conscients dels costos de les seves operacions; 4) canvis en l'auditoria interna i externa.

##### Dubtes i comentaris

- La principal reforma pressupostària ha estat l'adopció de diferents formes de pressupost per programes. La divisió en programes, subprogrames i activitats facilita la idea de finançament directe de les polítiques i dels seus objectius en funció del programa polític. Una de les principals qüestions és, però, si hi ha una relació entre l'adopció d'aquestes reformes i els canvis que fan que sigui més fàcil exigir responsabilitats als gestors pel que han aconseguit amb els diners que se'ls van confiar.
- Una altra qüestió és la del paper dels indicadors financers i no financers. El concepte d'*acompliment* o *rendiment* no és fàcil de precisar en cada àmbit de polítiques i és necessari definir "resultats" o "eficàcia" en cada cas. Diferents àrees requereixen diferents mesures, que han de ser consensuades tant des de la perspectiva política com des de la técnicooperativa.
- Una tercera qüestió fa referència a la participació ciutadana. Si bé hi ha un cert consens favorable a obrir el procés pressupostari i fer-lo més transparent per als ciutadans, no és tan clar quines modalitats de participació són més efectives, si els ciutadans han de participar en totes les fases, qui pot participar millor en cada fase i quin és el valor afegit de la participació.

#### 5. La gestió diferenciada del personal

En els últims anys s'ha parlat de diferents maneres de canviar el personal de les administracions públiques per tal que s'adapti millor a les funcions que ha de desenvolupar. Unes vegades s'ha parlat d'estratègies de lideratge i de professionalització; altres vegades, de com millorar les competències i habilitats. També s'ha parlat molt de flexibilitat i de recerca de compromís sobre la base dels valors i la motivació del personal.

##### Dubtes i comentaris

- Una de les principals qüestions que es planteja avui és que les organitzacions són cada vegada més diverses. Algunes continuen prestant serveis de tipus burocràtic homogeni, altres presten serveis professionals i encara d'altres tenen formes empresarials i experimenten una major competitivitat per part de proveïdors privats o del tercer sector. Això suposa una diversitat en les característiques dels empleats (gènere, edat, procedència) però també en els seus coneixements, competències, valors, interessos i motivacions. Conseqüentment, els diferents grups ocupacionals i professionals necessiten pràctiques de gestió de recursos humans diferents. En el cas dels professionals de la salut, dels jutges o dels recercadors, s'han introduït canvis en els sistemes de retribució i de promoció d'acord amb la seva necessitat d'autonomia i de valoració del rendiment per part de l'organització.
- Una qüestió relacionada és, doncs, si el tractament diferenciat té com a resultat una major innovació i un millor rendiment o si, més aviat, produeix conflicte i resultats negatius tant pel que fa al rendiment institucional com a la satisfacció en el treball. L'autonomia és important per a molts professionals i per als directius però resulta difícil d'introduir en organitzacions públiques que tenen una llarga història de polítiques ancorades en l'equitat i en el tractament estandarditzat del personal. La segmentació dels empleats públics es pot percebre com una violació dels principis bàsics d'igualtat de tracte i justícia i podria tenir conseqüències negatives en la motivació i el compromís d'alguns treballadors.

#### 6. El govern local

Des de fa temps que s'estudia la situació contradictòria que viuen els governs locals en tenir reconeguda autonomia i creixent capacitat per solucionar els problemes, per una banda, i una major dependència financera i regulatòria d'altres administracions, per una altra. També s'han generat debats sobre la necessitat de la reorganització dels mapes en un canvi cap a autoritats locals més grans malgrat que la preferència dels ciutadans per mantenir els seus òrgans de govern tradicionals ho impedeix.

# Entre els debats i les aplicacions reals: de les conferències internacionals al món real de la gestió pública

## Dubtes i comentaris

- La visió de les administracions locals com a proveïdores de serveis de proximitat planteja la necessitat de canviar les seves estructures i processos de gestió sobre la base d'una major inversió en tecnologia i professionalització del personal.
- Una segona qüestió que es planteja té a veure amb el fet que la seva actuació en alguns sectors està cada vegada més relacionada i és més dependent de l'actuació d'empreses privades i altres organitzacions socials. El pas del govern a la governança local és aquí evident, ateses les múltiples xarxes que s'han anat creant i que en ocasions donen lloc a consorcis d'organitzacions locals.
- Una tercera qüestió relacionada és la del desenvolupament de formes suplementàries de govern en la línia de la participació en la deliberació buscant formes de democràcia directa. La innovació en aquest àmbit de la democràcia ha estat substantiva, si bé es produeixen tensions entre la forma de govern representativa i les noves formes de participació. Sovint, els regidors i regidores tenen la percepció de perdre influència, i apareixen conflictes entre els ciutadans actius i els seus representants.
- Encara una altra qüestió pot ser l'impacte que tenen els processos de descentralització autonòmica en els interessos locals. El perill de "substitució" d'un govern per un altre genera tensions i crea la necessitat d'acomodar les dues realitats. Mentre que en alguns països els governs autonòmics han estat molt actius, en d'altres els ha costat més trobar el seu rol.

## 7. El recurs al capital social i el tercer sector com a forma de govern

Entre les noves formes de governança apareix una estratègia que pretén revitalitzar el capital social des de les administracions públiques potenciant les iniciatives comunitàries, les pràctiques locals i les organitzacions del tercer sector. Històricament s'havia estudiat el paper del tercer sector en la provisió de serveis públics al costat de la burocràcia tradicional, però des de fa alguns anys el focus d'atenció ja no és el tercer sector en si mateix sinó les noves formes de governança.

## Dubtes i comentaris

- Aquesta nova forma de governança està molt determinada pel context i en especial pel nivell de govern (en particular, el local) i l'àmbit sectorial (preferentment alguns àmbits com el desenvolupament econòmic). Una de les qüestions és, doncs, en quins nivells i sectors tendeix a desenvolupar-se.
- L'altra qüestió fa referència al grau en què funciona, i és un èxit tant pel que fa als problemes substantius com a les relacions entre governs i organitzacions del tercer sector, governs i ciutadans. El resultat negatiu en aquest cas seria la pèrdua de confiança entre els actors o la destrucció de relacions de col·laboració prèvies.

## 8. La gestió multinivell vertical i la gestió de les relacions horitzontals

Un altre tema de debat és l'ampliació del ventall de relacions verticals i horitzontals entre les administracions públiques i el paper que té en aquest procés l'Administració europea en aquells àmbits de polítiques en què és més present.

## Dubtes i comentaris

- La cooperació europea entre les administracions públiques i la seva participació en les xarxes transnacionals és vista com una altra manera d'impulsar la integració europea. La qüestió és si això produeix al mateix temps una "desintegració" estatal en forma de distanciament de les estructures estatals o si es produeix la convergència cap a un model comú d'Administració pública com un dels possibles efectes del fenomen de l'"europeïtzació".
- Una altra qüestió és com la UE ha desenvolupat les seves reformes, fins a quin punt s'ha involucrat en la reforma de les seves estructures administratives, quin model ha seguit i quines poden ser les implicacions per al procés de decisió i formulació de polítiques. Una manera d'estudiar aquesta qüestió ha consistit a comprovar si coincideixen les dinàmiques de les reformes administratives en l'Administració de la UE i en les administracions dels estats.
- Pel que fa a l'impacte de la UE en les administracions autonòmiques, la principal qüestió és si els governs centrals estan envaint les seves competències per efecte de la coordinació de les polítiques europees que els exigeix la UE. Alhora, també es planteja si aquesta coordinació vertical o l'horitzontal entre comunitats autònomes està canviant la natura de les seves relacions i la seva relació amb l'Administració central.

## 9. L'ètica i la integritat en el sector públic

L'estudi de la corrupció, del frau i d'altres formes de comportament contràries a l'ètica pública s'ha consolidat els últims anys com un àmbit central en els estudis de la governança pública. Els debats s'han centrat en les causes de la corrupció i en els instruments per fer-hi front com ara la formació, els codis deontològics, els règims disciplinaris i la comunicació.

## Dubtes i comentaris

- Una qüestió bàsica és com es pot ajudar una organització a ser més ètica i que el seu personal tingui un comportament íntegre. Més concretament, com es pot gestionar el canvi en els casos d'organitzacions que s'han vist implicades en situacions d'aquest tipus.

# Entre els debats i les aplicacions reals: de les conferències internacionals al món real de la gestió pública

- Una altra qüestió és la dels valors propis del sector públic. En quina mesura són diferents dels presents en el sector privat. Juntament amb els valors hi ha la qüestió de la vocació pel servei públic com a element motivador per dedicar-s'hi i en quina mesura algunes reformes poden erosionar aquests valors públics.
- Encara un altre tema és el de la responsabilitat i la rendició de comptes en el sector públic. Aquest és un tema redundat que també apareix en parlar de l'acompliment, de les reformes presupostàries i de la gestió estratègica.

## 10. L'Administració electrònica

La utilització d'informació i de tecnologies de la comunicació en àmbits diversos de la gestió pública ha canviat la manera de treballar dels empleats públics i de relacionar-se amb els usuaris. Diversos acadèmics han estudiat els últims anys l'evolució de l'administració electrònica i el seu ús per part dels ciutadans tant pel que fa a obtenir informació com a fer transaccions electrònicament.

A diferència dels “venedors” de tecnologies, els recercadors tendeixen a qüestionar les coses i a veure els “grisos” més que no pas els “blancs” i els “negres”

## Dubtes i comentaris

- Una de les qüestions que es plantegen fa referència als àmbits en què es desenvolupa l'administració electrònica, atès que en cada moment històric ens trobem amb àmbits molt avançats que conviuen amb altres de més endarrerits. Aquesta mateixa qüestió també fa referència al desenvolupament dels serveis interns de l'Administració en relació amb els serveis externs i que impliquen una relació més directa amb els ciutadans.
- Una altra qüestió no té tant a veure amb els espais sinó amb els temps. L'administració electrònica canvia la percepció del temps i crea una necessitat de servei gairebé instantània. Es plantegen, per tant, dubtes sobre si és possible satisfer aquesta demanda i el que suposa l'expectativa d'una administració “contínua” per als governs i per al sistema democràtic.

Com es pot veure, són moltes les qüestions obertes sobre les quals val la pena investigar i que necessiten la cooperació entre els recercadors i les administracions i els empleats públics. A diferència dels “venedors” de tecnologies, els recercadors tendeixen a qüestionar les coses i a veure els “grisos” més que no pas els “blancs” i els “negres”. Aquesta actitud pot resultar útil per als professionals innovadors que intenten introduir canvis i millores en els serveis públics però que són conscients de les necessitats d'adaptació a cada entorn.

## Breus

### 1.

Podeu consultar la producció, els casos pràctics i les activitats acadèmiques de Xavier Ballart al seu web: <http://www.xavierballart.com>. També hi trobareu enllaços amb altres webs d'avaluació de la gestió pública i de política comparada.

### 2.

També ofereix informació rellevant el web de l'Institut Internacional de Ciències Administratives i, en concret, l'European Group for Public Administration: <http://www.iias-iisa.org/egpa/>. Hi podreu trobar publicacions, enllaços interessants, informació sobre conferències, etc.

### 3.

La International Research Society for Public Management (IRSPM) està interessada a millorar el nostre coneixement sobre la implementació de polítiques públiques i, entre altres activitats, promou la recerca en aquest àmbit. En podeu obtenir més informació a l'adreça: <http://www.irspm.net>.



Generalitat de Catalunya  
Escola d'Administració Pública  
de Catalunya

### Informació i suggeriments

Escola d'Administració Pública de Catalunya  
Tel. 93 567 60 81  
[jpcamino@gencat.net](mailto:jpcamino@gencat.net)  
[www.eapc.cat](http://www.eapc.cat)

El Consell de Redacció de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya vol expressar que no es fa responsable de les opinions que s'expressen en aquest butlletí ni les comparteix necessàriament.

D'acord amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, sobre protecció de dades de caràcter personal, us informem que, si no voleu rebre més aquest butlletí, podeu exercir el dret de cancel·lació i us en podeu donar de baixa enviant un correu electrònic a [publicacions.eapc@gencat.net](mailto:publicacions.eapc@gencat.net), o per escrit (Servei de Recerca, Documentació i Publicacions, Escola d'Administració Pública de Catalunya, c/ de Girona, 20, 08010 Barcelona).