

EL MODEL DIRECTIU A LES ENTITATS LOCALS

Carles Ramió Matas

Professor de Ciència Política i de l'Administració
Universitat Pompeu Fabra

SUMARI

1. Introducció
 2. El context des d'una perspectiva crítica: les transformacions de les administracions locals
 - 2.1. La transformació *de facto* del model històric de funció pública
 - 2.2. El canvi dels paràmetres culturals dels directius públics
 - 2.3. Els perills i els dèficits de la transformació dels directius clàssics als directius en xarxa: l'externalització d'una part important dels serveis públics locals
 - 2.4. Algunes conseqüències negatives de les recents estratègies de modernització a les corporacions locals
 3. Els dilemes en relació amb els directius locals
 - 3.1. Els problemes d'encaix institucional dels directius locals
 - 3.2. La situació específica dels habitatges nacionals
 4. Algunes propostes
 - 4.1. Propostes generals sobre el model directiu a l'Administració local
 - 4.2. Propostes concretes en relació amb els habitatges nacionals
- Bibliografia
-

1. Introducció

L'objecte d'aquesta ponència consisteix a plantejar un conjunt de reflexions i de propostes temptatives de futur sobre el model directiu a les administracions locals. Per a això, el punt de partida consistirà a fer una anàlisi crítica de les transformacions institucionals, organitzatives, d'innovació de la gestió i, finalment, normatives (Llei 57/2003) que estan protagonitzant durant l'última dècada les administracions locals. Aquests canvis es justifiquen fonamentalment per la necessitat d'una acomodació institucional i de gestió de l'Administració local a un model d'Estat de benestar condicionat per uns recursos econòmics limitats. La necessitat de millorar la qualitat dels serveis que perceben els ciutadans és l'altre gran argument utilitzat. Ambdós objectius han generat que les administracions públiques del nostre país hagin abraçat amb força un conjunt de propostes instrumentals que configuren la denominada *nova gestió pública*.

En què consisteix la nova gestió pública aplicada a l'Administració local? Una primera consideració és que sota aquesta perspectiva s'agrupen molts corrents i models de gestió diferents, uns d'analítics, la majoria de caràcter normatiu; uns de genèrics i d'altres de més concrets. Corrents significatius de la nova gestió pública són: la desregulació, l'agencialització, la gerencialització, la privatització, l'externalització (serveis públics gestionats per organitzacions privades amb i sense ànim de lucre), l'ètica en la gestió pública, la participació ciutadana, el paradigma de la qualitat, la

reenginyeria, etc.; I tot, intentant vertebrar un nou paradigma que s'ha denominat *postburocràtic* (Barzelay, 1992; Osborne i Gaebler, 1994). Davant d'aquesta allau d'estratègies i eines modernitzadores, un criteri de classificació substantiu consisteix a agrupar, d'una banda, tots els corrents de la nova gestió pública que adopten un enfocament neoempresarial (Ramió, 2001) i que fan èmfasi en l'economia, l'eficàcia i l'eficiència dels aparells públics i que proposen una clientelització dels ciutadans; i, d'una altra banda, els enfocaments que posen especial atenció en la repolitització, la racionalització i el control de l'externalització dels serveis públics, la participació ciutadana i l'ètica en la gestió pública. El pes real d'aquests dos grups de corrents és molt desigual: els corrents neoempresarials representen la majoria de la bibliografia i són la font d'inspiració directa d'un significatiu nombre d'equips de govern de les nostres administracions. Els corrents que podríem denominar com a *neopúblics* (repolitització, nova regulació, participació i ètica), en canvi, són clarament minoritaris tant al món acadèmic com a les bases conceptuals de les innovacions en la gestió pública de les nostres administracions.

A causa del predomini a les nostres administracions locals de l'enfocament neoempresarial de la nova gestió pública, aquest serà objecte central de reflexió crítica a l'apartat següent. En aquest sentit, les estratègies de modernització de l'enfocament neoempresarial de la nova gestió pública tenen com a èxit principal el disseny d'uns sistemes administratius flexibles. Encara que és cert que la flexibilitat pot afavorir l'assoliment dels objectius públics atenent als principis d'economia, eficàcia i eficiència, no és menys cert que l'escassa institucionalització d'aquests sistemes organitzatius permet una discrecionalitat que pot afavorir dinàmiques i pràctiques poc desitjables i perverses.

2. El context des d'una perspectiva crítica: les transformacions de les administracions locals

És territori comú en tots els períodes de la història moderna dir que l'Administració està en crisi i que es troba en una o en diverses cruïlles. Evidentment, això també succeeix amb l'Administració pública contemporània. Fa ja gairebé cinquanta anys que les administracions públiques del nostre país han formalitzat aquestes incerteses i els intents per superar-les mitjançant estratègies de reforma o de modernització administratives. Un primer element que genera sorpresa és que en tots aquests processos de diagnòstics i d'estratègies normatives de millora hi ha una falta d'atenció espectacular en aquells temes vinculats a la cultura institucional i a la regulació i gestió dels empleats públics. Els interessos s'han centrat en canvis de figures jurídiques, de noves estructures administratives, de processos administratius més fluids, de noves tecnologies de la informació i la comunicació, de societats de cooperació publicoprivades, d'estratègies de qualitat, etc., però hi ha poques referències a la cultura administrativa, a la gestió de personal i a la gestió de les relacions de poder.

En síntesi, és un error, un salt al buit, pretendre reformar o modernitzar una administració pública sense tenir en compte els dos principals elements que la configuren com a organització i com a institució, que són: a) els principis i valors que han de configurar una administració local; i b) la regulació i la gestió de personal enteses en un sentit ampli. Precisament, tots aquests plantejaments de reforma han

fracassat, entre altres motius, per obviar de forma tan evident aquestes dues dimensions i els elements que s'hi associen.

Però durant els últims deu anys ha canviat, de la mà de la nova gestió pública, aquesta tendència d'obviar els valors institucionals i la regulació i gestió de personal en els programes de reforma o modernització, en especial a les administracions locals. Sembla que, al final, s'ha detectat que aquestes són les variables crítiques per aconseguir unes administracions públiques més eficaces i eficients. El sorprenent és que l'estratègia elegida no ha consistit a millorar els valors institucionals i la gestió de personal sinó a adoptar una posició bel·ligerant cap a aquestes dimensions, a anul·lar-ne algunes de les bases conceptuals i històriques perquè aquests elements no siguin més un obstacle per a les estratègies de reforma i modernització que es consideren prioritàries. Com pot ser, això? A tall de resposta, posarem tres exemples que impliquen evidents i perillosos salts al buit: per una banda, el canvi *de facto* del model de funció pública impulsat per les administracions locals; per una altra, l'adopció d'uns principis i valors de caràcter empresarial a les nostres administracions locals; i, finalment, l'escapada cap a la gestió privada per esquivar i evitar els problemes de la gestió dels empleats públics.

Segons la meua opinió, aquestes tres estratègies tenen com a efecte indesitjable la desinstitucionalització de les administracions locals, que genera un perillós model d'organització de caràcter preburocràtic amb tendència a una gestió clientelista absolutament allunyada dels principis i valors públics fonamentals.

2.1. La transformació 'de facto' del model històric de funció pública

Un primer exemple de bel·ligerància, en aquest cas amb les bases històriques institucionals de l'Administració local (i, en concret, de la gestió de personal), es pot detectar en les pràctiques polítiques i professionals de les administracions locals de modificar les bases conceptuals del nostre sistema històric de funció pública. Aquest model es va demorar gairebé un segle en la implantació a l'Administració civil gràcies a la perseverança a aconseguir la superació de les antigues pràctiques clientelistes en la provisió i en la carrera dels empleats públics. Durant l'última dècada, una part important de les administracions subestatals a Espanya (comunitats autònomes i Administració local) gairebé han demolit un model de funció pública amb més d'un segle d'antiguitat.

S'ha d'esmentar que aquests canvis *de facto* al model de funció pública per la via de nous mecanismes de reclutament i selecció impliquen un abandonament sibil·lí del model continental de funció pública (model tancat) per un model anglosaxó de funció pública (model obert). Aquesta transformació té sentit ateses les rigideses i la gestió barroca que imposa el model vigent (tancat continental) de funció pública.

En aquest sentit, el *model obert* de servei civil es basa en la diferenciació dels diferents llocs de treball de l'Administració, cosa que suposa fer un estudi detallat de cada un dels llocs de treball amb l'objectiu de reclutar les persones més idònies per a cada un dels llocs esmentats. Amb el principi de *buscar la persona més idònia per a cada lloc*, l'especialització resulta un tret bàsic d'aquest sistema. El model d'ocupació oberta o de llocs de treball té com a element clau la relació de llocs de treball, a partir

de la qual s'estableixen les necessitats de personal i es determinen els càrrecs a cobrir. En aquest model s'assumeix que les incorporacions provenen de l'exterior de l'organització i que la vinculació acaba en abandonar el lloc concret. El seu funcionament correcte es basa en una descripció de llocs adequada, a partir de la qual s'organitzen els processos de reclutament i selecció per ocupar aquells llocs i no d'altres. En aquest sentit, el reclutament dels denominats *polítècnics* (gerents i directors de serveis) i el reclutament de personal laboral d'algunes administracions locals segueixen més el model de funció pública obert anglosaxó que el model continental tancat.

Tota aquesta transformació *de facto* del model de funció pública que busca la flexibilitat per aconseguir uns aparells administratius més eficaços i eficients pot implicar seriosos problemes que no s'han de perdre de vista:

Un primer problema estaria vinculat a l'estabilitat/inestabilitat del nostre sistema polític local que, en el cas de moltes administracions locals del nostre país, és bastant inestable. En aquest sentit, un dels primers elements diferencials de les tradicions administratives és l'estabilitat dels seus sistemes polítics i administratius. Mentre que en el cas dels models anglosaxons (concretat en el cas dels Estats Units) apareix una clara línia de continuïtat en ambdós sistemes, sense ruptures traumàtiques o radicals, als models de l'Europa continental (amb referents com ara França, Alemanya i Espanya) destaca la ruptura i transformació brusca del sistema polític, mentre que el sistema administratiu es manté estable. Amb aquestes característiques, els sistemes administratius del model continental adquireixen un valor intrínsec com a garante de la continuïtat, i incrementen l'autonomia i independència respecte del sistema polític. Per al cas concret del sistema de funció pública, l'opció per un model tancat, de cossos i grups, juntament amb un grau baix de politització, reforcen aquest caràcter "estable", de continuïtat, davant de la inestabilitat política de l'entorn. Un segon tret que caracteritza les dues tradicions administratives són les relacions que s'estableixen entre la societat i els aparells públics: si els models anglosaxons es desenvolupen en un entorn que s'apropa al "pluralisme", caracteritzat per una societat civil molt dinàmica, articulada i configurada de manera independent de la intervenció de l'Estat, els models continentals tendeixen a configurar-se en un context d'"estatisme" —on l'aparell públic desenvolupa un important paper de regulador/promotor de la societat civil, amb una clara activitat intervencionista— o, alternativament, en un context de "corporativisme" —on l'articulació de grans sectors de la societat condiona l'activitat de l'Estat, en una relació de suport mutu. El paper dels sistemes de funció pública en ambdós casos es configura clarament com una institució adaptada a contextos diferents (Ramíó i Salvador, 2002). El problema d'algunes de les nostres administracions locals, per tant, és que estan impulsant *de facto* un model de funció pública que no sintonitza amb la nostra tradició administrativa, política i social, i aquesta circumstància pot generar molts problemes a mitjà i a llarg termini.

Un segon problema, més important que l'anterior, vinculat amb aquesta transformació, és que la flexibilitat dels mecanismes de reclutament de nous empleats públics pot degenerar en un sistema clientelista de caràcter preburocràtic, la politització d'una part significativa dels àmbits professionals de les corporacions locals, i la vulneració dels principis públics d'igualtat, capacitat i mèrit en l'accés i en la carrera dels empleats públics.

Aquesta situació negativa ja s'ha consumat en moltes corporacions locals i ara té una tornada enrere molt difícil ja que els càrrecs electes tenen molt pocs incentius per retornar a l'esperit i a la pràctica del model tancat. La rigidesa burocràtica amb què s'associa (la majoria de les vegades, injustament) aquest model descoratja els pocs actors preocupats per aquest desvetllament en algunes de les nostres administracions locals de pràctiques clientelistes pròpies del segle XIX.

2.2. El canvi dels paràmetres culturals dels directius públics

La cultura organitzativa és l'ambient que es respira en una organització, els rituals i els costums, les llegendes, els símbols, etc. A un nivell general, una cultura organitzativa s'edifica mitjançant l'articulació de mites, valors i ideologia. La cultura organitzativa té unes utilitats molt importants amb vista a la dinàmica i eficàcia de les organitzacions, i influeix de manera molt directa en el comportament i en els resultats de les organitzacions. Les funcions de la cultura organitzativa són (Ramíó, 1999):

— Transmet un sentit d'identitat als membres de l'organització. Les persones que integren l'organització en reconeixen els elements diferencials i s'hi identifiquen. La cultura organitzativa es converteix en un instrument que dona sentit a actituds i models de comportament amb una certa autonomia dels valors socials de caràcter general. Es podria dir que una cultura organitzativa forta genera un sentiment similar al de "nacionalitat" entre els seus membres.

— Facilita la creació d'un compromís personal amb els objectius organitzatius; és a dir, genera compromisos amplis que permeten superar parcialment els interessos egoistes de cada individu i grup. En aquest sentit, una cultura organitzativa forta permet superar la fragmentació d'objectius, interessos i estratègies.

— La cultura organitzativa pot ser un sistema de control sibil·lí sobre els membres d'una organització en el sentit que aquests solen comportar-se de forma previsible davant de determinats estímuls gràcies a uns valors i tradicions.

Què succeeix quan, de la mà de la nova gestió pública, s'impulsa a les nostres administracions públiques una cultura organitzativa de caràcter neoempresarial? La situació més habitual que se sol trobar, a les administracions locals, és que quan s'impulsa una cultura organitzativa de caràcter neoempresarial es fa sobre una cultura organitzativa prèvia molt poc establerta i cohesionada, excepte en el cas de col·lectius molt professionalitzats que segueixen unes pautes culturals de caràcter corporatiu (per exemple, els secretaris, interventors i tesorers). És a dir, la situació més usual és que en un àmbit de gestió que presenta una absència o gairebé una absència de cultura organitzativa cohesionada i transversal s'introdueixen uns valors neoempresarial. El resultat és que no hi ha xoc entre cultures i, per tant, amb prou feines hi ha conflicte. És quasi com omplir totalment una ampolla buida. El resultat és que apareix una cultura organitzativa de caràcter empresarial sense matisos. No hi ha mestissatge cultural, hi ha una nova cultura organitzativa que escombra tots els valors (positius i negatius) poc articulats que existien prèviament. En aquesta situació, els polítics es comporten com a empresaris, els responsables administratius com a directius o gerents i el personal pateix aquest sistema però s'hi sol integrar i intenta aconseguir un

benefici econòmic en vincular les seves retribucions amb els resultats. Es treballa amb bateries d'indicadors, fonamentalment econòmics, es manegen sistemes d'informació, quadres de direcció integrals, etc. Som, en aparença i en substància, davant d'una empresa ordinària amb alta eficiència i eficàcia (però, també, amb baixa eficiència i eficàcia, com moltes empreses) i que va perdent de vista valors com ara l'equitat, la igualtat, la ciutadania, els impactes socials, etc. Aquests són uns valors que no encaixen amb comptes de resultats, amb clients totpoderosos, amb complements de productivitat, etc.

Impulsar una cultura organitzativa en aquestes condicions genera una certa convulsió inicial que se supera amb la convicció dels conversos, ja que els valors previs escassament articulats generaven incertesa entre els membres de l'organització pública i, en canvi, la nova cultura atorga un sentit a tot, fins i tot a allò que és escassament explicable o justificable des del punt de vista de l'ètica pública. El contagi és ràpid i comporta l'entrada d'uns valors empresarials, abans demonitzats, al sector públic. A la fi els càrrecs electes i els empleats públics llegeixen i s'interessen pels mateixos temes (gestió empresarial) que la majoria dels gestors d'organitzacions privades.

En definitiva, s'ha d'abandonar la idea que la introducció de valors neoempresarials a l'Administració pública és positiva en el sentit que estimulen una gestió molt més eficaç i eficient. Aquest escenari només és cert quan s'introdueixen aquests nous valors en administracions públiques institucionalitzades que tenen uns valors públics sòlids. Desgraciadament, la majoria de les administracions locals no tenen una cultura organitzativa prèvia sòlida i cohesionada configurada sobre valors públics. En aquesta situació de debilitat cultural de la cosa pública, la introducció de valors neoempresarials de la mà de la nova gestió pública és molt negativa ja que els mitjans (economia, eficàcia i eficiència) es transformen en les finalitats i es perden de vista els objectius últims dels programes públics i els col·lectius de ciutadans a qui s'adrecen.

2.3. Els perills i els dèficits de la transformació dels directius clàssics als directius en xarxa: l'externalització d'una part important dels serveis públics locals

Les administracions públiques produeixen diferents tipus de serveis, des dels que es podrien denominar *serveis purs*, com ara la prestació de serveis sanitaris, educatius, de transports, etc., fins a uns serveis peculiars com són la informació, la seguretat, la regulació, etc.; i, tot això, passant per la producció de serveis interns, és a dir, els subministrats per unes unitats a unes altres al si de l'Administració pública. Fins al moment, un model d'organització inadequat i una cultura organitzativa molt vinculada a valors interns han impedit relativament que l'Administració pública s'autoconsiderés com una organització productora i prestadora de serveis. Però la realitat, la pressió dels ciutadans i d'alguns càrrecs polítics i grups de funcionaris han anat suavitzant la resistència a aquesta equiparació. De tota manera, la majoria de les administracions públiques del nostre país no han optat per intentar millorar els seus dissenys organitzatius i la capacitat dels seus efectius de personal amb l'objectiu de prestar serveis públics de qualitat. Hi ha la impressió, més o menys generalitzada, que és improbable que les administracions públiques tinguin capacitat per prestar serveis de qualitat en un context de restricció de la despesa pública. De tota manera, com que hi ha serveis que han de continuar sent públics, i són molt amplis en el marc d'un Estat

de benestar, s'ha optat per mantenir-ne el caràcter públic però diferint-ne la gestió al sector privat (externalització).¹ En efecte, en els últims temps ha aparegut amb força una nova dinàmica que es caracteritza per la circumstància que determinats serveis públics són exercits per organitzacions privades. Hi ha algunes dades que demostren l'impacte elevat que durant els últims anys ha tingut el fenomen de l'externalització a Espanya. En aquest sentit, segons un estudi de Manpower,² entre 1995 i 2002 una tercera part del creixement de serveis públics de personal va ser canalitzat per organitzacions privades. Catalunya és el territori que sobresurt pel gran creixement de personal de les organitzacions privades que presten serveis públics.³ Totes aquestes organitzacions privades amb ànim de lucre (empreses privades) o sense ànim de lucre (tercer sector, que agrupa fonamentalment fundacions i ONG), prestadores de serveis públics, configuren un model en forma de xarxa complexa governada per un sector determinat d'una Administració i que rep diverses pressions que busquen optimitzar interessos particulars que poden arribar a dispersar l'orientació bàsica cap als interessos generals.

Però, per què el sector públic difereix activitats que li són pròpies cap al sector privat? La resposta és que existeix la convicció que determinades organitzacions privades són més eficaces (presten serveis de major qualitat) i més eficients (resulten més econòmiques) que les organitzacions públiques. Això pot ser cert en algunes circumstàncies i no resulta tan evident en altres. De tota manera, que les xarxes d'organitzacions privades prestin serveis públics de millor qualitat i amb menors costos a la societat dependrà sempre del grau de control que exerceixin els organismes públics sobre aquest sector. Sense control no hi ha garanties de qualitat i es poden perdre els presumptes avantatges econòmics.

El primer gran problema en relació amb l'externalització és que els motius que impulsen les administracions públiques a externalitzar una part important dels seus serveis i de les seves actuacions públiques no són gens transparents. La teoria que el motiu principal de les externalitzacions és l'eficàcia i l'eficiència dels serveis públics no sembla validada per les dades empíriques. Per una banda, en un estudi realitzat per Accenture (2004), en què es recull el resultat d'una enquesta realitzada a alts càrrecs de l'Administració, s'assenyala que l'objectiu prioritari de l'externalització és millorar la rapidesa o la qualitat del servei; també s'hi destaquen dos objectius més: obtenir accés a l'experiència professional i obtenir accés a les noves tecnologies. En canvi, l'objectiu de la reducció de costos només apareix en sisè lloc. Aquestes opinions contrasten amb les d'un altre estudi (Ramió i Santolaria, 2004) que va realitzar, com a treball de camp, entrevistes en profunditat a alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya i en què

¹ L'externalització de serveis en l'àmbit de l'Administració pública és el que al sector empresarial es denomina *outsourcing* o *contracting out* i que consisteix en la contractació d'una empresa per part d'una altra per a la realització de determinats serveis o activitats en què aquesta última està especialitzada. La principal diferència entre l'externalització que duen a terme les empreses privades i la que s'aborda des del sector públic consisteix en el fet que, en el cas de les primeres, la contractació externa s'adreça cap a serveis o productes de suport o auxiliars de l'activitat principal de l'empresa, a fi de reduir costos o d'alliberar recursos. Per contra, en el cas de les administracions públiques, l'externalització s'adreça al nucli de la pròpia actuació empresarial, l'activitat de servei públic es transfereix al sector privat (Fernández, 2003).

² Estudi Manpower sobre ocupació pública dirigit per Josep Olivé i presentat el febrer de 2004.

³ En aquest sentit es configuren dos grups de territoris en funció del nivell de gestió privada a què recorren les seves administracions públiques. D'una banda, els territoris les administracions dels quals opten per una elevada externalització (Catalunya, País Basc, València, Balears, Galícia i Múrcia) i, d'altra, els territoris les administracions dels quals opten per una escassa externalització (Andalusia, Canàries, Astúries, Madrid, Castella i Lleó i Castella-la Manxa.) (Olivé, 2004).

aquests van destacar de forma majoritària que el recurs de les externalitzacions es deriva fonamentalment de la impossibilitat de contractar nous empleats públics (és a dir, un argument totalment reactiu que no té objectius preactius per explicar els motius de l'externalització). Un segon objectiu és estar actualitzat en les últimes tecnologies dels diferents sectors d'activitat dels serveis públics. En canvi, sorprenentment, per a aquests alts càrrecs de l'Administració catalana,⁴ els objectius de millorar la rapidesa i la qualitat dels serveis públics i la reducció de costos no eren objecte prioritari d'atenció.

Finalment, alguns responsables polítics de les administracions públiques consideren que les limitacions de la gestió pública (congelació del pressupost, però especialment en temes vinculats als costos dels empleats públics) no deixen una altra sortida que transferir una part dels serveis públics a gestors privats. Les empreses privades estan regulades per una normativa i tenen unes característiques organitzatives que les fan més apropiades per prestar de forma més eficaç i eficient els serveis públics. En aquest sentit, no hi ha cap dubte que les polítiques d'externalització de les administracions públiques a Espanya estan directament vinculades als problemes hipotèticament irresolubles de la gestió dels empleats públics. En concret, s'utilitzen dos arguments catalitzadors de les externalitzacions:

— D'una banda, les presumptes rigideses associades a la gestió dels empleats públics han estimulat que moltes administracions públiques hagin decidit congelar les plantilles de personal. Aquesta situació ha obligat a externalitzar cap a agents privats totes les noves competències assumides per les administracions públiques. En aquest sentit, no és casualitat que les competències amb major proporció d'externalitzacions siguin les que, en l'actualitat, segueixen en procés de creixement, com, per exemple, les associades a medi ambient i a serveis socials emergents.

— D'altra banda, la lògica de negociació per part de l'Administració amb els agents socials, molt agressius en el camp de l'ocupació pública quant a les condicions econòmiques i de treball, ha arribat a un punt de bloqueig del sistema. Això és degut al fet que determinats impactes dels acords esmentats ja no són assumibles per les administracions públiques, per la qual cosa han d'optar per les externalitzacions per escapar d'aquest cercle de negociació laboral. El sistema de negociació col·lectiva també s'ha imposat a les grans empreses privades. L'abús actual de la subcontractació que fan aquestes empreses ha estat l'estratègia que han utilitzat per escapar dels excessos d'aquest sistema. En aquest sentit, és evident el paral·lelisme que hi ha entre l'externalització impulsada per les administracions públiques i la subcontractació impulsada per les grans empreses privades.

Un altre tema a tenir en compte, i que no es pot descartar, és que les organitzacions privades que presten serveis públics també poden gestionar-los de manera ineficient per una mala gestió i/o per la intenció de maximitzar els beneficis en detriment de la qualitat. A més, s'han d'imputar a aquests serveis externalitzats els recursos (i, per tant, els costos) que hi ha d'invertir l'Administració en la planificació, el control i l'avaluació. En aquest sentit, s'ha de ressaltar que només es pot garantir que les

⁴ S'ha de tenir en compte que, com s'ha esmentat, l'Administració de la Generalitat de Catalunya és una de les administracions públiques que més han apostat a Espanya per l'externalització dels serveis públics.

organitzacions privades que presten serveis públics ofereixin serveis de qualitat als ciutadans si l'Administració pública hi exerceix al màxim les seves prerrogatives de planificació, control i avaluació. Perquè els serveis externalitzats siguin de qualitat, l'Administració ha de controlar-los. Desgraciadament, la majoria de les administracions públiques a Espanya no exerceixen un autèntic control de qualitat sobre els serveis públics que han externalitzat.⁵ És a dir, no es té en compte el que, en economia, es denomina *costos de transacció*. Aquests costos, que són imputables a l'Administració pública, es corresponen, per exemple, amb el disseny i la redacció dels contractes, l'avaluació de les ofertes, la negociació dels contractes, el seguiment i l'avaluació dels resultats de l'externalització. S'ha de tenir en compte que els costos de transacció poden ser, en alguns casos, bastant alts a causa de les contingències diverses que no es poden preveure. Aquesta situació es produeix especialment quan la gestió d'un servei públic utilitza tecnologia molt complexa (López Casanovas, 2003). En definitiva, l'externalització de determinats serveis públics pot ser una bona opció per millorar-ne la qualitat i l'eficiència, però sempre que es garanteixin els drets dels ciutadans i que l'Administració mantingui un domini i control reals sobre aquests serveis. Algunes vegades, l'opció més correcta és intentar millorar les organitzacions públiques sense haver d'utilitzar l'opció de l'externalització.

Un altre problema fonamental és que a Espanya no hi ha límits a l'externalització.⁶ Si tenim en compte l'opinió dels directius públics polítics i professionals i les dades empíriques sobre què s'està externalitzant, s'arriba a la conclusió que totes les competències, les funcions i els serveis que protagonitzen les administracions públiques poden ser gestionats per agents privats.⁷ D'aquesta manera, s'externalitzen serveis que manegen informació confidencial dels ciutadans i dels mateixos empleats públics, s'externalitzen temes vinculats a la seguretat i a la defensa, s'externalitzen serveis molt delicats que afecten drets fonamentals dels ciutadans, s'externalitzen polítiques reguladores i d'inspecció de les administracions públiques, s'externalitzen els serveis interns (gestió de personal, gestió econòmica, informàtica), etc. No existeix una plantilla conceptual general ni particular (per sector de gestió o per tipus d'administració pública) que defineixi els sectors que no haurien de ser mai objecte d'externalització d'acord amb arguments del tipus impacte social, sensibilitat del sector, seguretat, confidencialitat, etc.

Un altre tema amb relació a l'externalització, que ja ha quedat clar en les línies anteriors, és que aquesta no és possible si no s'inverteix molt esforç en planificació, control i avaluació. Cal planificar quins serveis públics es desitja oferir (serveis públics que han de mantenir-se i serveis públics emergents) i definir quins serveis poden ser objecte d'externalització i quins no ho poden ser (per exemple, els serveis públics que manegen informació confidencial dels ciutadans o els serveis públics de control molt difícil si són diferents al sector privat). Una vegada externalitzats determinats serveis públics a

⁵ D'acord amb diversos estudis fets per l'autor sobre el control i l'avaluació de les externalitzacions realitzats a diverses administracions públiques autonòmiques i locals.

⁶ S'ha de matisar aquesta afirmació ja que, atesa la normativa vigent, «en cap cas es podran prestar per gestió indirecta [...] els serveis públics que impliquin exercici d'autoritat». Si això és cert, també ho és que existeix la possibilitat d'externalitzar una part d'aquests serveis públics que impliquen exercici d'autoritat però assegurant el manteniment del moment de l'exercici de l'autoritat per a les instàncies públiques.

⁷ Un treball recent —Santolaria, J., *L'externalització a Catalunya*, [tesi doctoral UB, pendent de presentació], Barcelona, 2003—, que analitza la totalitat de les externalitzacions efectuades a Catalunya durant quatre anys (que han estat publicades als butlletins oficials provincials i autonòmics), demostra com totes les competències i actuacions públiques han estat objecte d'externalització per una administració o altra.

organitzacions privades amb ànim de lucre o sense, l'Administració pública ha d'assegurar (i, per tant, invertir-hi recursos) la preservació del control i de l'avaluació d'aquestes organitzacions privades que presten serveis de titularitat i amb finançament públics. Tots aquests requisits de l'externalització brillen, a la majoria d'administracions públiques, per la seva absència ja que ni es planifica (s'externalitza de forma reactiva), ni es controla ni s'avalua. Control i avaluació dels serveis externalitzats són activitats complicades i cares. Evidentment, si no es controla ni s'avalua, l'Administració no pot garantir uns mínims estàndards de qualitat dels serveis externalitzats. Les organitzacions privades que presten aquests serveis públics, sempre desitjoses d'aconseguir beneficis econòmics (aquest objectiu també és perseguit per bona part de les organitzacions que configuren el denominat *tercer sector*,⁸ encara que no de manera institucional i explícita), en no sentir-se controlades ni avaluades, perceben que són els amos reals de l'agenda pública. Aquesta situació privilegiada de les organitzacions privades prestadores de serveis públics té com a conseqüència gairebé inevitable per a l'Administració l'encariment i uns nivells de qualitat molt baixos en la prestació d'aquests serveis. És a dir, si no hi ha planificació, ni control, i no hi ha avaluació de les xarxes privades que presten serveis públics, no s'aconsegueix ni a mitjà ni a llarg termini la millora de l'eficàcia i de l'eficiència, que són els dos objectius fonamentals que persegueixen les estratègies d'externalització. S'ha de tenir present que no existeixen evidències empíriques clares que l'externalització dels serveis públics generi un increment de la qualitat d'aquests serveis. En un estudi clàssic de Domberger i Rimmer (1994) sobre els efectes de la contractació externa de diversos serveis públics en la qualitat, s'arriba a la conclusió que no hi ha una correlació entre externalització i increment de la qualitat dels serveis públics, ja que en alguns casos no es detecten diferències entre la gestió directa i la gestió externalitzada; en altres casos, es considera que l'externalització ha facilitat un increment de la qualitat dels serveis públics, però, en un elevat volum de casos es detecten importants reduccions de la qualitat als serveis públics externalitzats. En tot cas, els problemes vinculats amb la qualitat dels serveis externalitzats poden vincular-se, segons un dels pocs estudis realitzats sobre aquest tema,⁹ amb les deficiències de les administracions públiques en definir els plecs de condicions dels contractes, amb la capacitat per escollir els proveïdors i, finalment, amb la capacitat i inversió en control i avaluació d'aquests serveis externalitzats.

Però si, a més, vinculem el fenomen de l'externalització amb l'adopció d'una cultura de caràcter empresarial (exposada a l'apartat anterior), es pot arribar a la conclusió que no és el mateix externalitzar des de conviccions "públiques" que externalitzar des de conviccions "privades". La combinació de l'externalització amb els enfocaments neoempresarials, que impliquen un notable dèficit de valors públics als aparells administratius, pot tenir en el futur greus conseqüències per a l'Administració pública en diferents dimensions. Ens centrem, ara, en dues: per una banda, la cessió de l'agenda pública a actors privats i, per una altra, l'activació o la multiplicació de les *captures* (Ramió, 2001).

⁸A Espanya el tercer sector es compon de prop de 30.000 associacions d'acció social que ingressen gairebé 6.000 milions d'euros i atenen tot tipus de persones desfavorides. El col·lectiu més atès (46 %) és el de les persones grans, seguit pels discapacitats (26 %) i les famílies (24 %). El sector ocupa, entre voluntaris i assalariats, un milió de persones. Quant al finançament, un 31 % de les fundacions i un 15 % de les associacions no reben finançament privat i més del 75 % de les associacions i el 50 % de les fundacions es mantenen exclusivament amb fons públics. Font: Ministeri de Treball i Afers Socials, 2001.

⁹ Australian Industry Comisió, 1966.

La cessió de l'agenda pública a actors privats per la tendència a la "insularitat" de les administracions públiques: tal com s'ha explicitat, l'estratègia de l'externalització es basa en una concepció de gestió en xarxa; tanmateix, es parteix de la presumpció que el treball en xarxa és senzill si tenim en compte que les administracions públiques, al nostre país, tenen unes grans dimensions i capacitat de direcció —derivat del fet que compten amb més de dos milions de professionals— i, en canvi, les organitzacions privades que participen en el sistema tenen unes dimensions modestes i estan molt fragmentades. Aquesta situació d'asimetria a favor de les administracions públiques, en detriment dels agents privats, és un miratge ja que, en realitat, succeeix just al contrari. D'una banda, s'ha de tenir present que treballem en un govern multinivell en què l'accelerat procés de descentralització impulsat al nostre país durant les dues últimes dècades ha generat una gran fragmentació competencial i situacions de competitivitat entre administracions públiques. És a dir, les administracions públiques, en les seves relacions amb els agents privats, no col·laboren entre si, no fan circular la informació i les experiències, no es produeix una lògica d'aprenentatge institucional global en relació amb els problemes de la gestió en xarxa i, més concretament, de la direcció de les externalitzacions. Això significa que els milers de petites administracions públiques (fonamentalment, les administracions municipals) no tenen els recursos suficients per poder dominar aquestes xarxes d'agents privats prestadors dels seus serveis públics. Però el més sorprenent és que les administracions públiques de considerables dimensions i amb massa crítica suficient (Administració de l'Estat, comunitats autònomes i grans administracions locals) no aprofiten aquesta capacitat teòrica ja que estableixen les polítiques d'externalitzacions i els sistemes de gestió de xarxes de manera fragmentada i sectorial a un nivell molt concret (d'unitats menors del tipus direcció general o, fins i tot, servei). Dins d'aquestes grans administracions públiques tampoc es produeixen col·laboracions de caràcter interdepartamental, no fan circular la informació i les experiències i, per tant, tampoc s'hi produeix una lògica d'aprenentatge institucional global. És a dir, quant a la gestió de xarxes, les administracions es dispersen en microilles administratives, i cadascuna compta amb la seva xarxa d'agents privats sobre els quals té escasses capacitats tècniques de maneig. En paral·lel, aquesta tendència a la fragmentació no la persegueixen els agents privats que presten serveis públics i que tendeixen, de manera natural, a la concentració econòmica fins arribar a situacions de pseudooligopoli. Amb el temps, es generen grans empreses especialitzades en prestació de serveis públics que estan vinculades alhora a l'Administració local, a les comunitats autònomes i a l'Administració general de l'Estat. Aquestes empreses tenen una visió transversal del sistema públic; una visió global i integrada que no tenen els diferents nivells públics. Aquest tipus d'empreses pot arribar a tenir tant poder que l'agenda pública de les diferents administracions públiques estigui a les seves mans, ja que tenen molta més informació que cada Administració pública considerada individualment.

D'altra banda, l'activació o la multiplicació de les captacions ha estat un tema molt estudiat per la bibliografia anglosaxona, en concret, la "captació" de l'agent regulador públic per part de l'agent regulat privat: l'agent regulador acaba regulant per protegir els interessos de l'agent regulat. Aquest fenomen, difícil de prevenir i d'evitar, no es pot considerar com a corrupció però pot estimular activitats il·lícites. Un alt empleat públic que té com a funció controlar un sector empresarial molt potent sap que la seva carrera professional prossegueix de forma natural al sector privat treballant a mans de les potències econòmiques, que solen ser els agents que abans ha regulat. Però tot aquest fenomen, restringit fins al moment a les polítiques regulatives també està envaint les

polítiques distributives, que són molt més nombroses i intensives quant a personal. Amb l'externalització dels serveis públics, les relacions entre les administracions públiques i les organitzacions privades prestadores dels serveis públics poden ser similars a les que s'estableixen en les polítiques regulatives. En aquest nou escenari no seran excepcionals els fenòmens de "captació" i de corrupció. Això comporta ampliar enormement les pressions de corrupció a l'esfera pública. Per aquesta raó, és molt important que els empleats públics encarregats de controlar i avaluar els serveis públics externalitzats estiguin socialitzats en valors públics. Però, si els empleats públics estan socialitzats en valors de caràcter neoempresarial, això significa que són molt més permeables a la captació i a possibles actes de corrupció.

2.4. Algunes conseqüències negatives de les recents estratègies de modernització a les corporacions locals

No deixa de ser sorprenent la radicalitat d'aquestes tres grans estratègies per reduir al màxim la fortalesa institucional de les corporacions locals amb l'objectiu d'aconseguir una gestió flexible i dinàmica. El problema és que totes aquestes estratègies no deixen de ser un impressionant salt al buit ja que debilitar les institucions públiques locals no té únicament unes conseqüències tècniques sinó, també, implicacions a les bases conceptuals de les corporacions locals com a organitzacions públiques. En aquest sentit, les institucions públiques conceptualment burocràtiques permeten garantir el respecte de valors públics com ara l'objectivitat, el mèrit en l'accés i la carrera dels professionals que gestionen els interessos generals, la igualtat, etc. Intentar aconseguir transformar la gestió pública de les nostres administracions locals mitjançant la consecució d'un model de gestió amb la filosofia d'una empresa privada, o bé mitjançant la privatització d'una part de la gestió (via externalitzacions) té importants implicacions en el model d'Administració pública. Algunes d'aquestes implicacions poden ser positives: El model d'Administració que actualment s'està implementant pot ser més flexible que el tradicional model burocràtic. També pot haver anul·lat les odioses disfuncions derivades d'una utilització del model burocràtic en benefici d'interessos corporatius.

Però la majoria d'implicacions d'aquest nou model d'Administració pública són molt negatives ja que contribueixen a la dissolució de la majoria dels valors públics, amb la qual cosa s'anul·len les bases que donen sentit i coherència a una institució pública. Un altre problema es deriva de la implementació irregular del nou model d'Administració, que pot generar un model preburocràtic i clientelista subjecte als capricis dels càrrecs electes i dels mateixos empleats públics. Aquest és un preu massa alt per aconseguir una major flexibilitat organitzativa i una eficàcia i una eficiència teòricament més elevades en la gestió de l'Administració local.

Totes aquestes consideracions poden semblar exagerades i hom tendeix a preguntar-se si aquests canvis són tan importants com sembla. El principal canvi és que s'ha anul·lat d'una manera bastant generalitzada el principi de mèrit en el sistema actual de gestió de personal de les administracions locals (i no solament d'aquestes, sinó també de les administracions autonòmiques i d'una part de l'Administració general de l'Estat). El principi de mèrit com a base dels processos de selecció i de la carrera administrativa implica l'excel·lència competitiva de les nostres administracions i, el que és més important, permet operativitzar una part important dels principis i els valors

públics. S'ha de reconèixer que no sempre el mèrit, d'acord amb el model de gestió de personal, es pot vincular amb l'excel·lència competitiva dels empleats públics. El sistema de mèrit té com a principal efecte negatiu una certa pèrdua de poder de les autoritats polítiques electes sobre la burocràcia (Olmeda, 1999); una situació que es va fer insostenible en el moment del disseny dels ajuntaments democràtics. També s'ha de reconèixer que no són noves la crisi i la transformació del sistema de mèrit per altres sistemes més espuris. En aquest sentit, des de fa força dècades, el sistema de mèrit comparteix protagonisme amb el denominat *sistema de negociació col·lectiva*, basat en la simple antiguitat, en la negociació corporativa o sindical. Segurament ha estat la presència asfixiant d'aquest sistema de negociació col·lectiva allò que ha estimulat les transformacions radicals esmentades abans.¹⁰ El que sorprèn és que no s'hagi plantejat tornar al sistema de mèrit (degudament modernitzat) i s'hagi optat per un sistema de patronatge (McGregor, 1991), en què el clientelisme partidista és predominant, combinat amb un neosistema de negociació col·lectiva que agrupa una gran diversitat de subsistemes molt difícils de controlar. I tot això, finalment, amantit amb valors exclusivament instrumentals propis de la gestió empresarial, que ignoren les especificitats dels valors públics.

3. Els dilemes en relació amb els directius locals

3.1. Els problemes d'encaix institucional dels directius locals

Atesos els problemes esmentats a l'apartat anterior, derivats de les recents transformacions protagonitzades per l'Administració local, es pot arribar a la conclusió que aquestes administracions requereixen uns directius públics amb:

- a) Un alt nivell de formació en gestió directa i, especialment, en gestió de xarxes d'organitzacions privades que presten una part important dels serveis locals.
- b) Una potent socialització en valors institucionals de caràcter públic i amb una socialització en valors derivats d'una ètica de la gestió pública.
- c) Els coneixements necessaris per a la utilització conceptual de les noves tecnologies de la informació i la comunicació i dels mecanismes que faciliten la participació dels ciutadans.

Per assolir aquest nou perfil de directiu local sembla necessari reforçar els principis d'igualtat, capacitat i mèrit en l'accés al nivell directiu i la inversió en formació (prèvia, d'entrada i posterior) sobre habilitats directives. Aquests requisits són difícils d'aconseguir si tenim en compte les tres vies d'accés i ocupació del nivell directiu:

- a) *Ocupació directiva de caràcter estrictament polític* (que Quermonne defineix com a «*spoils system* de circuit obert»), que agrupa els efectius que ocupen, per la Llei 57/2003, els denominats *òrgans superiors*:

¹⁰ El sistema de negociació col·lectiva també es va imposar a les grans empreses privades. L'actual abús de la subcontractació per part d'aquestes empreses ha estat l'estratègia que han utilitzat per escapar dels excessos d'aquest sistema. En aquest sentit, és evident el paral·lelisme que hi ha entre l'externalització impulsada per les administracions públiques i la subcontractació impulsada per les grans empreses privades.

— Càrrecs electes: alcaldes i regidors que formen part de la Junta de Govern Local.

— Altres membres de la Junta de Govern Local que no són regidors —novetat que introdueix, per a les grans ciutats, la Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del govern local—, el nombre del quals no pot superar un terç dels membres de la Junta de Govern Local, excloent-hi l'alcalde.

b) Ocupació directiva de caràcter estrictament professional, que agrupa el personal que ocupa les direccions administratives inferiors —en concret, solen ser les direccions de servei, de secció i de negociat. Aquests llocs haurien de ser ocupats per funcionaris mitjançant concursos en què prevalguin els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.

c) Ocupació directiva de caràcter polític i professional (Quermonne parla de «*spoils system* de circuit obert» quan els llocs són ocupats per personal extern a l'Administració que ofereix els llocs i de «*spoils system* de circuit tancat» quan els llocs són ocupats per funcionaris de la mateixa Administració —llocs de lliure designació—). És un territori molt ambigu però amb un gran dinamisme durant les dues últimes dècades. Per a moltes corporacions locals, aquest és l'espai autèntic i exclusiu dels directius públics. Les denominacions han estat molt dispars: des de gerents i vicegerents (per als municipis que han apostat per un model gerencial) fins a directors de serveis, coordinadors d'àrea, etc. Aquest espai directiu jurídicament molt confús s'ha formalitzat parcialment per als grans municipis amb la Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del govern local, que defineix el personal que ocupa aquesta situació com a «òrgans directius» i especifica amb caràcter general els llocs de coordinador general d'àrea o regidoria i els llocs de director general o òrgans similars que culminin l'organització administrativa dins de cada una de les grans àrees o regidories. El nomenament i cessació dels titulars d'aquests òrgans directius (excepte per als habilitats nacionals) és una atribució de la Junta de Govern Local.

És evident que els ocupants d'aquests òrgans directius responen a una doble tensió: d'una banda, a la tensió política ja que són nomenats en funció de la confiança política que els atribueix el càrrec que els proposa i la Junta de Govern que els nomena, i, d'altra banda, a la tensió professional ja que habitualment són llocs amb un fort contingut tecnicoprofessional.

De les tres formes d'accedir a un nivell de direcció a les corporacions locals, és l'ocupació directiva de caràcter polític i professional la que ha de ser objecte de reflexió, ja que:

— La forma d'ocupació estrictament política no forma part, en realitat, de l'espai directiu sinó que es configura com un espai supradirectiu que, amb la Llei 57/2003, s'assembla cada vegada més als nivells administratius superiors (Administració general de l'Estat i comunitats autònomes) en el sentit que no sigui necessari vincular les mateixes persones amb els òrgans deliberatius i els òrgans executius. Ens referim aquí a la possibilitat que un terç dels membres de la Junta de Govern Local de les grans ciutats puguin ser aliens al Ple i, per tant, no ser càrrecs electes.

— La forma estrictament professional que ocupa les direccions administratives inferiors no pot ser considerada, en termes generals, com a espai directiu a causa de la modèstia en les atribucions de caràcter directiu (excepte en el cas de determinades direccions de servei).

En relació amb l'ocupació directiva de caràcter polític i professional que es correspon amb les figures de gerent, vicegerent, director de serveis, coordinador d'àrea, director general o llocs assimilables a aquests, es presenten les següents reflexions de naturalesa positiva i negativa, que no poden escapar de les contradiccions inherents al model directiu que s'està edificant a l'Administració local:

Debitats:

1) El model de directiu politicoprofessional genera inevitablement una major politització de les corporacions locals. Aquesta major politització és evident a nivell quantitatiu ja que els llocs polítics purs (òrgans directius) i els llocs de caràcter polític i professional (òrgans directius) són, en relació amb la resta dels empleats públics, moltíssim més alts que en el cas de l'Administració general de l'Estat i les administracions autonòmiques.

2) A més, la presència de l'espai directiu politicoprofessional implica també la politització de l'espai estrictament professional que agrupa les direccions administratives professionals. Un bon funcionari que vulgui fer una potent carrera administrativa a l'Administració local per força ha de plantejar-se fer una carrera i/o uns contactes polítics per poder avançar en el seu desenvolupament professional.

3) El model directiu politicoprofessional dinamita la separació entre la dimensió política i la dimensió professional, que és una de les estratègies aconsellades ara per la nova gestió pública i, anteriorment, pels plans de modernització. És curiós constatar com administracions del nostre entorn i tradició administrativa (per exemple, les administracions locals italianes) han implementat aquest principi de separació entre la dimensió política i la dimensió administrativa.

4) El model directiu politicoprofessional no sembla el més indicat per aconseguir un perfil de directiu públic socialitzat amb uns valors públics i una ètica pública.

5) El model directiu politicoprofessional estaria poc d'acord amb les corporacions locals de grans dimensions, que no necessiten recórrer a mercats transversals per cobrir el seu espai directiu sinó que en tenen prou d'utilitzar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat entre els seus mateixos empleats públics de carrera. És a dir, a les corporacions de grans dimensions hi ha suficient massa crítica professional perquè puguin aconseguir bons directius en el marc de la seva funció pública.

6) Si bé és cert que el model directiu politicoprofessional és el que millor sintonitza amb un model social de contractació tradicional en què preval la confiança, els contactes personals i la posició en el teixit social per sobre d'elements formatius i professionals reglats, també és cert que aquest model de contractació i de selecció no es pot considerar clientelista. Però també s'ha de tenir molt present la tradició històrica de clientelisme a les nostres administracions locals, que un model directiu politicoprofessional podria actualitzar ràpidament i funestament.

7) El model directiu politicoprofessional implica conceptualment modificar el model continental de funció pública i substituir-lo per un model obert i interrelacionat amb el

mercat exterior que s'assemblaria al model nord-americà de funció pública. Això no és excessivament problemàtic excepte perquè aquesta transformació conceptual també sol influir en la resta de l'organització municipal i la majoria dels llocs són seleccionats i ocupats de manera oberta i en funció del mercat, cosa que implica un canvi radical en el model tradicional de funció pública i és, llavors, quan apareixen els perills i les disfuncions ja esmentats en un apartat anterior.

Fortaleses:

1) Es pot considerar positiva la formalització que fa la Llei 57/2003 de l'espai directiu que respon a les tensions polítiques i professionals. Ara té cobertura legal una pràctica que, *de facto*, impulsaven una part molt significativa de les corporacions locals. De tota manera, queden fora d'aquest procés de "formalització" municipis mitjans que porten temps recorrent a aquest perfil directiu de caràcter politicoprofessional.

2) També es pot considerar positiva la formalització d'un espai directiu polític i professional que sembla que ha demostrat un rendiment institucional positiu. Les experiències que han apostat per aquest espai directiu polític i professional són bastant reeixides quant a capacitat de gestió, capacitat d'innovació i, finalment, quant a rendiment institucional. En aquest sentit, els ajuntaments que han impulsat un model gerencial (que seria l'opció més explícita per un espai directiu politicoprofessional) estan bastant satisfets amb aquesta opció. Els ajuntaments que han optat per models menys explícits (directors de serveis o responsables d'àrees) també es mostren força satisfets.

3) La necessitat d'aconseguir directius altament professionalitzats que atresorin noves habilitats directives com són la gestió de xarxes d'organitzacions privades que presten serveis públics i l'optimització en la gestió de les noves tecnologies de la informació i dels nous mecanismes que afavoreixen la participació ciutadana. El model directiu politicoprofessional és obert i molt competitiu, cosa que afavoreix que el sistema assumeixi elevats nivells d'aprenentatge institucional i que, amb això, es generin directius potents i al dia en les noves habilitats.

4) El model directiu politicoprofessional aconsegueix superar les limitades barreres d'una carrera vertical en què poden ocupar únicament llocs directius els funcionaris de carrera de la mateixa corporació local i genera un model horitzontal que configura un mercat transversal amb un elevat nombre de corporacions que intercanvien directius en funció de criteris polítics i professionals. D'aquesta manera, ajuntaments amb insuficient massa crítica per poder aconseguir directius de qualitat mitjançant promoció interna poden "fitjar" directius de qualitat en aquest mercat transversal. En certa manera es pot afirmar que, en alguns casos, és major la potencialitat de capacitat i mèrit (que no d'igualtat) d'un model de mercat que els possibles èxits dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat circumscrits a la funció pública d'una corporació local concreta descontextualitzada del seu entorn.

5) El model directiu politicoprofessional és el que sintonitza millor amb un model social de contractació (molt evident al sector privat) que afavoreix la confiança, els contactes personals i la posició al teixit social per sobre d'elements formatius i professionals

reglats. Aquest model de contractació i de selecció no es pot considerar com a clientelista encara que en alguns casos ho sigui.

3.2. La situació específica dels habilitats nacionals

És evident que l'arquitectura organitzativa i els valors que predominen a les corporacions locals contemporànies no són, en teoria, les més amables per als col·lectius de professionals que agrupen secretaris, interventors i tesorers. En aquest sentit, la posició actual d'aquests col·lectius atresora més debilitats que fortaleces.

Ara, aquesta arquitectura i aquests valors han estat reforçats per la Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del govern local. Sens dubte, aquesta llei ha suposat un cop dur per als cossos d'habilitats nacionals de l'Administració local. Tanmateix, s'han de tenir en compte els elements següents:

- a) Aquesta llei no fa altra cosa que formalitzar unes tendències que ja s'havien implementat a la majoria de les corporacions locals, en què la potenciació d'un nou espai directiu local implica en paral·lel una certa marginació dels habilitats nacionals.
- b) El fet que s'hagi formalitzat parcialment una part del model que, *de facto*, ja s'estava implementant pot servir com a catalitzador i al·licient perquè els habilitats nacionals canviïn la seva estratègia reactiva per una estratègia proactiva.
- c) La Llei 57/2003 no impedeix que les corporacions locals puguin assignar un protagonisme més gran als habilitats nacionals.
- d) Els habilitats nacionals són reconeguts com a òrgans directius.

També s'ha de tenir en compte que el nou model d'Administració que es configura a les administracions locals no té marxa enrere (i no només perquè parcialment s'ha formalitzat jurídicament) i que no té cap sentit adoptar estratègies reactives ja que aquestes ni aporten valor afegit a la gestió pública local ni, tampoc, aconseguiran frenar els canvis. Tampoc no té sentit plantejar-se qüestions morals sobre la injustícia de la cruïlla i incertesa a què es troben sotmesos aquests col·lectius professionals. Finalment, els col·lectius d'habilitats continuen tenint, sens dubte, molt poder, atesa la seva importància qualitativa, però aquest es dilueix a causa d'una certa imatge de "cavall perdedor" i per l'escassa fortaleza quantitativa d'aquest col·lectiu.¹¹

Aquesta aroma amarga de percebre més debilitats que fortaleces en la posició dels habilitats nacionals en el nou context institucional de les corporacions locals és, segons la meua opinió, absolutament irreal. Per percebre amb claredat la posició i les aportacions dels habilitats nacionals, s'ha de comprendre la naturalesa de les transformacions i innovacions impulsades per les administracions locals així com tots els seus riscos i perills. Si s'adopta aquesta posició analítica es pot arribar a la conclusió contrària: els secretaris, interventors i tesorers són ara més necessaris que mai ja que el nou model d'Administració requereix de manera evident les aportacions professionals d'aquests col·lectius perquè les estratègies de modernització i d'innovació siguin sostenibles amb el temps i no degenerin en comportaments i hàbits

¹¹Com és bé sabut, el col·lectiu d'habilitats nacionals només representa l'1,1 % del total dels empleats públics de les corporacions locals. Segons les dades del Registre Central de Personal: 5.639 habilitats sobre un total de 533.274 empleats públics.

totalment allunyats dels valors públics que comportin una deslegitimació social d'aquestes transformacions.

Un altre tema a considerar és l'error, per a mi, de limitar-se a apreciar debilitats i fortaleeses directament vinculades a l'exercici d'un determinat rol professional. S'ha de tenir en compte també la importància d'elements més abstractes com poden ser la imatge social d'un col·lectiu professional, les fílies i fòbies que pot generar en els càrrecs electes i en la resta dels empleats públics, etc. Aquests elements socials tenen un gran impacte sobre la força o debilitat d'un determinat col·lectiu i, per tant, se'ls ha de tenir molt presents. De fet, segons la meva opinió, la majoria de debilitats vinculades als hàbitats nacionals són més socials que estrictament professionals.

Més en concret, les debilitats i fortaleeses professionals i socials dels secretaris, interventors i tesorers de l'Administració local en l'era del *management* són les següents:

Debilitats:

1) Un perfil professional fonamentat en una formació excessivament circumscrita a la dimensió formal dels temes jurídics i econòmics. Aquesta formació és absolutament imprescindible però és un error limitar-se a aquest cercle de coneixement teòric i pràctic i ser impermeable a altres àmbits del saber (per exemple, temes de gestió i organització, anàlisi de polítiques públiques, etc.).

2) Tendència a ignorar en la pràctica professional les evidents transformacions organitzatives que s'estan produint a les corporacions locals. No es fa un esforç per reinventar el rol professional d'acord amb reptes com ara l'externalització de serveis públics, les noves tecnologies de la informació i la comunicació, etc.

3) Aquests col·lectius professionals tenen una cultura administrativa pròpia molt profunda i cohesionada. Aquesta circumstància no afavoreix la permeabilitat cap a valors i instruments d'altres col·lectius professionals. Les cultures administratives corporatives molt pures i concretes no afavoreixen la supervivència dels col·lectius professionals que han de conviure en unes organitzacions públiques amb una multiplicitat de valors i pautes culturals. En canvi, els col·lectius professionals amb un cert "mestissatge cultural" tenen una major capacitat d'adaptació i protagonisme a les organitzacions públiques contemporànies.

4) Excessiva afecció a les tradicions i a la història, que genera una sensació de nostàlgia del passat. Això és un obstacle per percebre el present i afrontar els reptes de futur.

5) Excessiva potenciació dins de les corporacions locals del rol de "controlador" per sobre d'un rol de "col·laborador" i de prestador de serveis a la resta de col·lectius i àmbits de gestió de l'organització.

6) Reforçament o manteniment d'una imatge elitista i "exquisida" que resulta molt molesta per a la resta dels col·lectius d'empleats públics. Els càrrecs electes tampoc veuen amb simpatia aquesta imatge.

7) La majoria dels punts febles anteriors generen un dèficit d'empatia recíproc entre els habilitats nacionals i la resta dels col·lectius d'empleats públics i, també, dels càrrecs electes. S'ha de tenir present que la societat espanyola no simpatitza, a diferència d'altres països, amb la formalització de grups elitistes.

8) Una part important de les administracions locals està dissenyant un nou espai de funció directiva de caràcter "polítècnic" mitjançant figures com ara gerents, directors de serveis, etc. Existeix la tendència a deixar de banda secretaris, interventors i tesorers, o que assumeixin un paper residual, quant a tasques directives. Aquesta situació de marginació es justifica perquè alguns càrrecs electes consideren que els habilitats nacionals no tenen les habilitats directives que es desitja potenciar i, d'altra banda, perquè no existeix un vincle de confiança política i personal amb aquests perfils.

Fortaleses:

1) La solidesa dels instruments jurídics i econòmics formals és fonamental per a qualsevol corporació local. El respecte a la legalitat és un principi que està per sobre de la maximització de l'eficàcia i de l'eficiència. La pèrdua de capital jurídic a la majoria d'administracions locals fa més imprescindible que mai les aportacions dels habilitats nacionals.

2) La potent cultura administrativa de defensa de la cosa pública que aporten els habilitats nacionals és fonamental per contrarestar la força dels valors polítics espuris i dels creixents valors empresarials en una part important de la resta de col·lectius d'empleats públics.

3) La qualitat professional dels habilitats nacionals, derivada del principi de mèrit en l'accés a la funció pública, permet elevar el nivell d'algunes organitzacions locals professionalment mediocres a causa dels seus mecanismes de reclutament heterodoxos.

4) El model d'Administració relacional, que consisteix en la gestió dels serveis públics mitjançant un conjunt d'organitzacions privades amb ànim de lucre i sense, genera la necessitat de multiplicar els esforços de planificació de les externalitzacions (plecs de condicions, etc.) i de control i avaluació de la gestió i els resultats d'aquestes. Secretaris i interventors intervenen de forma decidida en ambdues fases però és important que hi intervinguin d'una manera més material i no només en la dimensió formal. S'ha de prestar més atenció (i aconseguir una posició d'avantguarda) al fenomen de l'externalització i promoure, per exemple, seminaris i altres trobades corporatives (observatori permanent) per intercanviar experiències i anar definint una metodologia de treball.

5) La flexibilització que propugna la nova gestió pública, i que justifica el model d'organització postburocràtic, implica una certa discrecionalitat en el procés de gestió però, en canvi, implica també un esforç de major control sobre els *inputs* i sobre els *outputs* materials, legals i econòmics. En aquest escenari, el paper de secretaris i interventors és fonamental perquè el sistema equilibri la discrecionalitat i l'autonomia de gestió amb el respecte de la legalitat i la rendició de comptes.

6) En tot cas, els controls material, legal i econòmic són principis irrenunciables de la gestió local. Una manera de fer congeniar aquests requisits amb una gestió dinàmica, eficaç i eficient pot ser mitjançant les noves tecnologies de la informació i la comunicació.¹² Per aquesta raó és important que els secretaris i interventors, de manera directa o a les seves unitats, facin un esforç per conèixer i utilitzar les noves tecnologies de la informació.

7) Els habilitats nacionals, en tractar-se d'un cos nacional, tenen un coneixement general i de les especificitats de la gran diversitat que representa l'Administració local. Els contactes formals i informals entre habilitats permeten una lògica d'aprenentatge continu sobre el coneixement d'estratègies diverses de gestió que és molt útil perquè una corporació local pugui impulsar estratègies d'innovació i aprendre dels encerts i dels errors de les primeres corporacions locals en impulsar les estratègies esmentades.

8) Els habilitats nacionals representen un espai directiu, sense cap tipus de vincle polític directe i indirecte, que genera una contribució en la gestió de caràcter exclusivament professional. La independència professional d'aquests col·lectius enriqueix la gestió i tendeix a atenuar possibles desviacions partidistes al si de la gestió i de l'organització professional.

4. Algunes propostes

4.1. Propostes generals sobre el model directiu a l'Administració local

A l'apartat anterior, quan s'exposen les fortaleeses i les debilitats del model directiu d'Administració local i, més en concret, del model directiu politicoprofessional que ha predominat durant l'última dècada a les nostres administracions públiques i que recentment la Llei 57/2003 ha formalitzat parcialment, es posa en evidència la dificultat de valorar aquest model directiu. En efecte, el model directiu politicoprofessional, que és la base d'un model directiu de *management*, té importants fortaleeses però també debilitats rellevants i, en aquest sentit, fer propostes és una tasca molt difícil. De tota manera, algunes propostes temptatives són:

1) La complexitat de la gestió local s'ha incrementat en transformar-se de gestió directa a gestió de xarxes d'organitzacions privades. També han contribuït a una major complexitat de la gestió local les noves tecnologies de la informació i la comunicació i

¹² Es tracta d'utilitzar les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) com un mecanisme intern de control que sigui silenciós, poc burocratitzador i efectiu. La flexibilització pot generar clientelisme i corrupteles que es poden evitar/controlar mitjançant les TIC. El model d'Administració relacional implica flexibilitat institucional i relacions complexes entre el sector públic i el mercat. Ambdós factors contribueixen a elevar la permeabilitat de les administracions públiques a l'indesitjable fenomen de la corrupció. En aquest sentit, s'hauria de pensar en la utilitat de les TIC com un instrument de control que evitès o, en el seu cas, detectés ràpidament les conductes corruptes i, tot això, sense generar tendències burocràtiques paralizadores. Les TIC haurien de facilitar l'accés automatitzat a moltes fonts d'informació que, encreuades i sistematitzades, permetessin detectar els comportaments espuris. A més, el fet que existeixi aquesta intencionalitat amb relació a les TIC generaria un clima de temor que evitaria d'entrada una part important de comportaments delictius.

els nous mecanismes de participació ciutadana a la presa de decisions. Tot això implica que cal un perfil directiu aliè al perfil polític pur dels membres de la Junta de Govern Local i un perfil amb més matisos professionals que el que solen oferir els empleats públics tradicionals. En aquest sentit, sembla aconsellable apostar per un model de “màner” polític (per la necessitat de tenir confiança i empatia política amb els membres de la Junta de Govern Local) i professional (per la necessitat de dominar unes habilitats directives molt complexes i noves).

2) Una vegada acceptat el punt anterior, és molt important definir els límits dels tres rols en joc: el nivell polític, el nivell politicoprofessional i el nivell professional.

a) *Nivell polític*: membres de la Junta de Govern Local. També s'hauria d'incloure en aquest àmbit un nombre molt limitat d'eventuals vinculats al gabinet de l'alcalde i amb funcions de protocol, relacions amb els mitjans de comunicació i assessorament polític.

b) *Nivell politicoprofessional*: gerents, vicegerents de l'organització municipal i dels organismes autònoms i de les empreses públiques. O bé els càrrecs que la Llei 57/2003 denomina *òrgans directius* (coordinadors generals d'àrea o regidoria o directors generals o similars que culminin l'organització dins de cada una de les grans àrees o regidories).

c) *Nivell professional*: tots els caps administratius ubicats just a sota dels òrgans directius.

3) També és molt important definir amb claredat les regles de joc de cada un dels tres rols i, encara més important, evitar per tots els mitjans el transvasament interessat d'unes regles de joc d'un rol a un altre rol. Les regles de joc podrien ser:

a) *Nivell polític*: criteris de selecció i permanència de caràcter estrictament polític. Es produeix la cessació de forma automàtica quan es perd la confiança política del superior o quan aquest cessa.

b) *Nivell politicoprofessional*: es busca per a aquests perfils els millors especialistes però que gaudeixin de confiança política i professional. Aquests especialistes poden procedir de la mateixa organització de l'Administració contractant o de qualsevol altra administració pública o empresa privada. Si s'estima convenient, es pot fer un procés formalitzat de selecció amb la participació de perfils polítics de l'ajuntament i d'assessors externs. Aquests càrrecs no han de cessar de forma automàtica quan cessin els seus superiors polítics o es produeixi un canvi de govern. Sí que cessen si no gaudeixen de la confiança política i professional dels nous càrrecs. En cap cas aquestes cessacions haurien d'estar limitades per contractes blindats o per indemnitzacions. Evidentment, els habilitats nacionals, segons la Llei 57/2003, estan fora de totes aquestes regles de joc.

c) *Nivell professional*: per proveir aquests llocs es fan concursos entre el personal funcionari de l'organització municipal sota els principis d'igualtat, mèrit i capacitat. En cap cas aquests llocs haurien de definir-se com a llocs de lliure designació i aplicar, per tant, també criteris polítics.

4) Les corporacions locals de grans dimensions haurien de limitar al màxim el reclutament d'efectius de l'espai politicoprofessional que siguin aliens a l'organització municipal. Aquestes administracions tenen suficient potencialitat professional per ser gairebé autosuficients i no recórrer de forma sistemàtica al mercat transversal per ocupar aquests llocs.

5) S'hauria de pensar en la possibilitat de crear una borsa de treball per a directius de caràcter politicoprofessional. Per poder formar part d'aquesta borsa de treball, els aspirants haurien de demostrar una experiència professional i/o una formació reglada que els acredités per poder ocupar llocs directius. Els qui formin part d'aquesta borsa d'acreditats haurien de fer un mínim de cursos de formació en valors públics. Les corporacions locals haurien d'afavorir la contractació d'aquests professionals "acreditats". Aquesta borsa de treball podria ser gestionada per la Federació de Municipis, o per diputacions, mancomunitats, etc.

6) S'hauria d'assegurar que els professionals de l'espai directiu politicoprofessional estiguin plenament socialitzats en valors públics i en ètica pública.

4.2. Propostes concretes en relació amb els habilitats nacionals

És fonamental comprendre que els col·lectius d'habilitats no són els que tenen un problema sinó que, en realitat, són les administracions locals les que s'enfronten a un problema, derivat de la seva progressiva desinstitucionalització a causa de diverses estratègies d'innovació de la gestió. Sens dubte, la debilitat de la posició actual dels col·lectius d'habilitats contribueix de manera notable a la situació crítica en què es troben les administracions locals.

S'ha de tenir en compte que l'estratègia, els objectius i el futur de qualsevol organització és el producte dels conflictes interns derivats de posicions i sensibilitats polítiques i professionals diferents. Les organitzacions, gràcies a aquesta diversitat d'interessos i perspectives professionals, avancen segures i cohesionades encara que, certament, amb força lentitud (per la necessitat de buscar espais de consens per superar el conflicte). Tanmateix, quan un dels sectors professionals més potents d'una organització perd la major part de la seva força, el resultat és que hi ha un altre sector professional, una sensibilitat que domina totalment el sistema i fa avançar molt ràpidament l'organització però sense seguretat, sense matisos, sense reflexió... I tot això pot ocasionar un desastre ràpid. Això és el que ocorre amb la debilitat dels col·lectius dels habilitats de les administracions locals: en perdre força, deixen que tota la dinàmica de l'organització estigui a les mans dels càrrecs electes i dels politècnics que hi estan vinculats. No hi ha dialèctica (no hi ha conflicte professional), no hi ha reflexió i es poden cometre molts errors.

Tot això significa que els col·lectius d'habilitats han de reinventar-se, han de legitimar-se i recuperar la seva parcel·la de poder per contribuir a la necessària riquesa de sensibilitats professionals d'una administració i per frenar la desinstitucionalització que estan patint moltes administracions locals.

L'estratègia fonamental perquè els col·lectius d'habilitats recuperin part del seu protagonisme consisteix en el fet que s'ubiquin de forma activa en els corrents de

canvi i de transformació i, a partir d'aquesta nova posició, intentin aconseguir la reorientació d'aquests corrents perquè aportin un major valor públic. En concret, es tracta de:

- Col·laborar positivament en tots els canvis que permetin millorar la gestió pública local (ser proactiu i no injustificadament reactiu).
- No oposar-se a canvis que sembla que no aportin gaire valor afegit però que són innocus (és a dir, tampoc generen pèrdues o disfuncions); s'han de reservar les forces per a altres escenaris més crítics.
- Col·laborar per reorientar tots els canvis que s'implementen malament.
- Oposar-se amb rotunditat als canvis els desavantatges dels quals superin de manera molt clara els possibles avantatges.

S'ha de tenir en compte que, perquè els col·lectius de secretaris, interventors i tesorers tinguin capacitat per reorientar o frenar estratègies d'innovació que poden generar disfuncions bàsiques a les organitzacions locals, és imprescindible tenir legitimitat "innovadora". Per aquest motiu, aquests col·lectius professionals han de ser a l'avantguarda de les innovacions que sí que produeixen valor afegit en la gestió pública.

Les estratègies perquè secretaris, interventors i tesorers aconseguixin superar les seves debilitats i aconseguixin potenciar les seves fortaleces són:

1) Potenciar els coneixements en matèries com ara l'anàlisi de polítiques públiques, la teoria de l'organització (gestió directa i gestió de xarxes d'organitzacions), la planificació i el control i, finalment, les noves tecnologies de la informació i la comunicació. Totes aquestes matèries, malgrat ésser en molts casos poc científiques, són bàsiques per poder afrontar, absorbir o frenar matèries molt més específiques i heterodoxes com són la qualitat total, el màrqueting públic, la reenginyeria de processos, etc. Dit d'una altra manera: des del meu punt de vista, és una estratègia equivocada obrir-se professionalment mitjançant l'absorció d'aquestes matèries tan especialitzades que no tenen una solidesa mínima i, en canvi, és més apropiat formar-se en matèries més genèriques (com les esmentades anteriorment), que permeten un bagatge i una capacitat d'aprendre o de rebutjar amb fonament les diferents modes i innovacions especialitzades.

2) Els secretaris i interventors han d'incorporar-se de forma decidida a les dues transformacions més rellevants que estan experimentant les administracions locals: l'externalització dels serveis públics i la utilització de les noves tecnologies de la informació i la comunicació. D'una banda, han d'assumir la funció de controladors de xarxes, que consisteix a controlar legalment, econòmicament i materialment les xarxes d'organitzacions privades que presten serveis públics de la corporació local. D'altra banda, han d'utilitzar les tecnologies de la informació (a nivell d'usuari) per desenvolupar, entre altres, aquesta funció de control.¹³

¹³ Els nous perfils professionals necessaris per afrontar amb èxit la gestió d'una administració relacional que incorpori les TIC són:

a) *Gestors de xarxes tecnològiques*: tecnòlegs, enginyers, etc. Els professionals especialitzats a dissenyar i gestionar directament les TIC.

3) Les tecnologies de la informació i la comunicació han de ser utilitzades, també, per secretaris, interventors i tesorers com a instrument de control intern de la gestió. Es tracta d'un instrument de control silencios, que no genera burocràcia ja que en cap moment implica bloquejar o alentir els fluxos de gestió. Aquest mecanisme s'assemblaria a un "gran germà" sempre present, que veu la gestió però sense generar interferències llevat de quan es vulneren les regles de joc legals i econòmiques.

4) Mitjançant plans de formació d'entrada i permanents, es pot aconseguir l'objectiu de definir uns col·lectius professionals amb amplitud i mestissatge cultural i professional. No es tracta de centrar-se únicament en aspectes d'excel·lència de caràcter econòmic i legals, sinó d'entrar en altres camps del saber amb l'objectiu de socialitzar-se amb els seus fonaments conceptuals (i no necessàriament per dominar totalment les habilitats associades a aquests nous camps professionals).

5) Secretaris, interventors i tesorers han d'assumir una posició rellevant dins del nou espai directiu de les corporacions locals. A les corporacions locals de grans dimensions és molt difícil pretendre que els habilitats nacionals siguin els únics actors que ocupin aquest espai directiu. Però, en canvi, s'ha de lluitar perquè els habilitats assumeixin funcions directives en els aspectes legals i econòmics. A les corporacions locals mitjanes i petites (que representen més del 90 % de la totalitat) els habilitats han d'aconseguir ser els directius únics. Ambdues ambicions només es podran aconseguir i justificar si els habilitats són capaços de dominar les habilitats directives fonamentals (organització, direcció de personal, direcció de la gestió a nivell d'economia, eficàcia i eficiència). S'ha de tenir en compte que, *de facto*, la majoria dels habilitats nacionals fa temps que assumeixen i practiquen aquestes funcions de direcció de la gestió.

6) Relacionat amb el punt anterior, els secretaris dels municipis mitjans i petits haurien d'assumir professionalment les funcions que usualment es vinculen a un gerent. En concret, s'haurien de reforçar les cinc dimensions següents:¹⁴

- Relacions institucionals amb els òrgans de govern, enfortint-ne els aspectes materials.
- Direcció de l'organització i implementació: organització del treball i direcció de tots els empleats públics.
- Relacions externes.
- Activitats de planificació i avaluació.
- Innovació i millora de la gestió.

b) *Gestors de xarxes* (planificació, coordinació, control i avaluació) que també tinguin coneixements com a usuaris avançats en temes tecnològics. Els gestors de xarxes són empleats de línia amb diferents especialitats en la gestió pública (per exemple, serveis socials, sanitaris, etc.) però que ja no requereixen les habilitats clàssiques vinculades a la gestió directa (direcció de personal, organització, gestió de recursos, etc.) sinó que necessiten habilitats en direcció i gestió de xarxes d'organitzacions que presten directament els serveis públics. A més, han de posseir coneixements de TIC ja que aquestes es configuren com els instruments clau per a la gestió de les xarxes.

¹⁴ Aquestes cinc línies d'activitat representen la conceptualització (Ramió, 1999b) de les múltiples funcions que desenvolupa un gerent en un ajuntament de tipus mitjà (Giner, 1998).

7) Dissenyar, en l'àmbit corporatiu general, un pla de màrqueting adreçat a la societat en general i als càrrecs electes i als empleats públics locals, en particular, que permetés redefinir una nova imatge de secretaris, interventors i tesorers. Els elements bàsics d'aquest pla de màrqueting són:

- Abandonar arguments elitistes.
- Fer visible el vincle natural entre els aspectes formals i històrics dels habilitats nacionals amb les noves tasques directives.
- Mostrar i potenciar l'esforç dels habilitats nacionals per dominar les noves habilitats vinculades a la direcció pública.
- Fer visibles els valors públics que motiven la pràctica professional dels habilitats.
- Etc.

8) Modificar l'estructura i el sistema d'accés als cossos d'habilitats nacionals:

- Modificar el sistema de selecció perquè donés més rellevància als aspectes de gestió i d'habilitats directives, tant en els temaris com, fonamentalment, en la formació d'entrada. Tot això, evidentment, sense detriment de la fortalesa jurídica i econòmica d'aquests perfils professionals.
- Territorialitzar el sistema de reclutament i la gestió dels habilitats. L'Administració general de l'Estat s'hauria de limitar a definir el model bàsic de selecció i de regulació dels habilitats i hauria de transferir a les comunitats autònomes el procés de selecció (es podrien incorporar temes i continguts formatius propis) i de regulació intraautonòmica d'aquests cossos. El sistema quedaria complet amb la participació de l'Administració general de l'Estat en un sistema de mobilitat interautonòmic.
- Establir un nou marc que reguli la mobilitat dels habilitats nacionals i que tendeixi a afavorir els interessos institucionals de les corporacions locals per sobre dels interessos de carrera professional i d'acomodació territorial dels mateixos habilitats.

Bibliografia

- ACCENTURE (2003): *Outsourcing en la Administración pública: la evaluación hacia la aportación de valor*, Sèrie «Directivos del Sector Público».
- BARZELAY, M. (1992): *Breaking through Bureaucracy*. Califòrnia: University of California Press.
- CALDERÓ, A. (2002), «Gestión de calidad de las plantillas, puestos de trabajo y retribuciones en las entidades locales», ponència presentada al I Congrés Català de Gestió Pública.

- DOMBERGER, S.; RIMMER, S. (1994): «Competitive tendering and contracting in the public sector: a survey». *International Journal of Economics and Business*, 1 (3).
- FERNÁNDEZ, E. (2003): *Tipología de la gestión de los servicios en el Ayuntamiento de Madrid*. [Treball del II Curso de Dirección Pública Local]. Madrid: INAP.
- GINER, E. (1998): «La introducció d'un sistema gerencial: el cas de l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat». *Comunicacions de la Diputació de Barcelona*, núm. 13.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (dir.) (2003): *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona: La Caixa.
- MCGREGOR, E. B. (1991): *Strategic management of human knowledge, skills, and abilities. Workforce decision making in the post-industrial era*. San Francisco: Jossey-Bass.
- OLIVÉ, J. (2004): *Estudio Manpower sobre el empleo público*.
- OLMEDA, J. A. (1999): *Ciencia de la Administración. Vol. I. Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Madrid: UNED.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994): *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos-UPF
- ——— (1999b): «Desarrollo organizativo del ayuntamiento gerencial». A: Autores diversos, *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- ——— (2001): «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones latinas: modelo de estado y cultura institucional». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21.
- ———; SALVADOR, M. (2002): «Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas». *Revista Prospectiva*. Mèxic.
- ———; SANTOLARIA, J. (2001): *L'externalització a la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: DGOA.
- SANTOLARIA, J. (2003): *La externalización en la Administración pública*. Barcelona: Universitat de Barcelona. [Tesi doctoral pendent de defensa].