



Diputació
Barcelona

Gestió del canvi en les administracions locals

Manual de consulta

El Pla de formació és un instrument fonamental per a la planificació i gestió de la formació de les diferents gerències i direccions de serveis de la corporació.

L'oferta formativa està definida a partir de la revisió i avaluació de la formació realitzada per la mateixa corporació i de l'anàlisi d'altres ofertes formatives que s'han desenvolupat en altres administracions públiques i és fruit de la col·laboració entre les diferents gerències i direccions de serveis de la corporació amb la Direcció de Serveis de Formació.

© de l'edició: Diputació de Barcelona

© del text: Lluís Casado Esquiús

Primera edició: febrer de 2003

Primera edició digital: setembre de 2010

Disseny i producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona

Dipòsit legal: B-4462-2011



**Diputació
Barcelona**

Àrea de Presidència

Direcció de Serveis de Formació

Comte d'Urgell, 187. Edifici 14

08036 Barcelona

Tel. 934 049 300 · Fax 934 049 359

ds.formació@diba.cat · www.diba.cat

SUMARI

Presentació del curs	7
Objectius	9
Continguts	11
Introducció del manual	13
1. El canvi en les administracions públiques	15
Idees clau	15
1.1. La història recent	15
1.2. Causes de la necessitat de canvi	16
1.3. Objectius dels projectes de canvi	18
1.4. El moment de canviar	20
1.4.1. Propòsit i nivells de canvi	20
1.4.2. Obstacles al canvi	22
Resum del tema	25
Referències a l'annex	25
2. La definició del canvi	27
Idees clau	27
2.1. A on es vol arribar?	27
2.1.1. La definició dels objectius en els canvis operacionals	29
2.1.2. La definició dels objectius en els canvis estratègics	29
2.1.3. Construcció d'una visió compartida	33
2.1.4. Tres maneres de pensar	35
2.2. On som ara?	36
2.2.1. La diagnosi de la situació actual	36
2.2.2. Els factors de «palanquejament» i els factors de bloqueig	38
Resum del tema	41
Referències a l'annex	41
3. La gestió del procés de canvi	43
Idees clau	43
3.1. El pla d'actuació	43
3.2. El seguiment del projecte	46
3.3. L'acompanyament de la transició de les persones	47
3.4. L'estil personal de gestió dels projectes de canvi	49
3.5. Els càrrecs electes i els directius en els processos de canvi	51
Resum del tema	54
Referències a l'annex	54
Síntesi del material	55
Glossari	57
Referències bibliogràfiques	59
Bibliografia comentada	61
Annexos i material d'autoavaluació	63

INTRODUCCIÓ DEL MANUAL

La majoria de les administracions públiques, siguin estatals, autonòmiques o locals, s'ha plantejat projectes de canvi en els darrers anys. L'ambició dels projectes, les àrees afectades i fins i tot els resultats assolits han estat molt diversos, però el que resulta destacable és l'evolució d'unes organitzacions que es caracteritzaven per ser relativament estables cap a unes altres amb una forta voluntat de millora.

Darrere d'aquest fenomen hi ha raons molt profundes que tenen a veure amb la necessitat de millorar l'eficiència en l'ús dels pressupostos públics, mentre que aquests pressupostos deixen de ser constantment expansius; també amb la millora en la prestació dels serveis públics derivada del creixent paper del sector públic com a prestador de serveis de tot tipus, i en darrer lloc, amb un major grau d'exigència dels ciutadans en relació amb la seva qualitat, que caracteritza les societats democràtiques avançades. Darrerament s'hi ha afegit un altre factor d'especial transcendència com és ara la necessitat de replantejar el paper del mateix sector públic en les societats postindustrials.

Veiem, doncs, que el canvi en les administracions públiques afecta tant la millora del que fem i els recursos que hi destinem com la missió que ha d'acomplir el sector públic en un futur que ja és present. Són el present i també el futur de les administracions públiques com a executores de les polítiques públiques les que ara estan en joc. No és estrany, doncs, que el canvi estigui escrit en tinta vermella en les agendes de la majoria de responsables polítics i gestors públics del nostre país.

Canviar vol dir esdevenir diferent i, per tant, en un procés de canvi conflueixen el passat (allò que no volem), el present (l'acció per canviar) i el futur (allò que volem). La presència del futur implica incertesa i risc, i per això no hi ha cap garantia d'èxit davant un canvi perquè no podem garantir el futur. Però aquesta objeiat no vol dir que un projecte de canvi ben planificat i gestionat no tingui moltes més possibilitats d'assolir els seus objectius que un altre més improvisat o gestionat menys curosament.

Semblen qüestions evidents, però que es troben al darrere de molts projectes de canvi frustrats. En ocasions no es valora prou bé la situació actual, en d'altres no és prou clar cap on cal anar (o hi ha opinions diferents), en altres casos es confia que en haver definit els objectius el procés de canvi es realitzarà d'ofici i que no cal dedicar-hi gaire temps ni esforços. Les errades en qualsevol d'aquestes qüestions poden ensorrar qualsevol voluntat de canvi.

Cada institució i cada projecte de canvi tenen les seves peculiaritats, però malgrat això, en aquest manual el lector trobarà resumits els factors clau que permeten diagnosticar la situació present, definir els objectius de futur i identificar les variables que cal planificar i gestionar, i com fer-ho, en el benentès que si bé no ens garanteixen l'èxit, sí que ens poden conduir al fracàs si les obviem o menystenim.

El primer tema planteja els motius generals que han portat les administracions públiques a veure la necessitat de canvi i també se centra en la decisió de canviar alguna cosa, quan cal fer-ho i fins on convé fer-ho. El segon tema s'ocupa de dos aspectes clau del canvi, com són la definició de la situació futura i el coneixement de la situació actual. Finalment, el tercer tema descriu la gestió del procés de canvi, és a dir, de tot allò que s'ha de tenir en compte per avançar en la direcció triada. També tracta d'una qüestió de gran importància en les administra-

cions públiques, com és el paper dels responsables polítics i dels directius en la gestió del canvi, amb l'afegit típic de l'Administració local, en la qual, en molts casos, els dos papers conflueixen significativament.

La darrera part del manual aporta, a més d'una síntesi del material i de les referències bibliogràfiques dels autors citats, una breu bibliografia comentada en què s'orienta sobre la lectura de llibres que poden resultar interessants per ampliar i/o aprofundir el contingut estudiat, així com un glossari que recull els conceptes bàsics tractats al llarg dels temes, amb la indicació concreta de l'apartat o subapartat en què es poden trobar.

1. EL CANVI EN LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

IDEES CLAU

- Al darrere dels projectes de canvi de les administracions hi pot haver diversos motius: millora del servei, millora de l'eficiència i replantejament del paper del sector públic.
- Un projecte de canvi es pot plantejar a diferents nivells de profunditat: els processos, les funcions i la missió.

1.1. LA HISTÒRIA RECENT

Des de la transició fins a la democràcia les administracions públiques a Espanya no han deixat de canviar. Alguns del *motius* més evidents de canvi durant els primers deu anys foren entre d'altres:

- El mateix procés de democratització.
- La descentralització que acompanyava l'Estat de les autonomies.
- La integració a la Unió Europea.
- La necessitat de recuperar el temps perdut en la construcció d'un estat de benestar...

Però, a aquesta etapa en què era primordial homologar l'Estat amb l'entorn europeu i, per tant, també les estructures administratives mitjançant les quals l'Estat actua, la va succeir ràpidament una altra en què les preguntes, de mica en mica, assenyalaven «com» es realitzaven les funcions més que no pas quines funcions calia realitzar, ja que aquestes eren òbvies.

Aquest canvi es va veure clarament reflectit en el primer intent seriós d'aquesta època de modernitzar l'administració de l'Estat. Aquest projecte, impulsat pel Ministerio para las Administraciones Públicas l'any 1989, va ser anomenat *Reflexiones para la modernización de la administración* i es caracteritzava per la seva clara orientació vers els resultats de la gestió pública, i no solament al paper garantista de l'Administració.

A títol il·lustratiu de la reflexió que caracteritzava aquella època podem veure els factors decisius per al futur de l'Administració de l'Estat que es van obtenir mitjançant un estudi Delphy (M.A.P.: Estudio Delphy. *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. Madrid, M.A.P., 1990) a partir de les opinions de directors generals, subdirectors generals i secretaris generals de tots els ministeris:

- Formació de directius.
- Incorporació de noves tecnologies.
- Creació d'una nova cultura administrativa.
- Desconcentració de la presa de decisions.
- Implantació de sistemes de gestió per objectius.
- Reforma normativa dels procediments.
- Atenció a les noves demandes de serveis.

- Implantació de tècniques d'avaluació de polítiques públiques.
- Participació dels ciutadans en la gestió de certs serveis.

Queda clar el paper que hi tenia la millora de la gestió com a objectiu bàsic, i així, entre 1980 i 1990, veurem la irrupció en el món públic de conceptes del món privat com *management*, *client* o *qualitat de servei*.

La necessitat de reduir el dèficit públic, en part com a conseqüència del Tractat de Maastricht, introdueix amb força l'*eficiència com a objectiu de la gestió pública*. A títol d'exemple, a principi dels anys noranta l'Ajuntament de Barcelona impulsa un seguit de projectes de millora agrupats en un programa que, significativament, anomena «d'austeritat i innovació».

El model utilitzat per l'Ajuntament de Barcelona, constituït per un conjunt de projectes de millora independents que s'orienten a uns objectius estratègics comuns, és una característica comuna a molts programes de modernització de la dècada de 1990, com els dels ministeris o els departaments de la Generalitat de Catalunya.

A la voluntat de millorar la gestió, tant des del punt de vista del servei com des del punt de vista pressupostari, s'hi afegeix aviat una reflexió més profunda sobre la missió del mateix Estat, i per tant de l'Administració, en part derivada de les dificultats de finançament de l'estat de benestar, però també dels profunds canvis socials, econòmics i tecnològics que es manifesten clarament a meitat de la dècada de 1990. Fruit d'aquesta situació s'afegeix a l'argot habitual del sector públic un seguit de conceptes com ara la *creació d'agències*, l'*externalització de serveis* o la *privatització de serveis*, en les seves diferents modalitats.

Aquest breu recorregut per la història recent ens porta a la situació actual, a l'inici del segle XXI. En l'apartat següent analitzarem les causes que ara pressionen vers el canvi les nostres administracions.

1.2. CAUSES DE LA NECESSITAT DE CANVIAR

Les causes que poden fer veure a un gestor públic la necessitat d'iniciar un procés de canvi poden ser tan diverses com serveis presteix una institució i processos utilitzats per prestar-los, però podem agrupar-los, encara que això impliqui una simplificació, en tres grans factors, que a més s'influeixen entre si mateixos. Podem representar-ho en la figura següent:

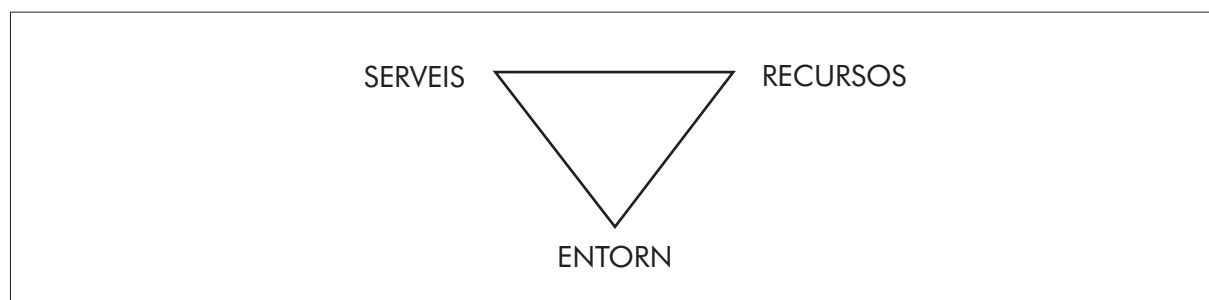


Figura 1. Factors del procés de canvi.

1. Entorn

La figura situa l'entorn en el vèrtex inferior per simbolitzar que una administració pública existeix per servir la societat. Ara bé, aquest entorn està canviant profundament, a un ritme de canvi creixent i augmenta la seva complexitat. Aquest canvi obliga el sector públic a replantejar les seves polítiques, i, per tant, a redefinir la seva administració per tal que pugui assolir els nous objectius.

Els canvis que s'estan produint a la nostra societat són coneguts per tothom i, per tant, només cal recordar que inclouen:

- *Canvis socials* (envelliment de la població, immigració...).
- *Canvis ecològics*.
- *Canvis tecnològics* (impacte de la societat de la informació).
- *Relacions entre el sector públic i el sector privat* (concentració de poder en les empreses privades, aparició de nous centres de poder en el sector sense ànim de lucre...).
- *Canvis econòmics* (competència entre institucions públiques en programes de promoció econòmica).

Ens trobem davant un canvi que afecta la majoria d'àmbits de la vida dels ciutadans, que per la seva banda també estan augmentant el nivell d'exigència sobre els serveis públics que reben, la qual cosa també és un factor de pressió sobre les administracions.

Per posar només un exemple concret dels molts factors en canvi, i amb referència a la modificació de les relacions entre els sectors públic i privat, podem observar la taula següent:

Pressupost dels principals ajuntaments de Catalunya (any 2001)		Facturació dels principals grups empresarials d'Espanya (any 2001)	
Barcelona	1.601,2	Repsol YPF	42.851,0
Badalona	165,9	BSCH	33.286,9
Reus	146,7	Telefónica	31.052,6
L'Hospitalet de Llobregat	144,7	BBVA	26.141,2
Sabadell	139,4	Endesa	15.576,0
Lleida	119,8	Cepsa	11.664,0

Taula 1. Exemple. (Font: elaboració pròpia a partir de la Diputació de Barcelona —www.diba.es/xifres— i *Actualidad Económica*. —5.000 mayores empresas, n.º 2314, 2002—. Xifres expressades en milions d'euros.)

2. Serveis

Les forces de l'entorn pressionen en el sentit que obliguen a pensar quins serveis ha de donar una administració, però també com ha d'oferir-los. Però des de l'administració mateixa també hi ha una pressió autogenerada vers la millora, pressió que respon tant a motivacions políti-

ques com a motivacions tècniques i professionals. El paper creixent de les administracions com a proveïdores de serveis ha donat èmfasi als conceptes de *qualitat* i *millora* com a parts importants de les agendes dels gestors públics, perquè ara la legitimitat cal buscar-la tant en la legalitat com en l'eficàcia. Aquest és el segon vèrtex.

Aquesta necessitat de millora ha originat formes diverses de canvi per millorar els processos interns o facilitar i simplificar les relacions amb el ciutadà; noves formes organitzatives com són els *programes transversals*, que pretenen aconseguir un sistema de coordinació interna que pugui donar resposta a la complexitat de les realitats sobre les quals volem incidir; la separació de la decisió política i la prestació dels serveis mitjançant la *creació d'agències* o l'*externalització de serveis*; i fins i tot una revisió en els criteris sobre on ha de ser present el sector públic i on no hi ha de ser el fenomen més evident del qual és la *privatització de serveis*. En aquest punt cal tenir present que un dels motors de canvi més importants pels propers anys serà l'aplicació intensiva de les tecnologies de la informació als programes de millora del servei. Un exemple, avui encara incipient, és l'Administració Oberta de Catalunya. La pressió vers el canvi d'aquests projectes anirà molt més enllà dels avantatges directes que oferirà la tecnologia per millorar els serveis, ja que el que, realment, resulta radicalment nou és la possibilitat de multiplicar les relacions entre els ciutadans i les administracions (amb el lògic increment del nivell d'exigència d'aquells), la necessitat d'establir criteris de gestió amb escenaris interadministratius, i l'aparició progressiva d'una administració que, estructuralment, anirà sent cada vegada més una organització en xarxa.

3. Recursos

Finalment, el tercer vèrtex del triangle ens remet a la *millora de l'eficiència*. L'època dels pressupostos expansius ja és història, i, paral·lelament, les necessitats de prestació de serveis no disminueixen, i en molts casos, a més, ara n'augmenta el cost, com són la sanitat o l'ensenyament. Aquesta situació obliga a *optimitzar* l'ús dels recursos, ja sigui gràcies a millores internes o introduint forces de mercat en la provisió dels serveis per tal de reduir-ne el cost, com també mitjançant la revisió de quins han de ser els àmbits d'intervenció del sector públic per tal d'assignar els recursos on sigui més evident la necessitat de la presència pública, i retirar-la d'on no ho sigui tant.

Com veurem en l'apartat següent, aquests tres vèrtexs del triangle ens dibuixen els tres grans objectius de canvi en les administracions públiques.

1.3. OBJECTIUS DELS PROJECTES DE CANVI

Les experiències de canvi dels darrers anys, efectivament, s'han orientat cap als tres factors esmentats en l'apartat anterior. En la majoria dels casos, evidentment, tots tres eren presents en més grau o menys.

La *necessitat d'ajustar els pressupostos* ha estat, sens dubte, l'origen de molts d'aquests projectes. Exemples coneguts d'aquesta línia d'actuació han estat els projectes d'optimització dels ingressos, la millora en la gestió de les infraestructures públiques, les polítiques de congelació de plantilles, la informatització de processos, els projectes d'estalvi energètic, els convenis amb el sector privat pel mecenatge d'actuacions concretes, la implantació de contractes programa, etc.

La millora dels serveis, en molts casos associada a la millora de l'eficiència, s'ha concretat en enumerables reestructuracions internes, la creació d'agències, externalitzacions de serveis, la racionalització de processos, millores en l'atenció al ciutadà, la simplificació de tràmits, etc.

Com a exemple d'aquests projectes, podem veure els *objectius estratègics* que recollia l'*Informe Gore* per a l'Administració federal dels Estats Units (*National Performance Review: Al Gore Report* (1993)), en què es pot constatar l'orientació economicista associada a la millora dels serveis:

- Reduir els tràmits burocràtics: racionalitzar, descentralitzar els estats i municipis, eliminar reglamentacions, etc.
- Els «clients» primer: fomentar dinàmiques de mercat.
- Atorgar poder als empleats públics perquè aconseguen resultats: assignació de recursos, presa de decisions, responsabilitat, lideratge...
- Eliminar la despesa innecessària.

Els canvis que provenen fonamentalment de la necessitat d'adaptació a un entorn dinàmic i progressivament més complex comporten, lògicament, una dificultat més gran.

Encara que ja tenim exemples d'ordre ben divers com són les polítiques per a la immigració o les polítiques de promoció econòmica local associada a la societat de la informació, aquest sembla que és un factor de canvi que anirà prenent més protagonisme en el futur, ja que té a veure amb l'actualització del paper del sector públic i de les seves fonts de legitimitació i eficàcia en una societat en canvi constant durant els propers anys.

Com a *síntesi dels processos de canvi dels darrers anys*, podem resumir les conclusions de l'anàlisi dels projectes de modernització de les administracions del Regne Unit, els Estats Units, Suècia i França realitzada per Koldo Echebarría i Carles Losada (1993):

Objectius

- Passar d'una administració expansiva a una administració equilibrada.
- Passar d'una administració tancada en si mateixa a una administració relacional.
- Passar d'una administració neutral a una administració competitiva.
- Passar d'una administració indiferent a una administració responsable davant la societat.

Factors crítics

- Lideratge polític fort per vèncer les resistències al canvi.
- Creació d'una unitat central per dirigir, impulsar i coordinar el procés de modernització.
- Implicació directa de les unitats de línia en la concepció i implantació dels canvis.
- Formulació d'objectius coherents i viables.

Característiques del procés

- Responsabilitzar els agents públics dels resultats de les seves activitats.
- Abolir els obstacles per a una gestió responsable en recursos humans i econòmics.
- Gestionar la informació com a eina estratègica de gestió responsable.
- Dissenyar estructures organitzatives que permetin una gestió menys burocràtica.
- Introduir forces de mercat en la gestió dels serveis públics.

1.4. EL MOMENT DE CANVIAR

El fet de preguntar quan s'ha de canviar pot semblar una mica absurd, ja que la resposta és prou òbvia: s'ha de canviar *quan alguna cosa no marxa prou bé*. El problema és que aquest *no és l'únic motiu* per canviar, ja que de vegades haurem de canviar alguna cosa que marxa bé, i aquesta decisió acostuma a ser més difícil de prendre.

1.4.1. Propòsits i nivells de canvi

Els dos propòsits bàsics que poden originar un projecte de canvi són:

1. *Millorar el que no fem bé*. El propòsit més evident és corregir una disfunció o un problema. Un *problema* és la definició que fem d'una situació quan aquesta no s'ajusta a les nostres expectatives. Per tant, per mirar de definir bé un problema hem de tenir fonts fiables d'informació sobre el que passa i uns objectius que concretin les nostres expectatives. A més, haurem de saber si tothom té les mateixes expectatives (i això no acostuma a passar sovint).

Els sistemes de control de gestió són de prou utilitat en aquesta qüestió, però no podem oblidar altres fonts d'informació que, malauradament, no sempre es tenen prou en compte: les opinions dels funcionaris que realitzen les tasques i la dels receptors dels serveis, ja siguin externs (els ciutadans) o interns (altres funcionaris). *El canvi s'ha de liderar des de dalt, però pot sorgir també a baix*.

2. *Canviar el que ja fem bé per fer una cosa diferent*. El segon propòsit ja no és reactiu, sinó *proactiu*, perquè es tracta de millorar algun servei que ja funciona prou bé. L'origen d'una decisió d'aquesta naturalesa pot trobar-se en els projectes interns de millora que augmenten els criteris de qualitat, idees que sorgeixen de la pròpia experiència i que ara anomenem *aprenentatge organitzacional* o *gestió del coneixement*, o de la comparació, o *benchmarking*, que una institució fa amb una altra o, fins i tot, en allò que sigui possible, amb organitzacions del sector privat.

Si guin sigui el propòsit també cal diferenciar el nivell organitzatiu en què afectarà el canvi:

- Els processos.
- Les funcions.
- La missió.

Els processos

Entenem per processos el conjunt de tasques o activitats que donen un resultat identificable, com, per exemple, la tramitació administrativa dels pagaments a proveïdors, la confecció de la nòmina o l'estudi d'una família per a la concessió d'una prestació concreta.

Les funcions

Una funció és un conjunt de processos que dona com a resultat un servei finalista o intern. La inspecció, l'atenció al ciutadà o el manteniment són exemples de funcions.

La missió

Finalment, el *nivell més profund* de canvi es produeix quan modifiquem la missió d'una unitat, és a dir, ens replantegem quins serveis hem de donar, per a qui els prestem i com els prestem. Exemples de canvi de missió poden ser el canvi d'una unitat prestadora d'un servei a un rol de supervisió del servei externalitzat, o una redefinició en una política de serveis personals des d'una concepció assistencial a una altra de corresponsabilització.

Un canvi en un nivell més gran de profunditat implica canvis en els altres nivells. També és fàcilment comprensible que els terminis del procés de canvi vagin augmentant amb la profunditat i que, inversament, la controlabilitat disminueixi en la mateixa mesura.

Encara que la realitat és sempre més complexa i difícilment ens trobarem situacions «químicament pures», podem creuar els propòsits i els nivells de canvi per confeccionar una taula de les diferents possibilitats de canvi:

	Hi ha disfunció	No hi ha disfunció
Processos	1. Correcció de la disfunció	2. Optimització dels processos
Funcions	3. Millora del servei	4. Redefinició del servei
Missió	5. Adaptació a l'entorn	6. Anticipació a l'entorn

Taula 2. Diferents possibilitats de canvi.

A continuació, veurem un exemple de les diferents possibilitats que il·lustra aquesta taula. Imaginem un servei que tramita expedients a instància del ciutadà:

1. *Correcció de la disfunció*. El procés de resposta a la sol·licitud és massa lent. L'objectiu del canvi serà reduir el termini en una proporció determinada.
2. *Optimització dels processos*. El termini ja té uns límits acceptables, però decidim informatitzar-lo per guanyar agilitat i capacitat de control intern.
3. *Millora del servei*. Els ciutadans es queixen de la desorganització interna que sembla tenir la unitat i que fa que, per exemple, es donin informacions contradictòries. L'objectiu de

canvi ara serà revisar l'organització interna, els sistemes de comunicació i els sistemes d'atenció al ciutadà.

4. *Redefinició del servei.* Durant el projecte de millora del servei, aprofitem per crear una finestra única que permeti reduir les gestions que el ciutadà ha de fer.
5. *Adaptació a l'entorn.* Atès que part de la ciutadania ja està habituada a les gestions bancàries i comercials mitjançant la xarxa (per exemple, les empreses), es reben suggeriments per tal de poder fer certes tramitacions municipals via Internet. L'anàlisi de la situació (tècnica, organitzativa o legal) permet oferir aquest servei per a determinats tràmits.
6. *Anticipació a l'entorn.* Es decideix que un servei de tramitació és insuficient i que tant per al ciutadà com per al mateix consistori seria més útil un servei que pogués oferir informació, assessorament i tramitació. En el futur i si l'experiència d'ús de la xarxa és positiva, el servei «cara a cara» es reservaria exclusivament per a l'assessorament.

1.4.2. Obstacles al canvi

De la mateixa manera que els motius que poden impulsar a canviar poden ser molt diversos, les dificultats també poden ser-ho. Ara no entrarem a parlar de les dificultats «tècniques» del procés, ja que les tractarem en els temes següents, però sí que val la pena esmentar algunes dificultats que a la pràctica es poden observar amb una certa freqüència.

En primer lloc, cal dir que en molts ajuntaments *l'orientació al canvi no hi és gaire present*. A títol anecdòtic i sense cap valor estadístic, les opinions recollides directament de regidors en seminaris de formació relacionats amb el canvi, mitjançant un breu qüestionari sobre la situació al seu Ajuntament, ofereixen uns resultats de 55 % / 45 % en orientació al canvi i orientació al manteniment. Els motius d'aquesta tendència són diversos, però, com molt bé va diagnosticar l'equip de govern d'un ajuntament en un altre seminari, «anar a remolc dels problemes, reaccionar a les demandes en lloc d'actuar sobre les necessitats, no definir una línia institucional molt clara, i la rigidesa de l'estructura interna» no és el millor aval per orientar-se al canvi.

En aquest nivell d'anàlisi més estructural, les dificultats apareixen molts cops per la dinàmica interna entre les subcultures que conviuen en una institució pública. Un mapa simplificat d'aquestes subcultures el podríem representar en la figura següent:

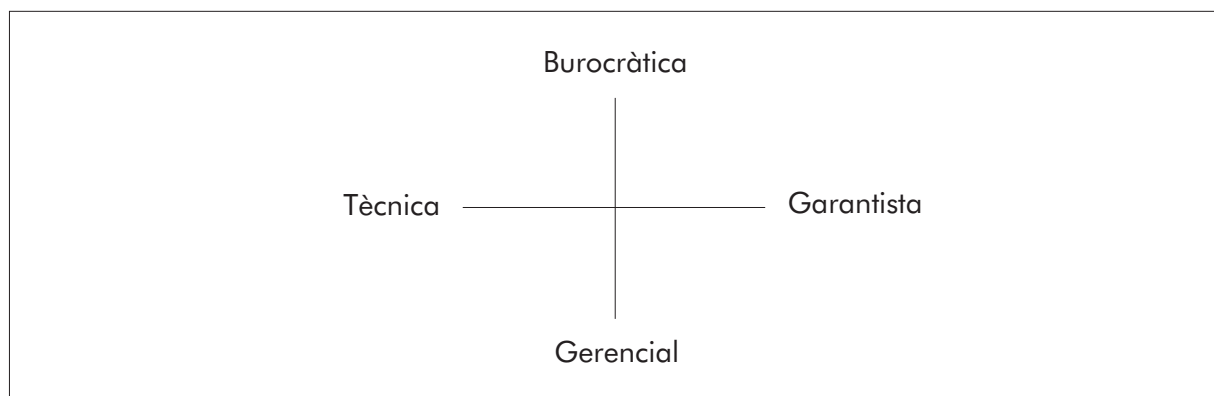


Figura 2. Subcultures que conviuen en una institució pública.

- En l'eix vertical els dos pols reflecteixen:
 - *L'orientació a l'estandardització* (subcultura burocràtica).
 - *L'orientació als resultats* (subcultura gerencial).
- En l'eix horitzontal:
 - *L'orientació al ciutadà* (subcultura tècnica).
 - *L'orientació als procediments* (subcultura garantista).

Totes les orientacions tenen el seu lloc en l'Administració (la mateixa Constitució, en l'article 103.1, consagra el principi de legalitat, però també el d'eficàcia, per a l'Administració), però és evident que els equips orientats als resultats i al ciutadà són més proclius al canvi que els col·lectius orientats als processos i al respecte normatiu.

L'èxit final d'un projecte de canvi depèn, en part, del procés de negociació interna entre les diferents perspectives.

A un nivell més episòdic, i com a simple recopilació de diferents experiències de canvi que s'han pogut observar, es poden resumir diverses *dificultats davant un projecte de canvi*, que sens dubte el lector reconeixerà:

- *Desconfiança en el canvi per acumulació d'experiències anteriors frustrades*. Tal com descrivia un gestor públic: «es pot tenir la sensació que cal fer molt de camí per arribar un altre cop al punt de partida».
- *Pèrdua del lideratge polític*. De vegades, els responsables polítics consideren que el seu paper és impulsar el projecte i que a partir d'aquest moment ja és un problema de gestió, com si tot hagués d'anar d'«ofici». La realitat, però, ens diu que el lideratge polític és necessari al llarg de tot el procés.
- *Manca de recursos*. La poca previsió dels recursos econòmics i materials, i també de les persones que seran necessàries per desenvolupar el projecte ha frustrat moltes iniciatives. Voldríem posar l'èmfasi en l'oblit molt freqüent de destinar uns recursos a la formació del personal que ha d'adaptar-se a les noves tasques i funcions. Lògicament, en la mesura que el canvi sigui més profund, haurem de tenir més cura en aquest sentit.
- *Decisions molt centralitzades*. De vegades, es dissenyen projectes de manera molt centralitzada en els nivells alts jeràrquicament parlant, que són molt consistents tècnicament, però que no tenen en compte que aquest estil genera, molt sovint, allò que després anomenen «resistències al canvi». Qualsevol decisió no s'ha de prendre de manera participativa, però en la franja que hi ha entre un sistema assembleari i un de centralitzat, hi trobarem la més gran capacitat de canvi, perquè n'augmenta la implicació, i d'aquesta manera podem aprofitar les aportacions del personal de nivells jeràrquicament inferiors, que sovint tenen moltes coses a dir.
- *Manca de comunicació*. Està molt relacionat amb el punt anterior, però per la seva freqüència té entitat pròpia. És sorprenent trobar gestors públics de nivell intermedi que no han estat informats directament i exhaustiva dels projectes estratègics en institucions grans. En institucions de tota mena el personal tècnic i administratiu acostuma a quedar al marge fins a darrera hora.

- *Escenaris a curt termini.* Molts projectes de canvi reclamen temps i són incompatibles amb les presses. És cert que els mandats només duren quatre anys, però aquest ritme a curt termini impossibilita l'èxit de molts projectes. És preocupant veure com un programa d'actuació pot canviar abans que pugui ser avaluat amb un cert rigor.
- *Dissolució de la responsabilitat.* Aquest és un mal bastant habitual en les administracions, però en moments de canvi resulta encara més greu. La falta de claredat en l'atribució de responsabilitats deixa sense lideratge qualsevol projecte...

Resum del tema

Fins aquí hem vist que:

- La majoria d'administracions públiques han portat a terme projectes de canvi per tal de millorar la qualitat dels seus serveis, millorar l'eficiència en l'ús dels recursos i adaptar-se als canvis que s'han produït a la nostra societat.
- Els motius dels canvis poden ser tant corregir el que no va prou bé, millorar serveis que ja funcionen, com crear nous serveis o noves formes de prestar-los.
- Els canvis poden afectar els processos, les funcions o la missió (què fa, per a qui i com ho fa) d'una unitat.
- Existeixen una sèrie d'obstacles al canvi que són habituals en les administracions públiques (manca de lideratge i de responsabilitats clares, manca de recursos, manca de comunicació, centralització de les decisions, escenaris a curt termini, subcultures amb lògiques diferents) que cal tenir en compte per no reincidir en errors prou coneguts.

Referències a l'annex

Annex 1: Per introduir el tema, i sense pretensions de valor diagnòstic, el gestor públic podria respondre les qüestions de l'exercici d'autoavaluació que es troben a l'annex 1, en relació amb el seu Ajuntament.

2. LA DEFINICIÓ DEL CANVI

IDEES CLAU

- La concreció en la definició dels objectius és condicionada per la complexitat i la inestabilitat de la situació.
- La definició dels objectius operacionals ha de seguir uns criteris per tal que siguin comprensibles i avaluables.
- La missió ens dona el marc general en què hem de definir els objectius estratègics.
- Per planificar en situacions de gran incertesa podem fer-ho a partir de la definició d'una visió de futur.
- Cal tenir en compte els factors organitzacionals que tant poden convertir-se en un ajust com bloquejar el projecte.

Fa uns anys va sortir publicada a la premsa una notícia que explicava que als hospitals de la Gran Bretanya calien uns quants dies per canviar una bombeta fosa. Probablement, la notícia no pretenia res més que posar un exemple de la ineficàcia «típica» del sector públic, però ara m'ha vingut al cap perquè és un bon exemple de disfunció que ens ha de portar a millorar alguna cosa.

En principi, la qüestió sembla fàcil: cal revisar els processos de manteniment per fer-los més àgils. Però com s'ha vist en el tema anterior, ens podem fer preguntes més complexes, com, per exemple, si el servei de manteniment no és més lògic que sigui extern, amb la qual cosa potser podem estalviar temps i diners (o potser no). Però continuant amb aquest àmbit, imaginem el nostre hospital autosuficient energèticament mitjançant l'ús d'energies renovables com a exemple per impulsar una consciència favorable a aquestes energies entre la ciutadania.

2.1. A ON ES VOL ARRIBAR?

Com es pot observar en l'exemple introductori, ens podem plantejar molts nivells de canvi possible que van des de corregir la disfunció fins a implantar una nova estratègia energètica per a l'hospital. El que interessa destacar ara és que la definició dels objectius, allà on volem arribar, s'haurà de fer mitjançant *mètodes diferents* segons quin canvi triem.

En el primer cas es pot definir l'objectiu molt concretament: per exemple, volem que una bombeta fosa sigui substituïda en un màxim de x hores. En l'altre extrem la complexitat augmenta i no es pot acotar tant l'objectiu, i no seria realista plantejar, de bon començament, com a resultat esperat que el 10 % del consum elèctric de la població provingui d'energies renovables en un termini de quatre anys.

Això és d'aquesta manera perquè *no es poden controlar totalment moltes de les variables en joc*: l'adequació tecnològica, la inversió econòmica (pública i privada) necessària, les distintes perspectives dels diferents segments de la població (empreses, comerços, particulars), els conflictes que poden sorgir (per exemple, entre els veïns d'un mateix edifici o amb l'empresa proveïdora actual), etc.

En el si del mateix equip de govern potser no hi haurà unanimitat, ja que la inversió necessària segur que es podria dedicar a altres necessitats sanitàries. A més, com també s'ha dit abans, *si augmenta la complexitat del canvi també augmenta el termini necessari per implantar-lo* i, per tant, ens podem trobar amb unes eleccions pel mig.

La definició dels objectius podrà ser més simple i concreta, o més complexa i genèrica, segons el nivell de canvi que es proposi i les característiques de l'entorn en què pot afectar el projecte.

En la mesura que el sistema que es vegi afectat pel canvi sigui més complex o/i més inestable, serà menys controlable i, per tant, la definició dels objectius haurà de ser més flexible.

La figura següent representa aquests fets:

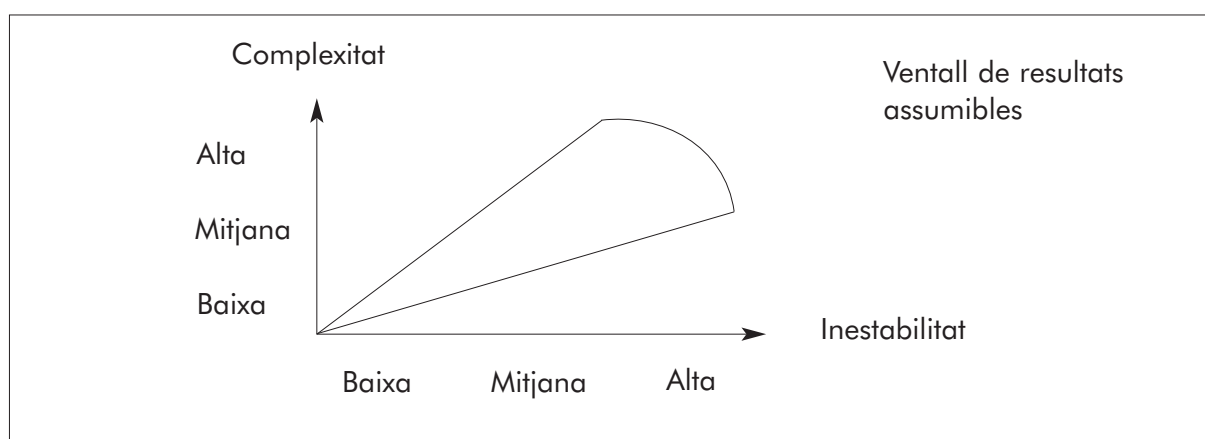


Figura 3. Grau de definició dels objectius segons el nivell de canvi proposat.

Com es pot veure en la figura, un projecte que incideix en un entorn de mínima complexitat i molt estable permet fixar un objectiu molt concret (la substitució de la bombeta fosca), però a mesura que augmenten la complexitat i la inestabilitat s'haurà d'acceptar un ventall creixent de resultats acceptables dintre dels límits que es puguin acceptar políticament. De fet, les administracions estan acostumades a treballar amb més d'una opció possible. El cas més freqüent és el dels programes d'intervenció dissenyats però que es guarden al calaix pendent de les disponibilitats pressupostàries. Per descomptat, si les incerteses de l'entorn posen en perill els límits acceptables de flexibilitat, el millor que es pot fer és ajornar el projecte de canvi.

En una diferenciació molt simplificada, els projectes de canvi intern poden ser de complexitat i inestabilitat mitjanes (encara que no sempre), però els canvis que volem impulsar en l'entorn social per transformar la realitat són la raó de ser de l'acció política, i tendiran a enfrontar-se a alts nivells de complexitat i inestabilitat.

A continuació veurem com es poden definir els objectius en un cas i en l'altre.

2.1.1. La definició dels objectius en els canvis operacionals

Començarem pels objectius de canvi que *afecten sistemes relativament simples i estables*. Normalment ens trobarem en els quadrants 1, 2 o 3 de la taula 2 i, per tant, seran objectius de tipus operacional.

Algú va dir: «si no sabem on volem anar, segurament arribarem a un altre lloc». Aquesta és la principal funció dels objectius: la *d'informar de la manera més concreta possible d'on volem anar*. Per tant, també permeten avaluar si s'ha reeixit en el projecte. Finalment, permeten planificar el que cal fer per assolir els resultats esperats.

Els objectius operacionals expressen els resultats que es volen aconseguir en la millora de funcions o activitats. Acostumen a plantejar-se a curt termini, són concrets i fàcilment definibles. Pertanyen al nivell «micro» de canvi.

La formulació dels objectius n'ha de facilitar la comprensió i avaluació. Per això, sempre que es pugui, en la definició haurem de tenir en compte les recomanacions següents:

- Definir una actuació concreta mitjançant un verb d'acció.
- Marcar un límit de temps per assolir l'objectiu.
- Quantificar els resultats esperats.
- Ser ambiciosos, però alhora realistes.
- Els objectius han de ser acceptables per als qui han de treballar en el projecte.
- Ser coherents amb l'estratègia de l'organització.
- Tenir en compte el ciutadà.

Les tres primeres recomanacions afecten la redacció de l'objectiu per facilitar-ne la comprensió i el seguiment. Les altres són de tipus més estratègic.

Un objectiu ambiciós i realista resulta engrescador; si és assumible pels funcionaris que l'han de treballar, evita resistències, i la coherència estratègica ens evitarà incongruències organitzatives. Finalment, cal tenir en compte que molts objectius interns poden afectar el ciutadà de manera favorable o desfavorable, i cal tenir-ho en compte.

Un exemple d'objectiu operacional pot ser el següent: reduir a menys de 20, en el termini de sis mesos, el nombre de queixes mensuals rebudes dels ciutadans sobre el servei X. Aquest objectiu es defineix per una acció, està quantificat i té un termini acotat. L'únic punt crític és que hem d'estar segurs que la definició de «queixa» és clara, perquè tothom ho interpreti igual. En aquest cas el seguiment i l'avaluació poden ser bastant immediats, ja que podem comptar amb un indicador directe al nombre de queixes registrades mensualment. En altres casos els indicadors no podran ser tan directes.

2.1.2. La definició dels objectius en els canvis estratègics

Els objectius estratègics d'una institució són la declaració formal sobre *com vol definir-se* en relació amb el seu entorn i *com vol incidir-hi*, en el nostre cas el municipi.

Normalment, en un ajuntament cada àrea (Urbanisme, Serveis Personals, Promoció Econòmica, etc.) defineix els seus objectius estratègics (no gaire nombrosos i a llarg termini). Un cas especial són els objectius de règim intern, en els quals l'entorn en què es vol incidir és la mateixa Administració.

Els objectius estratègics són la concreció de les polítiques públiques de l'Ajuntament. Un indicador que permet valorar les prioritats estratègiques és l'assignació de recursos als diferents àmbits d'actuació, que es materialitza en el pressupost anual.

Els objectius estratègics en els projectes de canvi impliquen, per tant, la decisió de modificar la relació de l'Ajuntament amb la ciutadania, o bé un canvi en les polítiques públiques que es volen implantar. En l'àmbit intern es refereixen a projectes de reorganització de l'estructura administrativa d'una certa profunditat.

La primera pregunta que cal fer-se és *si el canvi afecta la missió de les àrees*.

La missió és una declaració breu en la qual una institució explica:

- Què fa.
- Per a qui ho fa.
- Amb quins valors o principis bàsics ho fa.

Lògicament, la missió té vocació d'estabilitat i no es pot modificar freqüentment, ja que això significaria modificar la raó de ser fonamental d'una àrea o d'un servei, amb la consegüent generació d'inseguretat i desconcert.

Es poden veure dues declaracions de missió ben diverses com a exemple:

1. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), organisme central de formació per a l'Administració de l'Estat, declarava el 1996: «La missió de l'INAP és ser un instrument dinamitzador de les polítiques de modernització del sector públic, principalment mitjançant la formació i el desenvolupament dels recursos humans».
2. Per la seva banda, l'Ajuntament de Sant Just Desvern declara a través del seu Programa d'Esports i Benestar Físic que vol «dinamitzar l'activitat física i esportiva, sota un concepte integral de formació de la persona, per millorar el benestar de la ciutadania».

Tal com es pot veure, les dues institucions *declaren*:

- Què fan (formació i desenvolupament, i dinamització de l'activitat física i esportiva).
- Per a qui ho fan (els funcionaris del sector públic i la ciutadania).
- Com ho volen fer (com a instrument de les polítiques de modernització i amb un concepte integral de formació de la persona).

També es poden veure que són declaracions molt genèriques, però que orienten la definició dels objectius i la planificació de les activitats a realitzar. Així, en el cas de l'INAP, un progra-

ma formatiu que no estigui al servei de la modernització, en principi, queda clar que no és prioritari; i en el cas de l'Ajuntament de Sant Just Desvern, no és tasca seva, per exemple, promoure l'esport de competició mitjançant el patrocini d'un equip local.

Un cop aclarit si cal revisar la missió, es poden definir els objectius estratègics.

Els objectius estratègics provenen de la confluència de tres factors:

- Les polítiques que vol impulsar l'equip de govern.
- L'anàlisi de l'organització.
- L'anàlisi de l'entorn.

El primer factor és la manifestació del programa polític amb el suport dels vots dels ciutadans. Els altres dos factors són un filtre de viabilitat. Per fer aquesta anàlisi l'instrument més utilitzat és el conegut DAFO (Debitats, Amenaces, Fortaleses i Oportunitats), mitjançant el qual analitzem els punts forts i febles de l'organització en relació amb la política que es vol impulsar, i les amenaces i oportunitats que pot plantejar l'entorn. En la figura següent podem observar els elements crítics que habitualment es consideren per fer aquesta anàlisi.

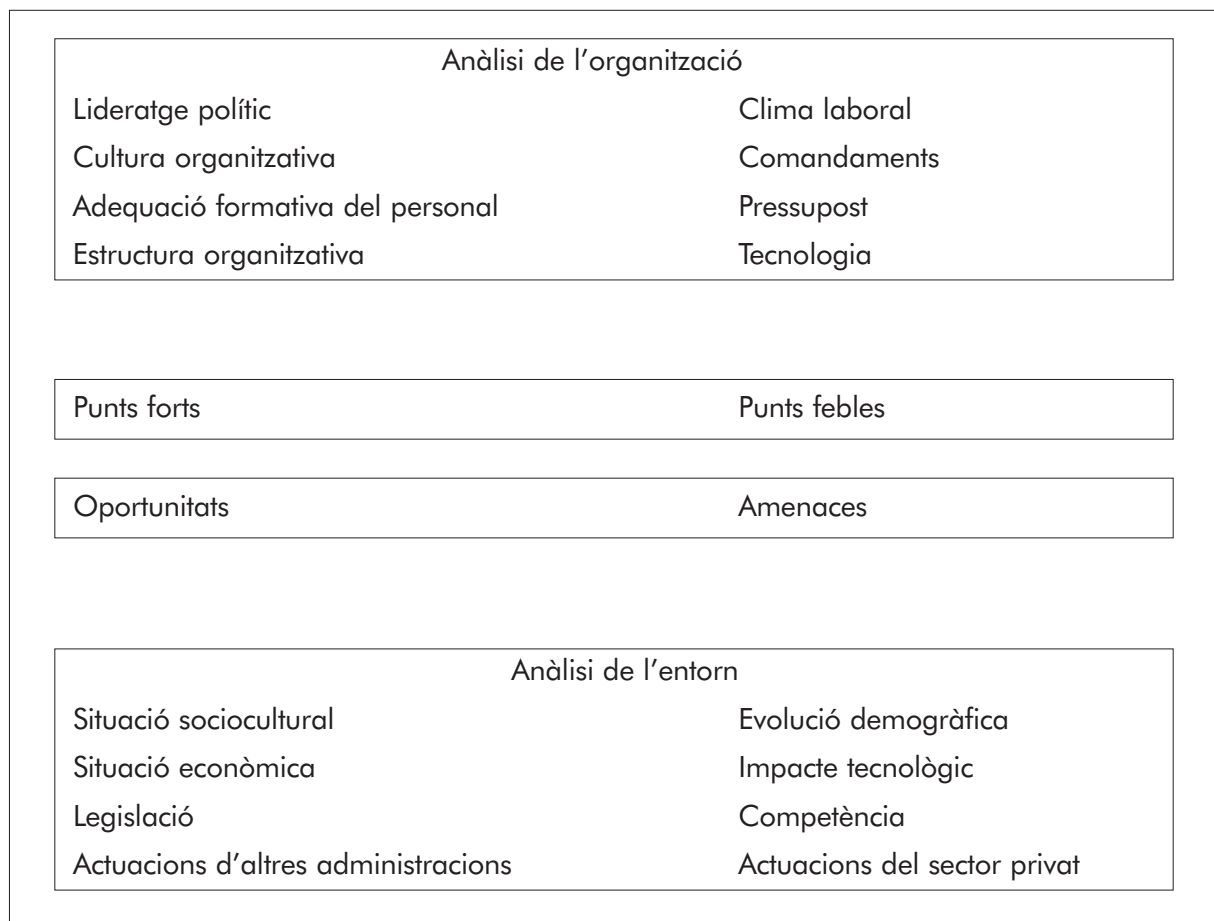


Figura 4. Elements crítics considerats per realitzar anàlisis.

Un cop realitzada aquesta anàlisi, podem *valorar la viabilitat dels objectius* que es plantejaven i *fer les correccions* que es creguin oportunes. Per descomptat, els objectius estratègics s'hauran de concretar després en tots els objectius operatius que calgui, de manera que hi hagi una *total coherència* entre la *missió* (la raó de ser d'un servei), els *objectius estratègics* que la desenvolupen (grans línies d'actuació) i els *objectius operatius* (accions que cal fer per assolir els objectius estratègics).

A continuació, es pot veure, com a exemple, les línies estratègiques bàsiques dels plans estratègics, primer i segon, de Barcelona (Santacana, 1997):

1. *Primer pla*

— Missió:

- Consolidar Barcelona com a metròpoli europea empenedora, en el marc d'una macro-regió on actua socialment equilibrada i arrelada en la cultura mediterrània.

— Línies estratègiques:

- Millorar l'accessibilitat i les comunicacions de Barcelona.
- Millorar les condicions per al benestar i el progrés de les persones.
- Millorar la capacitat competitiva de les empreses.

2. *Segon pla*

— Missió:

- Accentuar la integració de l'àrea econòmica de Barcelona en l'economia internacional, per tal de garantir-ne el creixement en progrés econòmic, social i de qualitat de vida.

— Línies estratègiques:

- Facilitar els processos d'adaptació dels sectors econòmics de l'àrea de Barcelona als requeriments de l'economia internacional.
- Dimensionar les actuacions de la ciutat en la seva àrea econòmica.
- Generar respostes per a la integració dels immigrants, els joves i la gent gran.
- Potenciar la presència de la ciutat en els àmbits internacionals.
- Situar Barcelona en l'economia internacional.

El problema, però, pot aparèixer si l'anàlisi de l'entorn es fa difícil perquè és molt dinàmic i complex, és a dir, es pot preveure que durant el període d'implantació del projecte (que pot ser d'anys) es poden produir alteracions en l'entorn que qüestionin la nostra estratègia. Per a aquesta situació, cada cop més freqüent, la definició d'objectius estratègics segons s'ha exposat resulta massa rígida i excessivament continuista, perquè es basa molt en la projecció de la situació actual vers el futur. Els darrers anys s'ha començat a utilitzar una *forma alternativa de planificació estratègica* més adaptada a aquestes situacions turbulentes que normalment s'anomena «construcció d'una visió compartida».

2.1.3. Construcció d'una visió compartida

Probablement, un dels exemples més famosos de visió política ens el va donar a la dècada de 1960 Martin Luther King, en el seu famós discurs que va començar amb la frase: «He tingut un somni.» Un somni que explicava quina mena de país volia en relació amb les comunitats negra i blanca. Una visió és efectivament un somni, almenys en un primer moment. Un somni que pot ser molt ambiciós, com ho era el de Luther King, o en un altre àmbit radicalment oposat, el de Bill Gates, quan va afirmar que el que volia era un ordinador amb programes Microsoft en tots els despatxos i totes les llars.

Una visió és la descripció d'un futur que volem i podem crear. És raó i passió, repte i realisme, futur i present. No pot ser només un somni. Comença per un somni, però és més que una il·lusió.

Quina utilitat té el fet de construir una visió com a mètode de planificació? Doncs, que permet, quan s'han de fer canvis radicals en un entorn complex: no pensar només des del possibilisme cru del present; transmetre el missatge que, en part, el futur serà el que nosaltres construïm; obrir noves vies creatives per al canvi social, i marcar línies estratègiques prou flexibles per adaptar-se als canvis de l'entorn. Allà on la planificació estratègica es veu desbordada per la incertesa, la visió pot agafar el relleu, perquè canvia la seqüència de raonament: *si la planificació estratègica va del present al futur, la visió va del futur al present.*

Burt Nanus (1994), un dels experts en visió, planteja una sèrie de *preguntes per analitzar la conveniència de construir una visió*:

- Hi ha confusió en relació amb la missió central de l'organització?
- Hi ha queixes dels professionals per manca de reptes?
- S'està perdent legitimitat?
- S'està quedant al marge de les tendències de l'entorn?
- Hi ha símptomes de pèrdua de satisfacció laboral?
- Hi ha una certa rutina interna?
- Manca un sentit compartit sobre cap on hem d'anar?
- Hi ha rumors en relació amb el futur?

Construir una visió és una manera de començar a construir un futur, però això no vol dir que es tracti de fer futurologia amb l'ajut de la creativitat i la intuïció. Com ja s'ha dit abans, una visió es crea des de la raó i la passió. La raó ens fa tocar de peus a terra, la passió ens permet somiar i contagiar il·lusió, però no és el mateix construir una visió que «veure visions».

- El procés per construir una visió és el següent:
1. Llegir l'entorn.
 2. Revisar la missió.
 3. Explicitar els valors que donen suport a la visió.
 4. Conèixer el present.
 5. Dissenyar el pla d'actuació.

1. Llegir l'entorn

Llegir l'entorn vol dir recollir informació de totes les fonts disponibles sobre els factors que poden incidir en el nostre projecte. Aquests factors, com ja es va veure en parlar del DAFO, són socio-culturals, demogràfics, econòmics, tecnològics, legislatius, etc. També cal analitzar les expectatives dels diferents actors externs (altres administracions, empreses del sector privat, entitats ciutadanes) o interns, de l'organització, que es poden veure afectats pel projecte.

Es tracta d'*analitzar tota aquesta informació* per identificar les tendències de futur d'aquestes variables, que a més tenen influència entre si, per dibuixar els escenaris previsibles (mai en serà un de sol), a uns quants anys previsibles. En alguns casos poden perfilar-se un bon nombre d'escenaris possibles d'aquest fet, i s'haurà de mirar de reduir-los a tres o quatre com a màxim.

Aquesta anàlisi permet *comparar els escenaris* probables amb el nostre somni, veure quins són els més favorables, quins punts crítics comuns hi ha i quines oportunitats ofereixen. En resum, comencem a perfilar un escenari possible, a identificar quines tendències hem de potenciar i quines hem de mirar de frenar d'acord amb els nostres objectius; i també si cal modificar algun d'aquests projectes que es vegi com a molt improbable de poder tirar endavant per les dificultats que presenta. També permet preparar la nostra estratègia per adaptar-la als canvis d'escenari que es poden preveure com a possibles. Finalment, detecta quines complicitats s'hauran d'anar a buscar.

2. Revisar la missió

El nostre somni inicial inclou una missió per a la nostra organització, però ara s'ha de verificar, tenint en compte l'escenari previst, si aquesta missió és vàlida o s'ha de modificar. També s'haurà d'avaluar si la missió dóna sentit a la feina dels funcionaris o pot generar insatisfacció. Aquesta és una qüestió que sovint s'oblida, encara que de vegades la nova missió implica canvis en els rols professionals que «sorpren» que no siguin acceptats de bon grat.

3. Explicitar els valors que donen suport a la visió

Aquesta declaració va més enllà dels valors últims de qualsevol institució pública, o dels valors genèrics que han d'impregnar l'Administració, ja que han d'arribar al nivell operatiu en qüestions del dia a dia com poden ser l'autonomia de decisió, la responsabilitat pels resultats, la cooperació, la transparència davant els errors o altres de similars. Tant la missió com els valors tenen una funció molt important en situacions complexes, ja que operen com a generadors d'ordre i seguretat. Per molt turbulent que sigui el moment, la missió i els valors poden significar una brúixola que orienti sobre el que cal fer.

4. Conèixer el present

No ens detindrem en aquest punt, ja que el tractem en el tema següent. De moment, només esmentarem que els criteris d'avaluació els dóna l'escenari futur, no els paràmetres actuals. Un punt feble actual pot convertir-se en un punt fort analitzat des del futur, o a l'inrevés.

5. Dissenyar el pla d'actuació

Un cop definits l'escenari objectiu, la missió i els valors, i analitzada la situació present, es poden definir els objectius estratègics i operatius, i també el pla d'actuació que se'n deriva per fer realitat l'escenari triat.

2.1.4. Tres maneres de pensar

Confeccionar una visió demana unes formes de pensament diferents del pensament analític a què estem habituats culturalment. Per anar bé, a més de pensar analíticament es poden utilitzar altres maneres de pensament com són:

- El pensament sistèmic, que ajuda a entendre la globalitat i la complexitat.
- El pensament creatiu, que ajuda a obrir noves formes de veure la realitat.

En la taula següent es resumeixen breument els trets principals de les tres maneres de pensar, que són complementàries i totes tres útils.

Pensament analític	Pensament sistèmic	Pensament creatiu
<ol style="list-style-type: none">1. Es fixa en els fets.2. Fa diagnòstics i busca el detall.3. Es basa en relacions lineals de causa-efecte.4. Treballa amb sistemes petits.5. Treballa a curt termini.	<ol style="list-style-type: none">1. Es fixa en les relacions i els processos entre els fets.2. Busca identificar les estructures implícites en els processos.3. Es basa en causalitats circulars (interacció).4. Treballa amb sistemes amplis.5. Treballa a llarg termini.	<ol style="list-style-type: none">1. Provoca la racionalitat.2. Accepta qualsevol idea encara que pugui semblar estranya.3. Busca camins nous i poc evidents.4. Treballa amb sistemes sense límit (elements que aparentment no tenen relació amb el tema).5. Treballa sense seguir una seqüència progressiva pot fer «salts».

Taula 3. Trets principals de les maneres de pensament.

Un exemple, molt simplificat, per il·lustrar els tres tipus de pensament és el següent:

Imagini que un equip de govern es planteja com es pot evitar la indisciplina en l'aparcament dels cotxes en el centre comercial de la ciutat:

- Analíticament obtindrà informació del flux de vehicles cada dia de la setmana, i verificarà que les places d'aparcament disponibles són insuficients. La resposta lògica serà, doncs, impulsar la construcció de nous aparcaments i aplicar unes tarifes raonables per facilitar que els ciutadans no aparquin incorrectament al carrer.
- Sistèmicament es pot plantejar a llarg termini quina influència tindrà la disponibilitat de places a bon preu i preveure que pot augmentar el flux de vehicles privats a les zones comercials.
- Una visió més creativa de la qüestió podria plantejar, per exemple, que negociés amb els comerços de la zona que, en lloc d'oferir aparcament gratuït per al clients, oferissin descomptes a canvi de l'ús del transport públic.

2.2. ON SOM ARA?

Com s'ha vist, *definir els objectius i conèixer la situació actual són dos processos complementaris* i en moltes ocasions pràcticament simultanis. La seqüència lògica hauria anteposat aquest apartat a l'anterior, però s'ha optat per aquesta transgressió a la lògica per emfasitzar que, atès que els reptes actuals del sector públic l'empenyen cap a canvis radicals i en un entorn molt complex, probablement l'ús de la planificació centrada en els escenaris de futur anirà prenent més protagonisme; i com s'ha vist des d'aquesta perspectiva, primer pensem en el futur i després aterrem en el present.

Quan s'ha parlat del mètode DAFO, ja s'ha vist un esquema per a l'anàlisi del present. Aquest apartat se centrarà en alguns aspectes que cal no oblidar a l'hora de fer aquesta anàlisi.

2.2.1. La diagnosi de la situació actual

Conèixer els punts forts i febles, i les oportunitats i amenaces és bàsic per a l'èxit d'un projecte de canvi, però també ho és *saber què és el que funciona malament*, en el cas que existeixi una disfunció o el que pensem que no serà òptim d'aquí a un temps, en el cas que encara no tinguem cap disfunció.

Un dels errors més freqüents en els projectes de canvi és que es defineix l'objectiu sense conèixer bé el problema. L'altre és creure que tothom defineix el problema per igual.

Anem a pams. Pot semblar exagerat dir que no es coneix bé el problema, però moltes vegades això és el que passa. Podem veure'n un exemple:

Un ajuntament vol augmentar la participació ciutadana (objectiu), perquè els indicadors actuals no satisfan les seves expectatives (problema). En principi, una definició de problema com ara aquesta, en la qual la solució és simplement el contrari del problema, ens ha de fer sospitar. És massa senzill.

Què passa si es considera la baixa participació ciutadana com un símptoma, i no com el problema? I què passa si no es busca un únic problema, sinó tots els que es puguin identificar que poden tenir relació amb el símptoma? I què passa si es fa utilitzant les tres maneres de pensar que s'han vist en el tema anterior? Pot passar que tinguem una *llista de problemes* com la següent:

- La ciutadania no vol participar.
- L'Ajuntament no és prou transparent.
- Els canals d'informació són ineficaços.
- Per què han de participar? Què n'esperem?
- Les escoles no fomenten prou la participació.
- Hi ha desconfiança en els polítics.
- Els ciutadans només es preocupen del que els afecta molt directament.
- Hi ha una cultura que veu que tot és responsabilitat de l'Administració.

- Fa deu anys els ciutadans participaven més.
- La «representativitat» la monopolitzen les entitats.
- Estem preparats per a una alta participació?
- Els ciutadans han perdut sentit de pertinença a la ciutat, perquè busquen l'oci i el comerç a Barcelona.

Cal afegir que més d'un comentari continua sent un símptoma, i, per tant, caldria anar a buscar els problemes que s'hi amaguen al darrere. Un instrument que resulta útil per analitzar la multicausalitat d'un problema és l'anomenat *diagrama d'Ishikawa*.

Definir un problema és força més difícil del que es pot pensar, i també pot complicar la definició dels objectius. Però, a més, un problema és la descripció que algú fa d'una situació que considera que no satisfà les seves expectatives. És una *definició en part subjectiva*, i, per tant, no hem de suposar que tothom la defineix per igual.

Una part important del procés de definició del problema és, precisament, conèixer les diferents opinions. Si aquestes no són gaire coincidents i l'acord no sembla fàcil (una de les opinions pot ser que no hi ha cap problema), cal evitar un altre error habitual: *no s'ha de buscar un consens ràpid*. Per definició, un consens és un acord de mínims que pot no deixar satisfet ningú, i a partir del qual es defineixen uns objectius també de mínims.

Abans de recórrer al consens, que pot ser la darrera opció, es pot provar de construir una *definició compartida del problema*. Encara que el procés per fer-ho pot ser complex i cal dinamitzar-lo bé, els seus *requeriments bàsics* són els següents:

- Es busca una definició realista de la situació que pugui ser acceptada per tothom.
- Els arguments i les dades serveixen per explicar la nostra pròpia opinió, no per convèncer. Per tant, no s'intenta convèncer l'altre amb arguments i un bombardeig de dades.
- Es tracta de mirar de trobar punts d'acord. Per tant, no hem de contraatacar les argumentacions amb contraargumentacions.
- És més important escoltar i preguntar que parlar molt.
- Si durant el diàleg sorgeixen noves idees, no les hem de deixar passar. Poden ser una via per acostar-se a l'acord.
- Ens hem de centrar en el problema, no en la persona que té una opinió diferent.
- Es busca un problema, no un culpable.
- Moltes vegades les diferents perspectives són complementàries, no oposades. Passem de «A o B» a «A i B».
- En problemes complexos recordem la Llei de Pareto: «si identifiquem el 20 % de les causes, podem arreglar el 80 % dels efectes». Sovint aquesta llei es compleix.
- S'han de tenir presents dues inestimables fonts d'informació per saber què és el que no funciona prou bé:
 1. Escoltar els ciutadans.
 2. Escoltar els funcionaris que estan en contacte directe amb els ciutadans.

- Finalment, no s'ha d'intentar pactar els objectius, sinó que cal estar segurs que es defineix el problema de la mateixa manera.

Un acord sobre els objectius que ha de «solucionar» problemes diferents segons els diferents actors té molt poques possibilitats d'èxit.

2.2.2. Els factors de «palanquejament» i els factors de bloqueig

L'anàlisi de la situació actual, a més d'identificar els problemes, ha de servir per conèixer quins factors interns o externs poden ser una bona base per al canvi, i quins poden ser un entrebanc. Un error freqüent és preocupar-se només dels segons, amb la qual cosa es poden generar dos efectes indesitjables: no aprofitar el que ja tenim com a plataforma per al canvi i, el que és pitjor, canviar coses que ja funcionen bé i podrien ser útils en el futur. Ambdues coses tenen un efecte molt perjudicial en les persones que es veuen afectades pel canvi.

El futur es gestiona en el present, però pot ser menys incert si es pot ancorar en el passat, perquè així resulta més «conegut». Per això és un error, fins i tot en canvis radicals, considerar que tot el que pertany a l'etapa anterior ha de rebutjar-se. A continuació, es revisaran alguns dels factors més importants que poden ajudar a «palanquejar» el canvi o, per contra, bloquejar-lo.

Els factors que afecten el canvi són els següents:

- La cultura organitzativa.
- Les expectatives dels actors implicats.
- L'estructura administrativa.

La cultura organitzativa

Es considera la cultura com el conjunt d'ideologies, valors, creences, mites, costums, maneres de fer i regles que és compartit i acceptat implícitament per un col·lectiu professional o una unitat administrativa. En realitat, més que de cultura, s'hauria de parlar de cultures que conviuen més harmònicament o menys en una institució.

Un procés de canvi pot atemptar contra algun dels elements de la cultura i generar conflicte, però també la cultura pot ser en ocasions una bona base per fonamentar el canvi.

Imagini, per exemple, un projecte que canvia la manera de fer certes activitats que els funcionaris realitzen des de fa molt de temps. La coneguda frase «això no s'ha fet mai» és un bon reflex de xoc cultural, ja que no és tant una anàlisi de les dues maneres de fer alguna cosa, sinó una defensa del que s'ha fet sempre com a manera vàlida de fer les coses. Però, al mateix temps, podem trobar elements de continuïtat, per exemple el valor «servei públic» o certes creences sobre el paper que ha de jugar l'Ajuntament, que continuen sent vàlides. Sempre és més fàcil gestionar un canvi que «només» canvia la manera de fer una activitat si s'explicita que es mantenen els valors i les creences fonamentals. Certament, si també es modifiquen els elements de més profunditat, les dificultats seran importants i caldrà gestionar molt bé aquesta qüestió.

Les expectatives dels actors implicats

S'entén per actors aquelles persones o aquells col·lectius que han de participar en el projecte de canvi o que es veuran afectats per aquest. És important identificar-los, perquè tots aquests poden ser un ajut per al canvi o, fins i tot, actuar com a bloqueig. Alguns dels actors més habituals són els següents:

— Actors interns:

- Alcalde.
- Regidors.
- Gerent i caps d'àrea.
- Funcionaris.
- Representants sindicals.

— Actors externs:

- Partits polítics.
- Altres administracions.
- Empreses del sector privat.
- Entitats ciutadanes.
- Grups de pressió.
- Ciutadania.

S'ha d'identificar quins dels actors poden ser transcendents per al projecte de canvi i saber quines són les seves expectatives. Aquesta informació es pot resumir en el quadre que es representa en la figura següent:

Actors	Expectatives			
	A favor	Negociable	En contra	Indiferent
A				
B				
C				
D				
E				

Figura 5. Identificació de les expectatives dels actors del canvi.

També s'ha de definir el grau de participació que convindria que tinguessin els diferents actors. Es resumeix en el segon quadre que s'indica en la figura següent:

Participació					
Actors	Autoritzar	Esponsoritzar	Dirigir	Col·laborar	Cap
A					
B					
C					
D					
E					

Figura 6. Grau de participació dels actors del canvi.

El creuament dels dos quadres representats en les figures anteriors definirà el pla d'acció que s'ha de realitzar per tal d'aprofitar totes les aportacions i complicitats possibles, i disminuir les oposicions. Aquests plans d'acció demanaran molta *comunicació, negociació i capacitat de convicció*. No hi entrarem ara, excepte en el cas dels funcionaris.

En el supòsit que els funcionaris implicats estiguin en contra del projecte o s'hi mostrin indiferents, no es pot caure en l'error de dipositar la solució en el principi d'autoritat. En un cas així, s'ha de preparar el terreny per al canvi, i la manera de fer-ho pot semblar una mica xocant: cal generar una certa crisi que desestabilitzi la situació actual.

Evidentment, no es tracta de fer patir els funcionaris, sinó d'ajudar-los a fer-se preguntes diferents de les que es fan sobre la seva feina, el servei que presten, les tendències de futur, etc., perquè *puguin entendre la necessitat del canvi*, encara que no els agradi. També cal aprofitar per escoltar les aportacions que vulguin fer en relació amb el projecte.

Recordi que una persona només canvia quan vol fer-ho.

L'estructura administrativa

El tercer factor que es considera és l'estructura administrativa. Dintre dels límits que permet la normativa s'ha de tenir present que és la definició del servei que es vol la que condiciona l'estructura, i no a l'inrevés. El que resulta més eficaç és imaginar l'estructura actual amb la prestació del servei que es vol impulsar per valorar la seva adequació, i prendre les mesures adients de canvi en l'estructura.

També cal no deixar-se portar per les *modes organitzatives*, perquè la conveniència de centralitzar o descentralitzar, crear una agència o no crear-la, crear una estructura transversal o no fer-ho, o dissenyar un organigrama més pla o no dissenyar-lo, dependrà de cada situació i de cada ajuntament. Són decisions que han d'estudiar-se detingudament.

Resum del tema

Fins aquí hem vist que:

- Els objectius no sempre es poden definir de manera molt concreta, sinó que depenen dels graus de complexitat i inestabilitat que tingui la situació.
- La definició dels objectius operacionals ha de seguir uns criteris per tal de facilitar-ne la comprensió i el seguiment.
- Definir una missió permet comptar amb una declaració breu de la raó de ser d'una unitat o un servei que facilita la definició de les línies estratègiques.
- Conèixer la situació actual implica analitzar tant la mateixa organització com els factors de l'entorn que poden afectar el projecte.
- En situacions molt incertes els sistemes de planificació estratègica tradicionals resulten massa rígids. En aquests casos pot ser més útil definir una visió de futur que permeti identificar els escenaris previsibles i orientar les línies d'actuació.
- Planificar no és una qüestió exclusivament analítica. La visió sistèmica i el pensament creatiu també poden aportar elements valuosos.
- Definir bé els problemes és el fonament de tot procés de canvi amb èxit.
- Determinats factors de l'organització com són la cultura, els actors afectats pel canvi o l'estructura organitzativa poden ajudar el procés de canvi o, per contra, bloquejar-lo.

Referències a l'annex

- Annex 2:** En aquest annex pot trobar un exercici d'autoavaluació per analitzar els darrers objectius que ha definit en la seva àrea de responsabilitat.
- Annex 3:** En l'annex pot trobar un altre exercici d'autoanàlisi per examinar la coherència entre la missió, els objectius estratègics i els objectius operatius.
- Annex 4:** Conté l'article *Administración pública: tópicos y realidad*.

3. LA GESTIÓ DEL PROCÉS DE CANVI

IDEES CLAU

- Un cop definits els objectius cal traduir-los en un pla d'actuació, que ha de descriure totes les accions que s'han de realitzar i determinar-ne els responsables.
- Durant la realització del projecte cal disposar d'un sistema de control que ens permeti fer-ne el seguiment mitjançant una sèrie d'indicadors.
- Una part important del lideratge del projecte ha d'orientar-se a acompanyar les persones implicades en el seu procés personal davant el canvi.
- Cada líder té un estil propi de gestionar els projectes. Hi ha estils més adaptats que d'altres per a cada projecte i, a més, cada estil té un determinat impacte en l'equip de col·laboradors.
- Els rols polític i directiu no són fàcils de diferenciar. Tots dos tenen un paper important en els projectes de canvi i cal definir en cada cas les funcions de cadascú.

Ara ja sabem on volem arribar i on som. Ens queda el més important, fer el camí. En funció de la complexitat i radicalitat del canvi, la seva posada en marxa i la seva gestió també variaran. Si ens n'hem sortit bé, coneixerem també de les fases anteriors les dificultats que previsiblement ens trobarem i, afortunadament, les complicitats i el suport amb què podem comptar per tirar endavant.

En aquest tema veurem com cal dissenyar un pla d'actuació i què hem de tenir en compte a l'hora de fer el seguiment del projecte, posant un especial èmfasi en la vivència de les persones que s'hi veuen implicades. També dedicarem un espai a parlar de l'aprenentatge com a element indissociable del canvi i, fins i tot, com a motor del propi canvi.

3.1. EL PLA D'ACTUACIÓ

El pla d'actuació és la traducció al món de la gestió del projecte de canvi. En el pla d'actuació s'han d'especificar les accions que cal fer per aconseguir la transformació del passat en el futur que es vol.

És un document que concreta tots els objectius operatius que s'han d'assolir per arribar on es vol arribar, com ens organitzarem per fer-ho i amb quins indicadors es farà el seguiment.

Els elements fonamentals per confeccionar un pla d'actuació són els següents:

- Les accions d'escalfament.
- El lideratge del projecte.
- La descripció de les accions que configuren el projecte.

Les accions d'escalfament

En aquest moment ja tenim una descripció de la situació actual, uns objectius estratègics (o una visió), una missió i uns valors explícits, i hauréu trobat algunes complicitats entre els actors

clau. Tota aquesta feina ja ens haurà servit per «escalfar» l'ambient a favor del canvi, però segurament hi haurà persones o grups que no hauran participat en el procés o que encara no s'hi senten prou implicats. Abans de posar en marxa el pla d'actuació, haurem de *comunicar el projecte a totes aquestes persones.*

L'objectiu és *explicar què volem fer (objectius), per què ho volem fer (diagnòstic) i com pensem fer-ho*, en el benentès que no es tracta simplement d'informar del projecte, sinó també d'escoltar i recollir suggeriments, especialment sobre com fer-ho, de les persones més directament afectades pel projecte.

La finalitat és que, en la mesura que puguem, *tothom entengui que és necessari canviar*, encara que signifiqui un esforç o impliqui afrontar dificultats. També és important que les persones rebin el missatge que hi ha aspectes que són estratègics i que, per tant, ja no es discutiran, però que també hi ha altres aspectes sobre els quals es vol escoltar, realment i no formalment, l'opinió dels diferents col·lectius.

Aquest diàleg demana una inversió de *temps*, que pot ser llarga, però que acostuma a ser molt rendible, ja que ens pot estalviar problemes posteriors. Els responsables d'aquestes accions de comunicació són els responsables polítics, gerencials i tècnics del projecte.

El lideratge del projecte

El projecte de canvi ha de tenir un lideratge molt clar. En el cas de projectes estratègics, aquest lideratge ha de ser doble: *polític i gerencial* (que poden confluïr en la mateixa persona). En el supòsit de canvis de menys transcendència, i que bàsicament afecten la gestió, el lideratge pot ser exclusivament gerencial. En qualsevol cas, *un pla d'actuació ha de definir clarament qui lidera el projecte, és a dir, qui n'és el responsable últim.*

En l'apartat següent abordarem la problemàtica de les relacions politicogerencials i, per tant, ara acceptarem la hipòtesi (que veurem que no és certa en molts casos) que el responsable polític ha d'actuar com a impulsor, espònsor i garantir la coherència estratègica i política del projecte, i que el gerent és el responsable de gestionar-lo. Acceptada aquesta simplificació, veurem tot seguit les funcions bàsiques del lideratge d'un projecte:

- Comunicar la importància del canvi per a la institució.
- Ser la «imatge» dels objectius i la missió, que s'han de recordar permanentment.
- Fer d'enllaç entre el projecte i l'entorn.
- Aconseguir recursos i complicitats.
- Afrontar els imprevistos.
- Donar suport constant als equips que gestionen el projecte.
- Seguir de manera permanent el desenvolupament del projecte.
- Decidir les modificacions que poden ser necessàries per a la viabilitat o millora del projecte.
- Donar reconeixement durant tot el procés per les fites aconseguides i, especialment, per l'èxit final.

- Seguir el principi que els problemes són la seva responsabilitat i els èxits són un mèrit col·lectiu.

En resum, els líders del projecte, durant tota la durada d'aquest, s'han de posar al servei dels objectius i de l'equip.

La descripció de les accions que configuren el projecte

Un cop aclarit el lideratge del projecte hem de definir què farem i com ho farem. Ja hem definit la missió i els objectius estratègics i operacionals; per tant, hem arribat al nivell de les accions concretes. La figura següent representa les etapes de concreció del projecte:

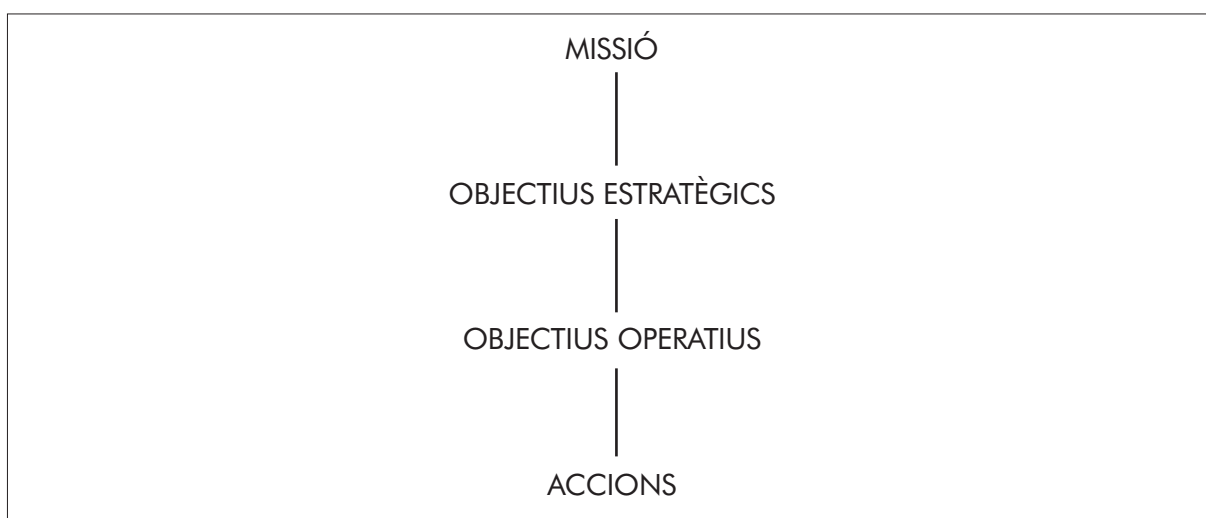


Figura 7. Etapes de concreció del projecte.

Per a cada objectiu operatiu pot caldre realitzar una acció o més, enteses com a activitats concretes que cal fer per assolir l'objectiu. Per a cada acció s'haurà d'especificar:

- Descripció concreta de les tasques a realitzar.
- Identificació del responsable, la persona que ha de vetllar per l'acompliment de l'acció. Moltes vegades és la mateixa persona que l'executa.
- Concreció de les etapes de realització: en accions complexes val la pena identificar etapes intermèdies que ens permetin una millor organització. Moltes vegades és d'utilitat la tècnica anomenada PERT (*Program Evaluation and Review Technique*) que permet identificar els passos necessaris i la seva temporalització, per aconseguir el resultat final.
- Fixació dels terminis en els quals cada acció ha d'haver finalitzat. Moltes vegades ajuda, per la seva senzillesa, dissenyar una matriu de projecte o un gràfic en el qual visualment quedi molt clara la seqüència de les diferents tasques al llarg del temps.
- Especificació de la previsió de recursos materials i econòmics necessaris. Un recurs que cal no oblidar és la inversió en formació, si fos necessària.

- Definició dels indicadors d'avaluació. De vegades els indicadors podran ser directes i quantitius, però en d'altres només ens podran identificar tendències, o fins i tot haurem de recórrer a tècniques qualitatives.

3.2. EL SEGUIMENT DEL PROJECTE

Quan el pla d'actuació està en marxa, cal fer un seguiment constant del desenvolupament. El primer instrument per fer-ho és un quadre de control de gestió que recull els resultats dels indicadors que s'han triat en comparació a les previsions.

Els indicadors ens han de donar informació pertinent, fiable i àgil sobre els *grans àmbits de control de gestió*. Així doncs, existeixen:

- *Indicadors d'economia*. Informen dels recursos utilitzats en relació amb les previsions. Exemples: control pressupostari, terminis de realització, nombre d'hores (persones) dedicades al projecte, etc.
- *Indicadors d'eficiència*. Informen dels recursos utilitzats en relació amb els resultats obtinguts. Exemples: diverses formes de mesurar la relació cost-benefici.
- *Indicadors d'eficàcia*. Informen del grau d'acompliment dels objectius del projecte. Exemples: nombre de ciutadans usuaris d'un servei, terminis de tramitació d'un procediment, reducció de cues, etc.
- *Indicadors d'efectivitat*. Informen de l'impacte que el projecte ha tingut sobre la realitat, la qual cosa queda, lògicament, pendent fins que es puguin avaluar els resultats del canvi; i en moltes intervencions públiques, serà a mig termini o llarg termini; per tant, l'avaluació quedarà diferida en el temps. Exemples: satisfacció dels ciutadans, reducció de contaminants, augment en l'ús del transport públic, etc.

Però el seguiment del projecte no es pot limitar al control de gestió. Com s'ha vist en l'apartat anterior, els líders han de mantenir l'esperit del projecte (missió, objectius), han de solucionar les incidències que es produeixen, han d'analitzar i decidir les modificacions que siguin convenients, han de mantenir la motivació de l'equip, etc.

En projectes estratègics, un procés de canvi és una oportunitat òptima per generar aprenentatge, és a dir, per millorar encara més.

En realitat, canviar implica aprendre, perquè les persones han de saber realitzar coses diferents de les que feien, o fer-les de manera diferent. Però a més, si s'ha aconseguit crear una cultura oberta al canvi i la implicació activa de les persones en el projecte, es produirà un altre fenomen: les persones començaran a plantejar-se noves preguntes a partir de la seva experiència. En altres paraules, començaran a aprendre de l'experiència en lloc de simplement acumular-ne.

Aquest aprenentatge es produeix quan les persones estan obertes a l'entorn, accepten informacions que qüestionen la seva pràctica actual, es plantegen preguntes sobre el que fan i com ho fan. En projectes complexos en els quals, com ja s'ha vist, és difícil planificar i controlar totes

les variables, aquest aprenentatge al llarg del procés és una aportació molt valuosa per anar perfilant el resultat definitiu. Per tant, els líders no tan sols no han d'intentar controlar-lo, perquè això ofegaria l'aprenentatge, sinó que han de fomentar-lo i canalitzar-lo vers els objectius del projecte. Un dels factors de malbaratament de recursos de les organitzacions és, precisament, el coneixement que es perd o que està latent i que permetria millorar apreciablement els serveis que es presten. Tot el que pugui millorar el projecte dintre de la missió i els objectius estratègics és un regal que no podem desaprofitar.

Però encara queda un altre aspecte del seguiment del projecte que és de gran importància: l'acompanyament de les persones que hi participen. Justament per la seva transcendència, li dediquem l'apartat següent.

3.3. L'ACOMPANYAMENT DE LA TRANSICIÓ DE LES PERSONES

Alguns autors han destacat una important característica dels processos de canvi, que és el seu caràcter doble. Per una banda, trobem el projecte de canvi en el nivell de la gestió dels processos, i del qual s'ha parlat fins ara. Però per sota d'aquest nivell hi ha un altre procés que es produeix, no pas en els objectius, mètodes i processos, sinó en l'interior de les persones. Aquest segon procés de canvi de vegades es denomina, per diferenciar-lo del primer, «transició».

Malgrat que sempre que hi ha canvi organitzatiu es produeix la necessitat d'una transició en les persones afectades, aquest segon nivell implícit és obviat la majoria de les vegades. El resultat acostuma a ser allò que s'anomena «resistències al canvi».

S'hauria de ser conscient que un projecte de canvi, fins i tot si és beneficiós per a tothom i està ben planificat tècnicament, no és neutre per a les persones, que poden veure riscos per a la seva seguretat, estatus, identitat professional o valors. Aquesta reacció habitual en la majoria de les persones fa veure la necessitat de «gestionar» la transició, en el benentès que la forma de gestionar-la és diferent i complementària a la gestió del projecte. El que cal fer en aquest cas és:

- Conèixer el que acostuma a passar en les transicions, estar atent per si apareix algun d'aquests fenòmens.
- Acompanyar les persones en el procés per tal que puguin evolucionar amb el projecte.

Les transicions depenen de les vivències subjectives de les persones afectades, i no se les ha de convertir en problemes, per més que puguin ser molestes o complicar el projecte. Per descomptat que negar-les i fer veure que no existeixen i confiar que la bondat tècnica del projecte ho solucionarà tot, no millora les coses.

La vivència que una persona té davant d'un canvi que l'afecta i que han decidit altres persones, situació que és habitual per als funcionaris implicats en un projecte, es fonamenta en la comparació que fa entre la situació actual (tal com la viu la persona) i les fantasies que li genera la nova situació (que li és desconeguda). Aquesta valoració és una situació típica de crisi que caracteritza els moments de final d'etapa i l'inici d'un futur per descobrir.

Com molt bé van observar els xinesos, una crisi significa alhora un perill i una oportunitat. Per això, la paraula *crisi* l'escriuen amb dos símbols que signifiquen, precisament, *perill* i *oportunitat*, tal com pot veure's en la figura següent:

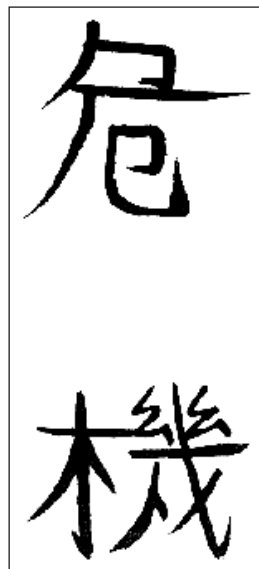


Figura 8. Crisi: perill i oportunitat.

Si la vivència és d'oportunitat, la persona tindrà la voluntat d'implicar-se en el projecte perquè, a més de veure'l com a positiu, creu que li serà beneficiós personalment. Però si la vivència és de preocupació per les conseqüències que pot tenir, les seves reaccions no seran favorables al projecte, i a tot estirar es pot esperar una resignada obediència. De manera resumida, podem veure aquestes possibles reaccions en la taula següent:

Percepció de la situació	Vivència	Reacció típica emocional	Tipus de bloqueig resultant
1. Situació amenaçant	Temor	Retirada	Queixa
2. Situació perjudicial	Ràbia	Oposició	Enfrontament
3. Situació de pèrdua	Tristesa	Aïllament	Passivitat
4. Oportunitat	Satisfacció	Activació	Cap

Taula 4. Reaccions possibles al canvi.

Si es produeixen reaccions semblants a les dels primers tres tipus, acompanyar la transició vol dir reconèixer-les i comprendre-les per tal de poder ajudar les persones a trobar una manera diferent d'afrontar el canvi. Per fer-ho, es poden utilitzar nombroses tècniques del que s'anomena «gestió d'equips».

A més de les reaccions esmentades, cal conèixer el procés general que segueix la transició en les persones. Un procés típic presenta tres fases en què l'actuació del responsable haurà de ser diferent:

Les fases del procés que va després de la transició són les següents:

- Aferrar-se al passat.
- Treballar en el present.
- Crear el futur.

- *Aferrar-se al passat.* És una fase en la qual la persona es nega a abandonar psicològicament els mètodes i objectius anteriors. Davant d'un futur incert i que li provoca neguit, comença a valorar més positivament el que es feia fins ara, de vegades fins i tot en relació amb aspectes que podia haver criticat. Aquest fenomen és molt més evident quan ens trobem en una situació de millora en la qual no hi havia una disfunció clara. Realment, és molt dur demanar a un professional que renunciï a fer alguna tasca en la qual és reconegut i ha tingut èxit professional.

En aquesta fase l'objectiu és ajudar a «tancar» el passat, dialogar sobre el perquè del canvi. Els líders haurien d'orientar-se a les persones i no posar, encara, l'èmfasi en les noves tasques que implica el projecte. Si psicològicament l'equip viu en el passat, no pot incorporar-se al present.

- *Treballar en el present.* Superada la primera fase, l'equip ja pot afrontar les tasques del projecte. Ha acceptat que el passat no tornarà, però encara no està implicat en la construcció del futur. És una fase de tempteig, de valoració del projecte, de previsió sobre les repercussions personals. És una realitat inestable en la qual els líders han d'orientar l'equip vers les tasques i ajudar a trobar el lloc de cadascú dins del projecte. Les defenses per no avançar de vegades són subtils, com, per exemple, revisar constantment els processos o els mètodes, en una lògica que segueix el principi de canviar molt del que no és fonamental per evitar canviar allò que realment significa un pas endavant, que és el que realment preocupa.

Aquest bloqueig al canvi només es pot obrir valorant els canvis en relació amb la missió i els objectius finals, i no quant a la seva lògica, racionalitat o qualitat intrínseca: si la proposta ens acostava a l'objectiu final, serà acceptada; si, per contra, no queda clar què aporta, no ho serà.

- *Crear el futur.* Aquesta és la fase final en la qual l'equip ja està implicat amb els objectius del projecte i vol contribuir-hi. És la fase de revisar, si cal, el projecte en funció de les aportacions que provenen del mateix equip, i ajudar a definir els rols professionals de cadascú dintre de la nova situació.

3.4. L'ESTIL PERSONAL DE GESTIÓ DELS PROJECTES DE CANVI

En l'apartat anterior s'ha parlat dels processos psicològics que caracteritzen la transició de les persones que formen l'equip que es veu afectat pel canvi. Ara resta parlar dels processos que afecten els líders o responsables del projecte. El seu rol especial no els fa immunes a viure de determinada manera el risc, la incertesa o les dificultats inherents a tot procés de canvi.

Ara la qüestió central no és el grau d'implicació, que s'ha de donar per descomptada, sinó com exerceixen el seu rol de lideratge. Davant el mateix tipus de projecte, dissenyat de la mateixa manera, ens trobarem formes diferents de gestionar-lo perquè el lideren persones diferents. Cada persona té un «estil» diferent de gestionar, i aquest estil *afecta la definició del projecte, l'equip i, finalment, el desenvolupament del procés.*

Henry Mintzberg (1995) esquematitza molt bé aquesta idea quan diu que el «treball directiu», és a dir, el que fa i com ho fa cada directiu, és el resultat de la confluència de dos grups de factors: d'una banda, els seus coneixements, l'experiència i el seu «model personal», i, d'una altra, la definició del càrrec que ocupa (autoritat, recursos, cultura organitzativa, etc.). Finalment, les exigències de l'entorn acabaran per definir l'activitat i els resultats del directiu.

És important que el responsable d'un lloc de lideratge conegui quin és el seu estil, perquè aquest influeix directament sobre el seu equip i pot ser més adaptat o menys a les característiques de l'entorn. Qualsevol tècnica o mètode de gestió queden filtrats per aquest estil i, per tant, també les seves possibilitats d'èxit. El problema, molts cops, és que el directiu no s'atura a pensar sobre aquesta qüestió, perquè la seva manera de fer és normal per a ell (no en coneix cap altra) i no valora la possibilitat de poder arribar a actuar diferent.

No és ara el moment d'aprofundir en aquesta qüestió, per la qual cosa només enumerarem alguns dels *factors* que convé analitzar per conèixer l'estil personal:

- *Actituds relacionals*: com ens definim habitualment davant els altres (assertivament, defensivament...), etc.
- *Estils professionals*: quins principis implícits defineixen la forma «correcta» de treballar (el perfeccionisme, la quantitat, l'esforç...), etc.
- *Estils comunicatius*: quins patrons comunicatius utilitzem habitualment.
- *Definició de problemes*: quines situacions considerem problemàtiques, quins criteris utilitzem per definir-les, etc.
- *Preses de decisions*: quin «mètode» implícit utilitzem per recollir i seleccionar la informació, analitzar-la, generar opcions i escollir-ne una.

Com es pot veure en la llista anterior, que no pretén ser exhaustiva, totes aquestes característiques del responsable d'un projecte incideixen activament en la forma de definir el projecte i de gestionar-lo, i també en la relació amb l'equip.

Conèixer el nostre propi estil és el primer pas per millorar l'eficàcia com a líder d'un projecte.

A títol d'exemple, podem comentar un altre factor que configura l'estil personal: com defineix cada líder el seu rol, és a dir, com n'ocupa l'agenda. Per fer-ho ens basarem un altre cop en Mintzberg (1997). Segons aquest autor, la funció directiva implica desenvolupar una sèrie de rols:

- Concebre què cal fer i programar l'agenda.
- Buscar i compartir informació.
- Controlar l'equip mitjançant la definició de sistemes i procediments.
- Liderar l'equip.
- Crear xarxes de relació externes per aconseguir recursos i influir sobre l'entorn.
- Actuar directament.

Cada responsable d'un projecte ha de dedicar el seu temps a aquestes activitats. Els tipus de projecte, l'equip i l'entorn en general condicionaran en part l'agenda del líder, però aquest també mostrarà les seves preferències per un tipus d'activitat o un altre. Així, no és el mateix prioritzar el control i el lideratge de l'equip, que la negociació externa i la gestió de la informació, o una clara tendència a fer directament les coses. Aquestes tres «tipologies» ens defineixen, a grans trets, tres tipus de responsable de projecte: el gerencial, el polític i el tècnic. Segons quin sigui el tipus predominant, el projecte serà d'una manera o d'una altra.

Ha arribat, doncs, el moment de comentar les relacions entre el responsable polític i el gerent en la direcció de projectes de canvi.

3.5. ELS CÀRRECS ELECTES I ELS DIRECTIUS EN ELS PROCESSOS DE CANVI

Un projecte de canvi, especialment si és d'una certa profunditat i sempre que té objectius externs per incidir en la societat, *demana un lideratge fort, tant polític com gerencial*. Això ja s'ha esmentat al llarg d'aquest manual.

Però aquesta necessitat comporta dificultats: en els ajuntaments petits, perquè el doble rol recau sobre la mateixa persona (el regidor o la regidora), i és difícil que aquesta els sàpiga desenvolupar tots dos amb eficàcia; en els ajuntaments que s'han dotat d'una estructura gerencial, perquè totes dues lògiques, la política i la gerencial, no sempre són coincidents. Aquí no hi entrarem, però per complicar més la situació caldria afegir, com succeeix en la realitat, la lògica tècnica, representada pel cap d'àrea corresponent i els seus equips.

Com acostuma a succeir, els rols polític i gerencial són molt clars sobre el paper:

- *El rol polític*. Té la responsabilitat de definir polítiques públiques i garantir les condicions per a la seva prestació. Defineix la política estratègica i té un rol de lideratge.
- *El rol gerencial*. Ha d'organitzar els recursos per tal que aquesta prestació es produeixi eficaçment i eficient. El gerencial és l'intermediari, en la planificació i execució, amb els equips de professionals. Té un rol de *management*.

Però en el món real les coses no són tan clares. Aquí no comentarem altres tipus de dificultats, tot i la seva freqüència, perquè són de tipus més circumstancial, com ara la falta de sintonia personal entre el regidor o la regidora i el gerent o la gerent, o els conflictes de rol com a conseqüència de la competència per àrees de poder, per posar-ne dos exemples prou coneguts.

La complexitat de moltes de les polítiques públiques actuals fa que sigui artificial considerar que una decisió política no ha de considerar les qüestions organitzatives, com hem vist en tractar la construcció d'una visió. Existeix, per tant, una tendència en el lideratge polític a envair el terreny gerencial, més enllà de les orientacions personals.

Si s'analitza la funció directiva, succeeix exactament el mateix, però en sentit contrari. D'un directiu públic, avui en dia, no s'espera simplement que sigui un bon administrador de recursos, sinó que sigui també capaç de planificar, organitzar i ser flexible per donar resposta a les necessitats de canvi en els serveis que es presten. Aquesta exigència porta al directiu a endinsar-se en el nivell estratègic, perquè d'altra manera no podria fer la seva feina.

Alguns autors, com Moore (1998), van més enllà i defineixen tres funcions fonamentals per al directiu públic:

1. Definir objectius que generin valor públic.
2. Guanyar suport polític per tirar-los endavant.
3. Garantir la viabilitat de gestió.

Des d'aquesta perspectiva, el directiu públic és també un planificador de serveis públics.

Losada (1995), analitzant les funcions directives privada i pública, arriba a la conclusió que són substancialment similars quant als rols que han de desenvolupar, i que les diferències entre ambdues les hem de buscar en l'objectiu de la gestió (béns públics i interessos generals en el sector públic), la presa de decisions com a procés polític (i no de mercat) i l'instrument de gestió, que per al directiu públic és l'Administració amb totes les seves particularitats. Aquesta posició reforça el plantejament anterior en el sentit que, igual que en el sector privat, la gestió pública, per donar respostes a les exigències d'un entorn complex i dinàmic, ha de tendir a plantejaments més estratègics i relegar al nivell de comandament intermedi les funcions de gestió més pròpies d'un model burocràtic centrat exclusivament en l'execució del que els decisors polítics havien decidit.

Tenim, doncs, definit el problema: el rol polític i el rol gerencial presenten aspectes clarament propis, però també tenen una àmplia zona d'intersecció en la qual no és fàcil delimitar les funcions de cadascú. Vegeu la figura següent:

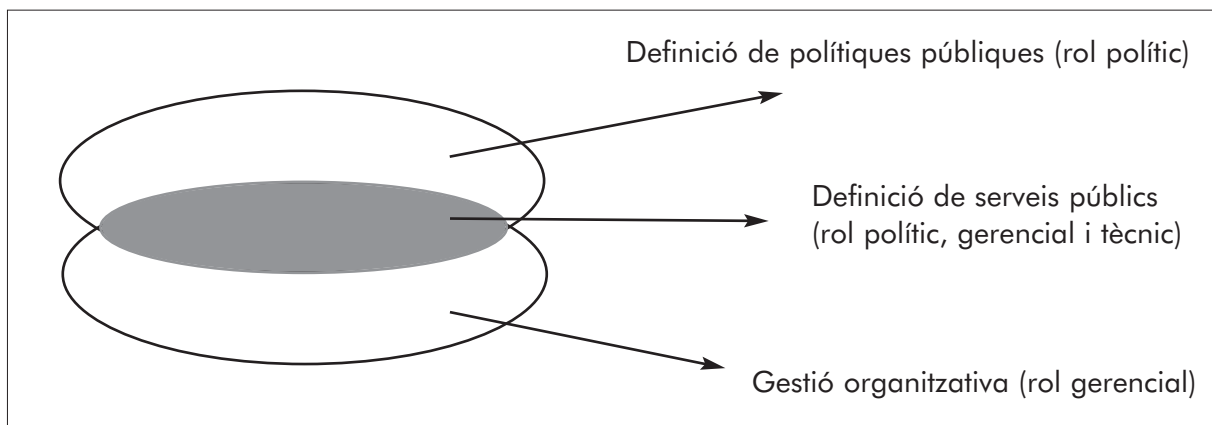


Figura 9. Rol públic i rol gerencial.

Del que s'ha dit es pot deduir que es fa difícil definir una línia divisòria general entre els dos rols i que, per tant, com apunta Longo (1999), pot ser més útil adoptar una perspectiva contingent, és a dir, analitzar cada situació en funció de determinats factors per decidir el perfil polític o gerencial que convingui. Els factors són els següents:

- Grau de politització de la matèria i del rol.
- Grau d'estabilitat del servei.
- Grau d'exigència de gestió operativa.
- Possibilitats de definir sistemes de control de gestió.

Ens trobem davant un escenari en el qual la negociació contínua dels rols és l'element clau. Aquesta negociació es pot orientar a partir de factors generals com els descrits. Si cal, poden buscar-se criteris amb més detall, identificar els resultats crítics per a tot l'èxit del projecte i, a partir d'aquests, definir les activitats que cal fer per aconseguir-los, atribuint aquestes activitats a un rol o a un altre. En qualsevol cas es tracta de concebre l'organització com un sistema dinàmic, tant en la seva relació amb l'entorn com internament, i acceptar que les estructures i els rols rígids no són compatibles amb la flexibilitat i la innovació que s'espera de les institucions públiques del segle XXI.

L'èxit en la gestió del canvi depèn, en gran mesura, de la capacitat interna d'adaptar els rols i les estructures a les noves missions que han de dirigir el sector públic. És el servei al ciutadà el que ens ha de definir què ha de fer cadascú i com s'ha de fer, i que no siguin els criteris preconcebuts els que acabin per decidir els serveis que es presten.

Resum del tema

Fins aquí hem vist que:

- El lideratge del projecte és una funció clau per a l'èxit i ha de mantenir-se al llarg de tot el procés.
- Cal disposar d'un pla d'actuació detallat en el qual constin les accions que cal realitzar, els seus responsables, els terminis, els recursos necessaris i els indicadors que utilitzarem per fer el seguiment.
- El seguiment del projecte no significa exclusivament controlar els indicadors, sinó que també cal prestar molta atenció a l'equip de col·laboradors. Les vivències de les persones davant el canvi són el factor més important per a l'èxit o el fracàs del projecte.
- Cada líder, sigui un càrrec electe o un directiu, té unes característiques pròpies i una manera de fer les coses. És important conèixer aquest «estil» personal per tal de poder adaptar-se millor a les exigències del projecte. A més, cada estil influeix d'una manera determinada sobre l'equip de col·laboradors i és important «gestionar» correctament aquest procés d'influència.
- Els rols polític i directiu tendeixen a ocupar espais comuns, cosa que pot generar conflicte. No existeix una definició teòrica de quines han de ser les funcions i tasques de cadascú, i, per tant, en funció del tipus de projecte, cal obrir un espai de negociació permanent que permeti definir de forma contingent el paper de tots dos rols i els canals de coordinació.

Referències a l'annex

Annex 5: Conté l'article *Administració pública: formació i canvi*.

SÍNTESI DEL MATERIAL

Les administracions públiques es troben, des de fa anys, dintre d'un procés de canvi inevitable. Com hem vist, les raons són diverses i provenen tant de la necessitat de millorar la qualitat dels serveis que presten, i davant de la qual els ciutadans són cada cop més exigents, com de prestar-los amb més eficiència en l'ús dels recursos. També hi ha un tercer factor que és el canvi social, econòmic i tecnològic que afecta les societats postindustrials que força el sector públic a redefinir el seu paper.

Gestionar canvis ha passat, doncs, de ser un projecte més o menys discrecional pels gestors públics a constituir una part important de les seves responsabilitats. Per tant, conèixer els mètodes per dissenyar i gestionar correctament el canvi ha de formar part dels coneixements i habilitats del gestor. També cal que aquest tingui una certa actitud davant el canvi que li permeti, d'una banda, assumir el risc i la incertesa inherents a aquests processos i, d'una altra, ajudar les altres persones afectades a implicar-s'hi.

Conèixer com llegir bé l'entorn i analitzar la nostra pròpia organització, com definir els objectius de canvi i com dissenyar un pla d'actuació són els aspectes fonamentals de gestió del canvi que hem estudiat en aquest manual. Però cal tenir present que, a més d'això, hi ha altres funcions, més intangibles, que són igualment crítiques per a l'èxit. Així, gestionar bé els sistemes d'expectatives dels diferents actors (interns i externs) obliga el responsable d'un projecte a mantenir un procés de negociació constant; o liderar permanentment el projecte recomana al responsable un bon coneixement de si mateix per identificar els seus punts forts i febles, ja que del seu estil depèn, en part, la resposta de l'equip que ha de treballar en el projecte.

El canvi no és un problema, encara que les experiències negatives que moltes organitzacions han tingut així semblen indicar-ho. Perquè el canvi no sigui un problema, ha de ser raonat i comprensible, estar ben gestionat i tenir en compte que, finalment, qui l'ha de gestionar és un grup de persones i que, per tant, ha de tenir sentit per a elles i s'hi han de trobar segures. Aquesta sèrie de factors constitueixen l'agenda dels responsables, polítics i directius d'un projecte de canvi.

GLOSSARI

- Actors:** Aquelles persones o col·lectius que han de participar en el projecte de canvi o es veuran afectats per aquest. (2.2.2.)
- Agència:** Sota aquest terme trobem diferents formes administratives (organismes autònoms, instituts, empreses públiques) que tenen en comú que són organismes prestadors de serveis, mentre que la decisió política es manté en l'organisme central (ministeri, departament, ajuntament). Un dels objectius habituals per a la creació d'agències és guanyar flexibilitat de gestió per millorar l'eficàcia. (2.2.2.)
- Aprenentatge organitzacional:** Procés permanent i al llarg de tota l'organització de reflexió crítica sobre els serveis que es presten i com es presten, per tal de generar un procés de millora permanent. Es fonamenta en el concepte d'aprendre a aprendre en el lloc de treball. (1.3.1.)
- Consens:** Acord de mínims que pot no deixar satisfet ningú. (2.2.1.)
- Cultura:** Conjunt d'ideologies, valors, creences, mites, costums, formes de fer i regles que són compartides i acceptades implícitament per un col·lectiu professional o una unitat administrativa. (2.2.2.)
- Diagrama d'Ishikawa:** Procés d'anàlisi de problemes de l'expert en qualitat d'aquest nom, que permet identificar les causes i subcauses d'un problema. (2.2.1.)
- Eficàcia:** Grau d'assoliment dels objectius d'una unitat administrativa. (1.3.2.)
- Eficiència:** Relació entre els recursos utilitzats i els resultats obtinguts per una unitat administrativa. (3.2.)
- Efectivitat:** Impacte d'un servei en la realitat sobre la qual actua. (3.2.)
- Funció:** Conjunt de processos que dona com a resultat un servei finalista o intern. (1.3.1.)
- Gestió del coneixement:** Procés d'identificació, generació, acumulació i utilització dels coneixements que té l'organització referents tant als seus propis processos, pràctiques i serveis com a l'entorn social, econòmic, polític, etc., que generen valor afegit en forma de millora dels serveis o de l'eficiència. (1.3.1.)
- Missió:** Declaració breu del propòsit fonamental d'una unitat o servei, en la qual, bàsicament, s'expressa què fa la unitat, per a qui ho fa i com ho fa (valors i principis bàsics). (Temes 1, 2 i 3.)
- PERT:** Acrònim de l'expressió anglesa Program Evaluation and Review Technique. És un mètode de planificació que permet establir les relacions i identificar les influències entre les diferents tasques necessàries per desenvolupar un projecte per tal d'optimitzar-ne les seqüències i els terminis. (3.1.)
- Problema:** Definició que algú fa d'una situació quan aquesta no s'ajusta a les seves expectatives. (1.3.1.)
- Processos:** Conjunt de tasques o activitats que donen un resultat identificable. (1.3.1.)
- Valors:** Atribucions de significat positiu a determinades qualitats del comportament d'una organització. (2.1.3.)
- Visió:** Definició d'un escenari de futur desitjat per l'organització a partir de l'anàlisi de les tendències de l'entorn i les capacitats internes de l'organització. (2.1.3.)

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- BECKHARD, R.; HARRIS, R.T. (1998): *Transiciones organizacionales*. Wilmington. Addison Wesley Iberoamericana.
- BECKHARD, R.; PRITCHARD, W. (1993): *Estrategias para el cambio*. Barcelona. Parramón Ed.
- BENEST, F. (1998): *Optimizar la organización municipal*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Documents Pi i Sunyer, núm. 7.
- Departement of the Environment, Transport and Regions (2000): *Les administracions locals modernes: en contacte amb els ciutadans*. Diputació de Barcelona, Col·lecció Perspectiva, núm. 11.
- ECHEBARRÍA, K.; LOSADA, C. (1993): *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració*. Barcelona. Comitè assessor per a l'estudi de l'organització de l'administració.
- GORE, A. (1993): Report: *National Performance Review*.
- GORE, A. (1994): *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria. Instituto Vasco de Administración Pública.
- LE SAGET, M. (1993): *El directivo intuitivo*. Bilbao. Deusto.
- LONGO, F. (1999): «Política i gerència pública als governs locals», a *L'ajuntament gerencial. Reflexions i propostes per gerencialitzar*. Diputació de Barcelona, Col·lecció Perspectiva.
- LÓPEZ, J.; GADEA, A. (1995): *Servir al ciudadano*. Barcelona. Gestión 2000.
- LOSADA, C. (1995): «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública». *Documentación Administrativa*, núm. 241-242.
- MINTZBERG; H. (1995): «Perfeccionamiento de la labor del directivo». *Harvard Deusto Business Review*, núm. 67.
- MINTZBERG, H. (1997): *Managing on The Edges*. *International Journal of Public Sector Management*, 10:3.
- MOORE, M. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- NANUS, B. (1994): *Liderazgo visionario*. Barcelona. Granica.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994): *La reinención del gobierno*. Barcelona. Paidós.
- PUIG, T. (1998): *Manual para la producción de servicios municipales*. Vitoria. Instituto Vasco de Administración Pública.
- SANTACANA, F. (1997): «Plan estratégico de Barcelona», a *Perspectivas de Gestión*, 1/97.

BIBLIOGRAFIA COMENTADA

La bibliografia sobre gestió del canvi és molt nombrosa, encara que no especialment orientada al sector públic. Per fer una breu tria d'alguns dels llibres de referència en aquest camp, citarem per la seva sistematització dels processos de canvi de BECKHARD, R.; HARRIS, R.T. (1998): *Transiciones organizacionales*. Wilmington. Addison Wesley Iberoamericana. I també BECKHARD, R.; PRITCHARD, W. (1993): *Estrategias para el cambio*. Barcelona. Parramón Ed.

La planificació centrada en la visió es pot consultar a LE SAGET, M. (1993): *El directivo intuitivo*. Bilbao. Deusto, i en un enfocament més sistematitzat a NANUS, B. (1994): *Liderazgo visionario*. Barcelona. Granica, en el qual, per cert, hi ha un apèndix dedicat al sector públic.

Dintre de la bibliografia sobre els processos de canvi en les administracions públiques és útil consultar les experiències que s'han publicat, que ja són nombroses. Des d'un punt de vista més conceptual, la bibliografia ja no abunda si no és en articles molt específics publicats en revistes especialitzades, encara que no poden oblidar-se algunes excepcions com el llibre d'OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994): *La reinención del gobierno*. Barcelona. Paidós, que, malgrat les diferències culturals i una certa simplificació en alguns temes, és una bona eina per a la reflexió. Des de la perspectiva de la millora de la qualitat es poden consultar LÓPEZ, J.; GADEA, A. (1995): *Servir al ciudadano*. Barcelona. Gestión 2000, i PUIG, T. (1998): *Manual para la producción de servicios municipales*. Vitoria. Instituto Vasco de Administración Pública.

En el món local és d'interès, per exemple, el llibre publicat pel Departament of the Environment, Transport and Regions de la Gran Bretanya, traduït al català com a *Les administracions locals modernes: en contacte amb els ciutadans*. Diputació de Barcelona, Col·lecció Perspectiva, núm. 11. Seguint amb experiències d'altres països, que tot i tenir models administratius diferents poden resultar suggeridores, és interessant l'experiència d'alguns municipis dels Estats Units per respondre a les retallades pressupostàries, recollida en BENEST, F. (1998): *Optimizar la organización municipal*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Documents Pi i Sunyer, núm. 7.

ANNEXOS I MATERIAL D'AUTOAVALUACIÓ

Dins d'aquest document vostè trobarà:

- Els documents annexos que amplien la informació del seu manual, els quals es troben referenciats al final de cada tema del manual de consulta.
- Un qüestionari d'autoavaluació final que vol servir-li com a eina per saber quin ha estat el seu grau d'aprenentatge.
- Pautes per a la correcció de l'autoavaluació.

SUMARI

Annex 1: Proposta d'autoavaluació.	67
Annex 2: Proposta d'autoavaluació per analitzar els darrers objectius que ha definit en la seva àrea de responsabilitat.	69
Annex 3: Exercici d'autoanàlisi per examinar la coherència entre la missió, els objectius estratègics i els objectius operatius.	71
Annex 4: Article <i>Administración pública: tópico y realidad</i> .	73
Annex 5: Article <i>Administración pública: formación i cambio</i> .	79
Qüestionari d'autoavaluació final	87
Pautes per a la correcció de l'autoavaluació	88

ANNEX 1

PROPOSTA D'AUTOAVALUACIÓ

Hi ha queixes dels funcionaris de «primera línia» perquè no se senten escoltats?
Els gestors no assolixen amb una certa freqüència els seus objectius?
La nostra estructura organitzativa és un problema per a la prestació eficaç dels nostres serveis?
Realitzem tasques de poc valor afegit i alhora altres tasques no es poden fer per manca de recursos?
Rebem queixes raonables sobre els nostres serveis per part dels ciutadans?
Coneixem altres institucions clarament millors que nosaltres en algun àmbit d'actuació?
Tenim un clima laboral poc satisfactori?
Alguns dels serveis que prestem poden quedar aviat obsolets per la dinàmica de l'entorn?
Entre el que fem i el que creiem que hauríem de fer, hi ha diferències apreciables?
Tenim clars els objectius?

ANNEX 2

PROPOSTA D'AUTOAVALUACIÓ PER ANALITZAR ELS DARRERS OBJECTIUS QUE HA DEFINIT EN LA SEVA ÀREA DE RESPONSABILITAT

Exercici d'autoavaluació

Analitzi els darrers objectius que ha definit en la seva àrea de responsabilitat tenint en compte les recomanacions que s'han fet en l'apartat 2.1.1. del manual:

- Ús d'un verb d'acció
- Límit de temps
- Quantificació dels resultats
- Ambicions i realista
- Ser acceptables per als funcionaris
- Coherència estratègica
- Pensar en l'impacte en el ciutadà

Reflexioni sobre els motius pels quals no s'ha seguit alguna de les recomanacions.

ANNEX 3

EXERCICI D'AUTOANÀLISI PER EXAMINAR LA COHERÈNCIA ENTRE LA MISSIÓ, ELS OBJECTIUS ESTRATÈGICS I ELS OBJECTIUS OPERATIUS

Examineu la coherència entre la missió, els objectius estratègics i els objectius operatius d'algun servei sota la seva responsabilitat.

ANNEX 4

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: TÓPICO Y REALIDAD*

La gestión de las administraciones públicas presenta aspectos claramente mejorables. La rápida transición de una administración legitimada por la legalidad y con una estructura y cultura burocráticas, a otra que debe legitimarse también por la calidad de sus servicios y con una decidida orientación a la eficiencia, no resulta fácil.

Pero por esta situación no justifica la abundancia de críticas que se hacen a la Administración pública, que son, en ocasiones, simplistas y teóricamente poco consistentes.

Este artículo es una breve reflexión sobre algunos de los tópicos sobre los que sería deseable un debate que aceptara la incomodidad de introducir la complejidad y de renunciar a los marcos de referencia basados en estereotipos fáciles.

Al igual que aquel general de los Estados Unidos que exclamaba que el único indio bueno era el indio muerto, muchas personas, generales y tropa, están convencidas de que la mejor Administración pública es la mínima posible. En algunos casos la dosis debería ser de nivel homeopático.

No soplan vientos favorables para lo público. El pensamiento neoliberal se ha infiltrado tan profundamente en tantas personas, que no es de sorprender que el sector público sea percibido, básicamente, como un freno al desarrollo, la riqueza y la felicidad. Ciertamente esa facilidad de impregnación intelectual no hubiera sido posible sin un largo currículum de errores tozudamente repetidos por parte de los gestores públicos.

Aquellos lectores que ya estén pensando en escribir una carta de protesta al director de esta revista, por la provocación que significa este artículo, en tanto parece cuestionar la indudable inutilidad de la Administración pública, seguramente se van a sentir defraudados. No pretendo defender la bondad de la Administración pública, porque pienso que, como cualquier organización, hace cosas bien, otras son mejorables y otras son francamente deficientes. El objetivo de estas páginas es invitar a reflexionar sobre la consistencia de la argumentación de gran parte de las críticas más habituales que se hacen a la Administración pública.

Como cualquier organización, la Administración pública será más o menos eficaz en función de su capacidad para adaptarse al entorno. Pero también deberemos analizar qué hace el entorno en relación a la Administración. De no hacerlo así, negaríamos el carácter sistémico de la relación entre la Administración pública y la sociedad. Además, la adaptación al entorno, en el caso de la Administración, presenta algunas peculiaridades.

Y estos defectos son los que contienen la mayoría de análisis, demasiado simplistas, que se hacen de la Administración pública: el entorno es un factor no cuestionado, por tanto, todo lo que no funciona tiene su origen en la otra parte de la ecuación (la organización pública). Permitan que les diga que eso no sería aceptable ni por la empresa privada más radicalmente abierta al entorno.

*. Publicat a la revista *Perspectives de gestió*n (4/99, 24-29).

A continuación repasaremos tres de los tópicos más generalizados sobre la Administración pública (el sobredimensionamiento, la politización y la endogamia) y nos permitiremos analizarlos desde una perspectiva más amplia.

Tópico 1: La mejor Administración pública es la mínima

Este tópico se basa en un silogismo. La Administración pública es intrínsecamente ineficaz, la eficacia es deseable, por tanto, reduzcamos al mínimo la ineficacia.

La Administración tiene muchas áreas ineficaces. En esto podemos estar de acuerdo. Pero hay tres clases de ineficacia: la que surge de deficiencias en la gestión, la que responde a peticiones de ineficacia provenientes del entorno y la aparente que aparece porque los indicadores que utilizamos son una chapuza.

No nos detendremos en la primera porque la respuesta es obvia: cambio interno. Las otras dos son más interesantes.

¿La sociedad espera ineficacia de la Administración? Esto sí que es una provocación, estará pensando el lector. La forma es provocadora, hay que reconocerlo, pero el fondo no. Me estoy refiriendo a las exigencias que se hacen desde numerosos sectores sociales y económicos a la Administración pública, para que intervenga en casi cualquier ámbito de la vida de los ciudadanos. Los ejemplos son muchos.

Una encuesta del CIS realizada en 1996 abordaba, entre otras cuestiones, el papel que debería tener la Administración pública. Los ciudadanos consideraban mayoritariamente que las empresas privadas son más eficaces y tratan mejor a sus clientes que las públicas. Pero al mismo tiempo en actividades como los ferrocarriles, el suministro de electricidad, la asistencia sanitaria, el transporte urbano, Correos, el servicio telefónico, la enseñanza (universitaria y no universitaria) y las infraestructuras, el porcentaje mayor de respuestas se encuentra entre los ciudadanos que consideran que han de ser gestionados principalmente por la Administración. Es curioso observar como algunos de estos servicios ya han sido privatizados en España.

Otro ejemplo: queremos la mínima administración pero que no elimine el negociado de subvenciones que afectan a la propia actividad profesional. Un mercado que tiene subvencionados sectores enteros de la economía debería invitar a la reflexión desapasionada. Muchos sectores económicos y sociales quieren la mínima administración pero que se conserve aquella que les favorece. El problema es que son tantos los sectores que, de hacerles caso, probablemente tendríamos más administración de la que tenemos.

La tercera ineficacia decíamos que es aquella que puede ser aparente porque no puede ser medida por los indicadores del sector privado. La Administración pública no es sólo una proveedora de servicios, sino que también juega un papel regulador y controlador (aunque esto último suene feo). En este rol la eficacia no puede medirse con patrones estándar.

Regular un sistema quiere decir tener una visión global, darle estabilidad, protegerlo de agresiones externas y cubrir subsidiariamente los déficits detectados.

¿Podemos utilizar los mismos ratios para evaluar los sistemas educativos privados y públicos? Podríamos hacerlo si ambos sistemas jugaran el partido con las mismas reglas del juego. Pero si el sistema público debe estar presente allí donde no es rentable el privado, debe acoger

alumnos que no encuentren fácilmente abiertas las puertas de los centros privados, y debe ofrecer los servicios educativos a un precio asumible por las clases económicamente más débiles, parece lógico que no podamos utilizar los mismos parámetros de valoración.¹

Desde un punto de vista económico la Administración pública asume, por definición, una cuota de ineficiencia. Desde un punto de vista político, es consustancial con la defensa de unos bienes generales, sobre los que existe un consenso social suficiente (ya que si no, el partido correspondiente no ganaría las elecciones). Este último aspecto es fundamental en un momento en el que las empresas privadas (que no pueden tener como prioritario el bien general) están alcanzando dimensiones enormes.²

Si queremos evaluar la eficacia debemos tener en cuenta lo dicho, y también que en muchas ocasiones la Administración pública se enfrenta a retos en los cuales el éxito no puede dejar de ser modesto: drogadicción, marginación social, inmigración, paro, etc.

Si hablamos de eficiencia no podemos olvidar la cuota obligada a la que aludíamos antes, ni tampoco las ineficiencias importadas del entorno. Desconozco si alguien ha cuantificado algunas externalizaciones de costes que practican las empresas privadas, con destino a la Administración pública (jubilaciones anticipadas, deterioro medioambiental, economía sumergida...) pero, sin duda, deben ser cuantiosas.

Tópico 2: La Administración pública está politizada

La Administración pública es el órgano ejecutor de las políticas públicas que surgen del programa electoral del partido que gana las elecciones. Este enunciado, por conocido, no debe obviarse, porque nos dice que, por definición, la política está en el origen de la actuación de la Administración. Y si no fuera así, llegamos al contrasentido de tener una organización que ejecuta cosas distintas a las definidas en su política estratégica. En el sector privado, esto equivaldría al despido de todos los ejecutivos disidentes.

Por tanto, la Administración encuentra su sentido en tanto ejecuta políticas públicas. Lo que debemos criticar es el uso particular de las políticas que deben estar orientadas a la mayoría de la sociedad, no que las políticas tengan una carga ideológica. Probablemente, uno de los problemas actuales del sector público es justamente lo contrario, la debilidad generalizada del liderazgo político.

La politización de la Administración, en el sentido del tópico, existe pero hay que referirla al uso particular (o grupal) de la Administración, el clientelismo, la corrupción, es decir, a las perversiones del sistema, que ciertamente existen, pero que no son problemas estrictos de *management* sino éticos o penales. Evidentemente, aquí no vale decir que en el sector privado también suceden cosas parecidas. No se trata de comparar cuantitativamente qué sector es menos ético, porque existe una diferencia cualitativa. El sector público, como garante de bienes generales, tiene una responsabilidad ética superior. Si trabaja con bienes generales también

1. A pesar de ello la valoración de los ciudadanos españoles sobre la enseñanza pública es mejor que la de la privada (6,29 contra 5,88) (Fuente: *El Periódico de Catalunya*, 11 de octubre de 1998). En otro orden de cosas, en la misma encuesta todas las administraciones salen mejor valoradas que algún sector privado, por ejemplo la banca.

2. En un ránking conjunto de países y empresas según el PIB de los primeros y los activos de las segundas, España tiene tres empresas por delante (Fuente: *Dossier Econòmic de Catalunya*, 12-18 enero de 1999).

puede provocar males generales. Si no está estrictamente autorregulada éticamente pierde su legitimidad como reguladora de terceros.

Por cierto que este plus ético es una de las causas, no la única, de la rigidez que caracteriza a la gestión pública. Las innumerables regulaciones internas que afectan a las políticas de personal, a la gestión económica y a la gestión administrativa convierten la gestión pública en un proceso constante de negociación de los límites de discrecionalidad que serían convenientes para ganar en flexibilidad, agilidad y adaptación al entorno. Éste es el aspecto interno de la cuestión, pero aquí también existe la otra parte. Todo el mundo, desde fuera de la Administración, estaría de acuerdo en desregularla para conseguir las mejoras que se han apuntado. La cuestión es hasta qué punto estarían también dispuestos a asumir, sin escandalizarse, una cierta cuota de irregularidades inevitables en toda organización, especialmente con las dimensiones que acostumbran a tener las públicas.

Con todo, quisiera decir que el problema más importante que conlleva la dimensión política de la Administración pública nos lleva al mundo de la gestión.

La gestión pública es hoy francamente difícil. Ya se ha apuntado la rigidez como una de sus características. Podríamos añadir la restricción presupuestaria sin la reducción de servicios prestados, la necesidad de gestionar la complejidad (entornos externos a la propia organización),³ etc. Aquí queremos poner el énfasis en la dificultad que entraña la existencia de una frontera técnico-política.

En una empresa privada los objetivos estratégicos y los objetivos operativos responden a la misma lógica. Las dificultades pueden surgir debidas a inconsistencias de formulación o a conflictos surgidos en su implementación. En la organización pública el nivel de decisión política y el técnico pueden responder a lógicas diferentes. El carácter político inherente a las decisiones estratégicas del sector público conlleva un componente ideológico que se manifiesta en una visión de la sociedad que se desea. Muchas veces esa visión es a muy largo plazo, y siempre implica una elección entre alternativas igualmente deseables. Todo ello configura un escenario de análisis diferente del tecnocrático. Aprovecharemos un ejemplo de actualidad en Catalunya (el peaje de las autopistas), ampliando su significación.

Un proyecto de autopista, desde la perspectiva del decisor político, tiene en cuenta factores como el equilibrio territorial, escenarios de desarrollo económico futuros por tanto, coordinación con otras políticas como la industrial o la turística, impacto medioambiental, política fiscal (financiación por la vía presupuestaria) o criterios de externalización (concesión administrativa a una empresa privada), etc. Estas decisiones no son exclusivamente técnicas, sino que implican una definición de política pública. Decíamos también que cada elección implica renunciar a otras opciones deseables. Por ejemplo, una autopista libre de peaje favorece el desarrollo económico, pero puede ser una opción ineficaz a medio plazo al favorecer medios de transporte menos eficientes energéticamente (el camión ante el tren) y, además, al aumen-

3. Carlos Losada en su artículo «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública» (*Documentación Administrativa*, n.º 241-242 —1995—) comenta un caso típico. Una política de seguridad vial afecta a: los conductores, diversas policías, servicios de asistencia en carretera, responsables de diseño, construcción y mantenimiento de las vías públicas (que pueden ser diversas administraciones) y los diversos agentes sociales implicados (empresas adjudicatarias de las obras, del mantenimiento, de la señalización), sector automovilístico, autoescuelas, compañías de seguros, dirección general de tráfico, medios de comunicación, enseñanza primaria y secundaria...

tar el déficit público, perjudica indirectamente a las empresas que no transporten sus productos por carretera, o no lo hacen en esa zona, y preferirían que esos fondos se dedicaran a financiar la exportación.

Gestionar bien esa frontera técnico-política es, sin duda, uno de los retos fundamentales en las administraciones públicas.

Tópico 3: La Administración pública está cerrada en sí misma, no se orienta al ciudadano y opera en gran medida para justificar su propia existencia

Este tópico surge, normalmente, como consecuencia de la cantidad de procedimientos y trámites (inexplicables para el ciudadano y para buena parte de los funcionarios) que comporta cualquier relación con la Administración, el intervencionismo y control fiscalizador que muchas veces caracterizan a la Administración, o la lentitud e inmovilismo que se asocian a lo público.

No voy a intentar relativizar todos estos síntomas, pues aunque están cambiando desde hace años, siguen estando presentes. Pero sí que me atrevo a cuestionar el carácter endogámico de la Administración pública. Todas estas disfunciones son fruto de problemas de gestión, cuyas causas ya se han apuntado en parte, y no del carácter especialmente cerrado de las organizaciones públicas.

Empecemos con una propuesta, que puede sonar a una nueva provocación: la Administración pública es la organización con una declaración de misión más orientada al servicio, y la que con mayor claridad adquiere su sentido en relación a sus usuarios.

Esto no debe sorprendernos porque no puede ser de otro modo, si estamos hablando de la Administración de un país democrático. Por su propia esencia, la Administración se define como garante de derechos y servicios que tienen como objetivo los bienes generales y como destinatarios los ciudadanos. Incluso en las funciones más punitivas (inspecciones de todo tipo, policía, etc.) se mantienen esos objetivos y destinatarios.

Otra cosa es que simplifiquemos una vez más y valoremos la actuación de la Administración exclusivamente en términos de servicio al cliente. Este error ha sido, en parte, generado desde las propias administraciones, cuando en sus proyectos de reforma o modernización de los últimos años han puesto el énfasis en la calidad de servicio y han incorporado el concepto de cliente a la práctica cotidiana.

Una administración pública no podrá ser nunca, exclusivamente, una organización orientada al cliente. Para que exista cliente debe existir mercado, es decir, el ciudadano debe estar en situación de escoger entre diversos ofertantes de un servicio, y debe tener ciertos derechos en relación a la organización con la que trate. Por tanto, en algunos ámbitos de la Administración podemos hablar, efectivamente, de cliente, pero en otras es más adecuado hablar de usuarios de un servicio (pero sin mercado real), y finalmente sigue existiendo la clásica relación Administración-administrado, en la que prevalecen, para el ciudadano, las obligaciones más que los derechos. Por mucho que se esfuercen las campañas publicitarias se me hace difícil imaginar como cliente a un ciudadano en su relación fiscal con la Administración, o menos aún, a un interno de un centro penitenciario en su relación con el personal del centro.

Desde la perspectiva de la orientación al cliente, la Administración siempre tendrá un límite de apertura, derivada del hecho que su actuación responde a una política pública previamente

definida. Cuando se critica de las televisiones públicas su participación en la lucha por la audiencia en detrimento de la calidad de los programas, se está reconociendo que una televisión pública tiene la obligación de emitir cierto tipo de programas, y no otros, respondiendo a una política cultural e informativa, aunque ello implique no atender la demanda inmediata de los usuarios.

Hasta ahora hemos planteado la reflexión de este tópico a un nivel macro, podríamos decir en términos de misión. A un nivel más cotidiano, la argumentación también es posible. Lo resumiremos en un ejemplo. La Administración de la Generalitat de Catalunya (gobierno de la comunidad autónoma) tenía en 1998 poco más de 127.000 trabajadores. De ellos, aunque sea difícil de calcular, aproximadamente 90.000 trabajan en contacto directo con el ciudadano en tareas docentes, sanitarias, policiales, de servicios sociales, etc. Es decir, estamos ante una organización en la que más del 70 % de los trabajadores atienden directamente a su usuario. No es un dato que invite a pensar en una organización cerrada y de espaldas a su entorno.

A modo de conclusión

Hemos analizado tres de los tópicos con los que frecuentemente se habla de la Administración pública. El objetivo no era contraatacar defendiendo a ultranza las bondades de lo público, porque significaría el mismo error que la posición contraria. Lo público y lo privado son complementarios en una sociedad moderna, y un país inteligente debe ser capaz de aprovechar el valor añadido de cada uno.

Lo que se ha pretendido plantear es una reflexión basada en considerar aspectos que habitualmente se obvian al analizar la Administración pública y advertir del error de valorarla utilizando exclusivamente indicadores pensados para medir otras cosas.

Mi conclusión personal, y cada lector tendrá la suya, es que los problemas de la Administración pública no son intrínsecos a los de una organización caduca, por tanto, sin solución posible, sino derivados de los cambios de escenario vertiginosos a los que ha debido dar respuesta en los últimos años. La gestión pública es hoy en día muy compleja, y ciertamente mejorable en muchos aspectos. Una buena ayuda puede ser romper los tópicos que sobre ella pesan, pero evidentemente la responsabilidad principal es de los propios gestores públicos, que tienen ante sí dos retos básicos: decidir a qué debe dedicarse el sector público en el siglo XXI y mejorar la gestión de esos objetivos. En algunos casos, ello acabará significando cambios radicales que hoy aún son imposibles, pero que pueden ser necesarios.

Ello implicará también un esfuerzo de cambio muy importante para muchas personas que todavía hoy defienden una visión de la Administración ajena a los cambios que se han producido en el exterior. Esta defensa numantina de una administración esencialista es el peor favor que se le puede hacer a la Administración, y puede colocarles a ellos mismos en una posición frustrante, porque su trabajo perderá todo sentido. Puede pasar algo parecido a ese extraño nuevo oficio que hemos inventado, el de famoso, que se define tautológicamente: «soy famoso, no porque hago algo, sino porque ejerzo de famoso». En nuestro caso nos podemos encontrar ante la persona que gestiona asuntos públicos, no por lo que hace, sino porque ocupa un cargo público. Esto sí que sería un ejemplo de autoconservación cerrada al entorno.

ANNEX 5

ADMINISTRACIÓ PÚBLICA: FORMACIÓ I CANVI

En qualsevol organització, pública o privada, sotmesa a un procés de canvi, ningú no dubta que la formació ha de tenir un paper important. És una d'aquelles veritats inqüestionades que no són gens infreqüents a les organitzacions.

En un primer nivell d'anàlisi no hi ha gaires objeccions a fer, perquè és de sentit comú que un canvi en l'organització comporta modificacions en els objectius, les funcions i les tasques i que, per tant, es modifiquen les capacitats i habilitats necessàries en els membres de l'organització.

Però si aprofundim una mica més l'anàlisi, la situació no és tan simple perquè ens trobem dos tipus de complicacions. La primera és que en les administracions públiques els processos de canvi no sempre tenen definits amb prou concreció els seus objectius i, per tant, no és tan directa la definició de nous perfils professionals. La segona, encara més complexa, apareix quan es parla de la formació com a factor impulsor de canvi, més enllà del seu rol més passiu de política de suport. Les analitzarem separatament a continuació.

La formació com a política de personal de suport al canvi

La formació, com a política de personal que és, és una política instrumental, és a dir, al servei d'altres polítiques de l'organització. Si es vol dir més radicalment la formació en si mateixa no té objectius, ja que formem per ajudar que l'organització assolixi determinats objectius d'ordre superior. Per ser més precisos, els objectius de la formació són operatius i intermediaris en l'àmbit organitzatiu.

«La majoria de processos de reforma o modernització de les administracions es justifica en dos factors: la necessitat de millorar l'eficiència (per la pressió del dèficit públic) i la necessitat de millorar l'eficàcia (com a conseqüència de la funció de prestació de serveis que ha anat adquirint l'Administració pública).»

En qualsevol cas, ens trobem davant una supeditació de la planificació de formació als centres de decisió de l'organització. També cal afegir, encara que no és aquest el lloc per desenvolupar-ho, que en les administracions públiques la formació no té, normalment, caràcter de política estratègica i que, per tant, aquesta supeditació és més evident en no participar del procés de decisió. Per cert, aquesta mancança és especialment transcendent si parlem de moments de canvi.

La majoria de processos de reforma o modernització de les administracions es justifica en dos factors: la necessitat de millorar l'eficiència (per la pressió del dèficit públic) i la necessitat de millorar l'eficàcia (com a conseqüència de la funció de prestació de serveis que ha anat adquirint l'Administració pública). La realitat sembla indicar que el primer factor té un pes específic força més gran que el segon, la qual cosa potser és comprensible, ja que la urgència del control pressupostari passa per davant de la voluntat de millora de la qualitat del servei i del guany d'una nova legitimitat per afegir a la juridicolegal.

«La planificació de formació no actua dins d'un projecte general de canvi, sinó associada a projectes parcials, en si mateixos valuosos però que en dificulten la planificació i l'assignació de recursos.»

Aquesta prioritització econòmica sembla que afecta la majoria de països, com posen de manifest els resultats d'un estudi recent de l'ENAP del Quebec mitjançant un qüestionari que han respost experts (interns i externs a l'Administració) de 24 països de tot el món.

En efecte, entre les mesures de reforma més presents en les respostes en l'escala «molt important», trobem en primer lloc la reducció del dèficit (76 %) i, en segon lloc, la privatització (65 %), si bé aquesta pot ser considerada tant una mesura d'estalvi com de millora del servei, i, en tercer lloc, la productivitat (55 %). Només en quart lloc apareix la primera mesura clarament orientada al servei (simplificació de la reglamentació), amb un 46 %. Les mesures més evidents quant a la seva relació amb el servei (avaluació de polítiques i programes, informatització de sistemes, qualitat de servei) són «molt importants» en menys del 40 % de les respostes.

Evidentment no es poden treure conclusions generals d'un estudi com aquest, però no deixa de ser una dada que confirma la impressió que tenen molts professionals del nostre entorn quant a la forta pressió que la reducció del dèficit exerceix sobre els projectes de canvi.

I tot això, què té a veure amb la formació al marge de la retallada pressupostària que també pot afectar-la?

En primer lloc, aquesta situació genera una certa ambigüïtat d'objectius i en molts casos la seva fragmentació, és a dir, la planificació de formació no actua dins d'un projecte general de canvi, sinó associada a projectes parcials, en si mateixos valuosos però que en dificulten la planificació i l'assignació de recursos.

Per aquest motiu la formació es troba sovint davant d'un dilema perillós: o bé es limita a facilitar aprenentatges instrumentals (informàtica, normativa, idiomes, etc.), que difícilment entraran en col·lisió amb les estratègies de l'organització, o bé assumeix un rol que no li pertoca i es defineixen objectius organitzatius des de l'interior dels programes formatius (sense encàrrec explícit en aquest sentit). Aquesta segona opció és un fenomen que flota constantment en la formació de comandaments, però també en altres programes aparentment més simples: cursos sobre organització administrativa o atenció al ciutadà fàcilment posen en qüestió els objectius (o la manca d'objectius clars) o els processos en aspectes fonamentals de la gestió organitzativa (comunicació interna, delegació, sistemes d'informació, etc.).

En segon lloc, i en certa manera com a conseqüència lògica del primer aspecte, les administracions públiques difícilment tenen objectius per als seus plans formatius, en el sentit dels resultats que explícitament esperen de la formació.

«Aquesta panoràmica no fa sinó evidenciar que la formació, més enllà de les declaracions formals, avui per avui, encara no té estatus estratègic en la majoria d'administracions públiques.»

Pocs gestors de formació coneixen les expectatives dels seus clients interns (prescriptors de formació) més enllà de generalitats i declaracions de bona voluntat: que els comandaments puguin «conduir un equip», que el personal de taulell «atengui millor el ciutadà», que els administratius puguin agilitar la tramitació d'expedients, etc. Difícilment els gestors de formació coneixen les respostes a les preguntes clau de la planificació formativa: per què?, amb quins resultats?, en relació amb quins objectius organitzatius?, dintre de quins límits de canvi assumibles per l'organització?

Això, si el que succeeix no és encara pitjor, com és el cas de la programació de supermercat, en què els prescriptors o els funcionaris agafen directament dels prestatges (catàlegs formatius) els «cursos» que els semblen atractius per motius desconeguts pel gestor de formació (moda, expectatives de promoció, «modernitat» del tema, còpia del veí o qualsevol altre).

«Troblem la definició de la formació com una política generadora de processos de canvi. Es tracta simplement d'aprofitar el potencial de reflexió i creació que pot oferir un espai i un temps formatius.»

Aquesta panoràmica, prou coneguda pels professionals de la formació, no fa sinó evidenciar que la formació, més enllà de les declaracions formals, avui per avui, encara no té estatus estratègic en la majoria d'administracions públiques. Se'n fa molta, de formació, o almenys es fan molts cursos, de vegades al límit de la sobredosi organitzativa (l'AFCAP té molt a veure en això), però com a procés paral·lel a la gestió. Una cosa és el treball i una altra la formació, i com lligar els dos espais depèn de la bona voluntat dels implicats: els gestors de formació, els alumnes, els professors, i també, afortunadament, alguns prescriptors.

Aquell comentari repetit en les avaluacions de satisfacció de les accions formatives sobre el distanciament entre el contingut del curs i la realitat professional no és més que un símptoma que efectivament aquest distanciament existeix. Però la solució no és només intentar millorar el disseny dels programes, sinó gestionar les variables organitzatives, abans i després de l'acció formativa, que tenen una influència cabdal en els resultats de la formació: el rol de la formació en l'organització, els resultats que se n'esperen, la implicació de les unitats de línia, l'interès i la disponibilitat per conèixer-ne els resultats (el problema etern de l'avaluació de la formació), etc.

Tot plegat ens manifesta que l'aparició dels projectes de canvi a les administracions públiques ha sorprès la formació en un estat d'implementació poc desenvolupat. Tots els problemes que estem comentant no ho són tant en un entorn estable, en el qual els rols i les funcions dels funcionaris són perdurables, els objectius organitzatius estan molt regulats (i, per tant, són més coneguts) i el concepte curricular de la formació (prescripció de coneixements i habilitats predeterminats) té sentit. Tot al contrari, en moments de canvi, per definició, s'ha de treballar anticipant el futur i, per tant, acceptant un cert grau d'incertesa i d'adaptabilitat constant. En moments estables la unitat de formació pot entendre's com un centre acadèmic; en moments de canvi, ha de ser una unitat de gestió d'aprenentatge organitzatiu orientat a objectius determinats.

La formació com a política de personal impulsora del canvi

És sabut que entendre la formació com una política de suport, més o menys *a posteriori*, a les decisions de canvi, és la versió més tova de la formació en relació amb el canvi organitzatiu. La més radical, a l'altre extrem, ens porta a les organitzacions amb processos de canvi basats en l'aprenentatge permanent, que transcendeix el concepte formal de formació i que no sembla realista trobar en el sector públic. Però al mig dels dos extrems trobem la definició de la formació com una política generadora de processos de canvi. Es tracta simplement d'aprofitar el potencial de reflexió i creació que pot oferir un espai i un temps formatius. Evidentment, en aquest cas, la planificació formativa se centra moltes vegades en visions i escenaris de futur i no tant en resultats explicitats en paràmetres concrets. També és prou clar que és una formació més centrada en els processos que en els continguts, atès que aquests són difícilment previsibles *a priori*. També és evident que és una formació que desafia els sistemes de control (explícits i implícits) de moltes organitzacions.

El cas més clar d'aquesta formació és la formació directiva. Quan el rol del comandament públic estava definit fonamentalment en temes de gestió de recursos (humans, econòmics, de temps) i de processos preestablerts, tenia sentit una formació curricular i prescriptiva. Però, què succeeix quan les funcions directives s'acosten més al lideratge que a la gestió? Doncs que la formació curricular generalista resulta insuficient i no respon a les exigències que el comandament troba en el seu lloc de treball.

Voldria fer aquí un breu parèntesi per qüestionar, des d'aquest punt de vista, la formació *managerial* com a resposta a la formació directiva en les administracions públiques actuals.

Hi ha hagut un gran debat sobre l'aplicabilitat de les tècniques de gestió del món privat a les administracions públiques, que, simplificant, es produïa entre dos bàndols, els *administrativistes* i els *managerials*. No incidirem aquí en aquesta qüestió, que, a més, com han destacat nombrosos autors, és en el fons una dialèctica artificial. El que volem plantejar ara és l'aplicabilitat de les tècniques del *management* privat, pensades per a organitzacions privades en entorns bastant estables, a les organitzacions públiques en entorns complexos i en canvi.

Formulada la qüestió en aquests termes, la resposta és dubtosa i la prova és que el mateix sector privat està replantejant des de fa anys les seves pròpies tècniques de gestió per adaptar-les als nous entorns. La qüestió no és tant si es pot copiar del sector privat, sinó que copiem malament.

«Una estructura jerarquitzada, amb un alt grau de normativització, unes polítiques de personal pensades per a l'estabilitat i una funció directiva molt feble, no ens garanteix la plasticitat que ens permeti descentralitzar un procés de canvi.»

El problema és que no es tracta només de copiar bé. Certament els perfils directius, els sistemes de planificació, el disseny d'estructures organitzatives, etc., i, per tant, la formació, estan en canvi en les empreses privades, però la qüestió central, des del punt de vista de la formació, és que el fet d'implantar certs models i tècniques de gestió comporta un entorn organitzatiu que ho faciliti i que no és el que tenim a les administracions públiques.

Necessitem una organització que tingui clars els objectius de canvi, amb un lideratge estratègic fort que l'impulsi i amb prou flexibilitat interna per adaptar-se a la nova situació. Si no és així, és a dir, si no sabem exactament on volem anar, si no hi ha un lideratge prou fort ni podem ser prou flexibles, és inútil, i fins i tot perillós, oferir espais de reflexió i convidar els nostres comandaments a repensar el seu rol i la seva àrea de responsabilitat.

Dit altrament, una estructura jerarquitzada, amb un alt grau de normativització, unes polítiques de personal pensades per a l'estabilitat i una funció directiva molt feble, no ens garanteix la plasticitat que ens permeti descentralitzar un procés de canvi (una altra qüestió de què no tractarem aquí és si un projecte de canvi no descentralitzat té alguna possibilitat d'èxit).

Amb aquests inconvenients d'entorn ja n'hi hauria prou per oblidar-se d'utilitzar la formació com a factor de generació i definició del canvi, però és que, a més, el mateix dispositiu formatiu habitual en les administracions públiques tampoc no està preparat per a aquest model formatiu.

Quan la idea de pla formatiu amb prou feines comença a consolidar-se en moltes administracions, com podem dir ara que no és aplicable, ja que en una formació impulsora del canvi,

el diagnòstic de necessitats, la programació i l'avaluació tendeixen a fusionar-se, normalment ens trobem amb projectes plurianuals, els plans s'autogeneren i es fan poc previsibles, la formació i la gestió s'integren perillosament, el procediment administratiu és incapaç d'absorbir tanta variabilitat, i a més la llei de contractes ens porta a definir les especificacions d'un pla formatiu per redactar les bases d'un concurs, quan no sabem com serà aquest pla al cap de tres mesos. No cal seguir amb més exemples, perquè la conclusió és prou clara: en aquests moments és molt difícil utilitzar la formació com a política impulsora del canvi en les administracions públiques.

Què podem fer?

El lector pot considerar que aquesta és una visió molt pessimista, fins i tot derrotista. Sincerament no ho crec, perquè en realitat la formació en les administracions públiques ha avançat molt en els últims deu anys. Avui difícilment seria certa per a la majoria d'organitzacions públiques la demolidora visió que Joan Prats¹ va expressar en aquelles jornades sobre la formació a l'Administració local, celebrades el 1989, d'important ressò en el seu moment, en què es podia llegir: *«la amalgama de todas estas actividades en un folleto publicitario suele titularse “programa de formación”, y puede hacerse con todo aplomo, puesto que, como casi nadie en la Administración sabe lo que es un “programa de formación”, nadie se sonroja ni se irrita»*.

Certament la situació ha canviat molt, però encara està molt lluny de ser bona i, com es deia abans, el canvi en les administracions públiques ha arribat massa aviat per a la formació, ja que, en general, la «política de formació» té poca implantació en les organitzacions.

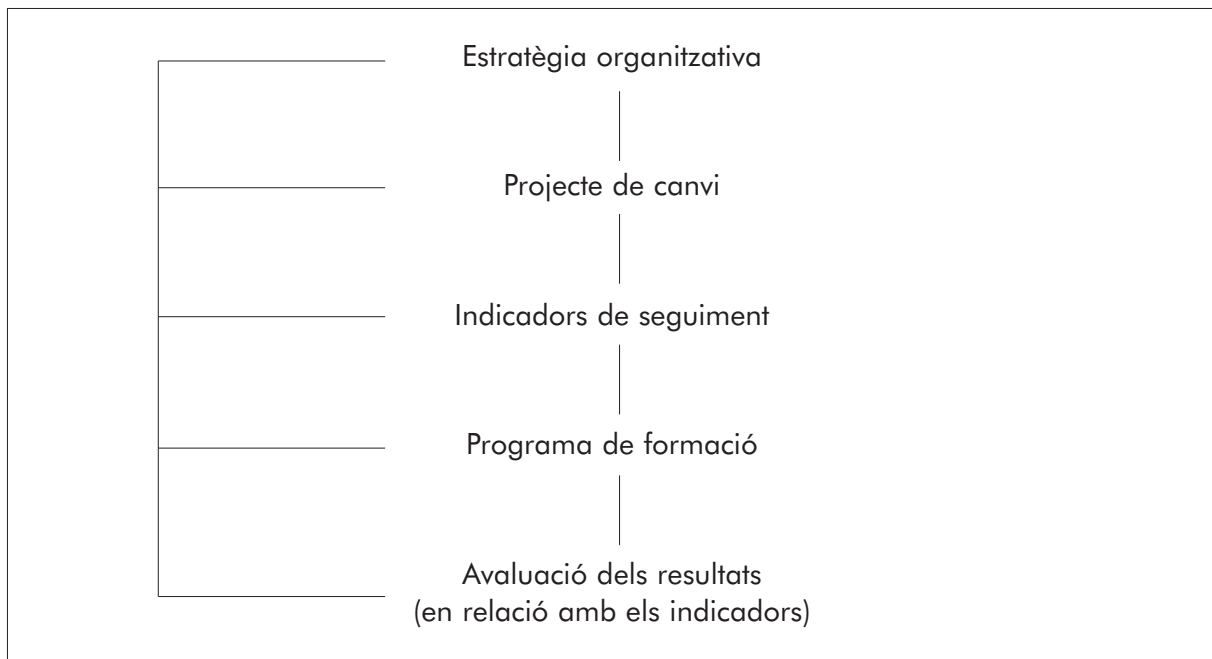
Del que hem exposat es pot concloure que, sent realistes, la formació en l'etapa actual a les administracions públiques pot aspirar a ser una bona política de suport al canvi, però per aconseguir-ho els gestors de formació han d'escriure en vermell en les seves agendes una sèrie de tasques prioritàries (que continuaran en vermell a l'agenda de l'any vinent):

1. Si estem en una organització de baixa cultura formativa, és a dir, que tolera que els funcionaris facin cursos però en el fons ningú no es preocupa gaire de per a què i per què els fan, hem de generar cultura de la formació. Com? Encara que no és fàcil i és a llarg termini, l'eina bàsica és l'avaluació per mantenir informats constantment els prescriptors de formació, amb tota transparència, de les diferències que s'obtenen entre programar cursos i fer formació.
2. Si tenim poca implicació per part de les unitats de línia de l'organització, hem de plantejar persistentment enquadraments que ajudin a la participació, en el diagnòstic de necessitats, en l'avaluació o on sigui. Hem de transmetre que la formació és un servei intern de l'organització i no una unitat afilada de disseny de projectes pedagògics i que, per tant, la relació amb les unitats usuàries del servei s'han de plantejar com un contracte (cosa que implica responsabilitats mútues).

Com a esquema general per valorar la coherència organitzativa (en relació amb el projecte de canvi) de l'hipotètic programa formatiu podem basar-nos en el següent:²

1. PRATS, J., «Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas». A: *La Formación para la Administración Local en los 90*. Ajuntament de Barcelona, 1989.

2. Inspirat en l'esquema de Ch. Vincent sobre el paper de la formació empresarial, a *La Formation, relais de la stratégie d'entreprise*. Les Editions d'Organisation, 1990.



L'anàlisi de cada un dels vectors ens dóna informació sobre la consistència del programa formatiu:

- Si el projecte no respon a cap estratègia, hem de veure quin suport institucional té, perquè abans de programar hem de conèixer el nivell de canvi possible.
 - Si el projecte no és avaluat, difícilment podem avaluar cap aportació del programa formatiu i podem dubtar de la seva transcendència per a l'organització.
 - Si l'avaluació no té cap incidència (possibilitat de canvi) en el programa formatiu, en el projecte o en l'estratègia, podem sospitar que no s'espera realment cap contribució important de la formació.
3. Si tenim l'oportunitat de cooperar en un projecte concret de canvi, no l'hem de desaproveitar. Encara que el projecte sigui modest allò que és important és el rol que té la formació i com s'integra en el projecte. Aquesta actuació ens permetrà després fer màrqueting intern del nostre servei (basat en resultats).

«Si estem en una organització de baixa cultura formativa, és a dir, que tolera que els funcionaris facin cursos però en el fons ningú no es preocupa gaire de per a què i per què els fan, hem de generar cultura de la formació. Com?»

4. Si l'organització ens demana col·laboració per a un projecte de canvi, cal tenir molta cura de no caure en cap parany (quasi sempre inconscient) que ens podem trobar i que pot desacreditar la formació. No sempre es pot, però cal no oblidar que hem de dir no a certes maneres de plantejar la formació, encara que cal argumentar-ho. En situacions de canvi, segons quina formació fem, podem sabotejar el canvi mateix, si afavorim l'adaptació més que l'eixamplament de visions, o si no tenim garanties que després l'organització pugui assumir els resultats de l'aprenentatge produït. Si la formació és corresponsable d'un projecte de canvi ha de defensar la seva capacitat de decisió, per responsabilitat organitzativa i també com a defensa de la pròpia imatge.

En aquest sentit cal tenir present que la formació per al canvi té uns certs requeriments de disseny. No és aquest el lloc per aprofundir en el tema dels mètodes formatius i, per tant, només apuntarem que, en programes per al canvi, els mètodes inductius han de tenir un paper important. Des d'una perspectiva més general sí que cal argumentar que aquests programes han de centrar-se més en els processos que en els continguts.³

Centrar el disseny en els continguts significa focalitzar-lo en el «què transmetre», cosa que oblidava aspectes molt importants en un moment de canvi: la legitimitat del canvi, l'interès personal dels assistents per canviar i les dificultats que comporta un canvi que pot tenir repercussions en el rol, els estatuts i les formes d'entendre la feina de les persones implicades.

«Si tenim l'oportunitat de cooperar en un projecte concret de canvi, no l'hem de desaprovechar.»

Suposar que un projecte de canvi ben pensat i transmès mitjançant un programa de formació ben dissenyat no generarà resistències és desconèixer el funcionament més elemental de les organitzacions. Un programa formatiu realment ben dissenyat ha de tenir present aquestes dificultats i obrir un espai de reflexió i debat que faciliti que les persones s'integrin en el projecte. Evidentment, això implica que l'organització accepti que un canvi no es pot prescriure per decret, encara que perdi part del control sobre el procés. En realitat el dilema real és triar entre un canvi molt controlat que no tirarà endavant o un canvi més obert que pot tenir possibilitats d'èxit.

Conclusions

La formació sempre busca el canvi. Si s'ha produït algun aprenentatge (ampliació de coneixements, adquisició d'una habilitat nova, modificació en la definició d'una tasca o situació, etc.), vol dir que s'ha produït algun canvi.

La qüestió és el nivell de canvi que l'organització vol i pot assumir, perquè els canvis individuals després incidiran en les unitats on les persones treballen. Si l'organització vol canvis profunds (com és el cas actual de les administracions públiques), la formació ha de facilitar canvis profunds en les persones, i hem d'acceptar que els canvis profunds no són controlables totalment.

En moltes administracions, però, hi ha una certa incongruència entre el canvi pretès i la formació de què es doten per facilitar-lo. Si una organització dedica poc pressupost a la formació, li costa canviar la concepció centrada en el curs de disseny acadèmic, no accepta la necessitat de programes a mitjà termini, mostra poc interès per avaluar els programes, etc., no pot demanar grans resultats de la formació.

Si algú creu que, amb un curset de 15 hores en el qual s'expliquen les dues o tres teories més actuals sobre el tema en qüestió, amb la imprescindible utilització de «mètodes participatius» i amb un professor de reconegut prestigi, està donant suport real a un procés de canvi, podem trobar-nos davant de tres possibilitats: té una fe total en la formació com a procés màgic, o no confia gens en la formació i per tant no cal complicar-se la vida, o, tercera opció, no té gaire interès en el projecte de canvi.

3. Vincent, *op. cit.*

Hem de vetllar, doncs, per la congruència entre la profunditat del canvi i el potencial del programa formatiu. Les autores franceses Didier Noyé i Etienne Verne⁴ fan una classificació de quatre etapes en la concepció de la formació segons la seva evolució històrica. És bo saber en quina etapa històrica es troba la nostra organització, perquè cada una de les quatre pot afavorir un determinat nivell de canvi (i no més que aquest):

— *Era primària*: programes centrats en els continguts.

Nivell de canvi possible: millora de coneixements que permet tenir un millor marc conceptual sobre el que ja es fa.

— *Era secundària*: programes centrats en els objectius pedagògics expressats en habilitats adquirides.

«Si l'organització vol canvis profunds (com és el cas actual de les administracions públiques), la formació ha de facilitar canvis profunds en les persones, i hem d'acceptar que els canvis profunds no són controlables totalment.»

Nivell de canvi possible: millora de les aptituds per fer millor el que ja es fa o noves tasques que no modifiquen les funcions.

— *Era terciària*: programes centrats en objectius de formació expressats en competències utilitzades en situacions de treball.

Nivell de canvi possible: canvi de funcions o de formes de fer.

— *Era quaternària*: programes que anticipen situacions de futur i que impulsen el canvi.

La formació ha estat massa vegades utilitzada per donar formalment l'aparença de seriositat a un projecte de canvi, en comptes d'utilitzar-la com a recurs per facilitar-lo. Fa 75 anys, a la memòria del curs 1922-23 de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, els nostres antecessors van escriure: «la classe és una veritable oficina on es resolen els assumptes».⁵ Aquesta és la veritable funció de la formació: incidir en la gestió per millorar-la.

«La formació ha estat massa vegades utilitzada per donar formalment l'aparença de seriositat a un projecte de canvi, en comptes d'utilitzar-la com a recurs per facilitar-lo.»

Com diu Karsten Trebesch,⁶ «existe demasiada formación y demasiado poco cambio». Aquesta seria la pitjor conclusió a la qual podria arribar una organització, que en moments de canvi no es justifica la participació de la formació.

4. *Guide pour développer la formation a la qualité*. INSEP Ed., 1990.

5. Citat per Josep Sarrion i Gualda a *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1982, p. 109.

6. Trebesch, K., «¿Cuánta formación puede aguantar la empresa?». A: *Perspectivas de gestión*, 4/97, 1997.

Qüestionari d'autoavaluació final

Per saber en quin grau ha assimilat els conceptes treballats en el manual es recomana que faci l'activitat següent:

Planifiqui un projecte de canvi sobre algun servei concret. Diferencii les diverses fases que tindria en compte i, per a cada fase, les tasques prioritàries que hauria de desenvolupar com a responsable del projecte:

Fases	Tasques prioritàries
	— — —
	— — —
	— — —
	— — —

Compari les seves respostes amb les que li proposem a les «Pautes per a la correcció de l'autoavaluació».

Pautes per a la correcció de l'autoavaluació

Sense perjudici de les peculiaritats derivades del servei concret que heu triat, podeu utilitzar el quadre següent com a referència per revisar la planificació del projecte que heu realitzat:

Fases	Tasques prioritàries
Anàlisi de l'entorn	<ul style="list-style-type: none"> — Recollir informació sobre les tendències: <ul style="list-style-type: none"> • socioculturals • econòmiques • legislatives • demogràfiques • tecnològiques • altres organitzacions (públiques o privades) — Definir els escenaris possibles
Anàlisi de l'organització	<ul style="list-style-type: none"> — Avaluar els punts forts i febles de l'organització en: <ul style="list-style-type: none"> • lideratge polític • cultura organitzativa • formació del personal • estructura organitzativa • comandaments • recursos • tecnologia — Dissenyar un pla de millora intern
Definir els objectius	<ul style="list-style-type: none"> — Decidir el propòsit i el nivell de canvi — Definir objectius estratègics — Definir objectius operatius
Concretar el pla d'actuació	<ul style="list-style-type: none"> — Planificar l'«escalfament» — Concretar les accions a realitzar — Definir el lideratge del projecte
Seguiment del projecte	<ul style="list-style-type: none"> — Controlar la gestió — Mantenir el lideratge — Acompanyar les persones