

Cap a una agenda per a la Direcció Pública

Informe per al Public Management Lab*

Contingut i propòsit.

1. El contingut d'aquest document és una síntesi de les entrevistes amb els directius indicats en la nota al peu. En cap cas pretén ser un recull exhaustiu de les opinions dels entrevistats, sinó, més aviat, destacar aquelles idees que han semblat més rellevants i sobre les quals s'ha constatat: a) un grau apreciable de coincidència; i b) un interès i validesa que depassen les fronteres de cada una de les organitzacions representades i que poden ser, per tant, objecte d'una reflexió de caire més general.
2. La finalitat de l'Informe és oferir al *Public Management Lab* (en endavant PML) un material de base per a la reflexió ordenada sobre els problemes i reptes que encara la direcció pública a Catalunya en l'actualitat, construït des de la perspectiva dels seus protagonistes. No es tracta, per tant, d'un text amb pretensió teòrica o acadèmica sinó amb una orientació pràctica. El seu objectiu és ser completat amb les aportacions del grup i servir de referència a les diferents línies de treball que el PML consideri oportú enllestir per a assolir les finalitats que els seus membres han volgut donar a la iniciativa.

*Aquest informe ha estat redactat per Francisco Longo i és una síntesi de les entrevistes mantingudes per EsadeGov a un seguit de directius que formen part del grup impulsor del Public Management Lab. Els directius entrevistats han estat: Oriol Alcoba, Adrià Comella, Francesc Fajula, Ricard Font, Andreu Francisco, Marta Labata, Anna Palli, Isaac Peraire, Constantí Serrallonga, Jaume Tintoré i Javier Villamayor. 2023.

La tasca de dirigir és, en el context actual, més desafiant que en cap moment anterior.

1

3. El treball directiu, en qualsevol tipus d'organització -privada, pública o del tercer sector- que es desenvolupi, enfronta avui dificultats d'una alçada superior a les que s'han viscut en etapes anteriors. La combinació de la globalització i la revolució tecnològica ha produït transformacions econòmiques, polítiques i psico-socials que demanen a les persones que exerceixen la direcció recursos, capacitats i esforços superiors als de les generacions precedents.
4. La complexitat (paraula més repetida pels entrevistats) dels entorns i dels problemes caracteritza el nostre temps i demana de les persones que dirigeixen les organitzacions respostes que el coneixement acumulat anteriorment no té, en la major part dels casos, previstes. Molts dels problemes són, a més, multifactorials, per la qual cosa les relacions de causalitat entre les accions i els resultats s'enfosqueixen. Això obliga a una tasca directiva molt reflexiva i analítica i alhora molt pegada al terreny i obligada a aprendre de la mateixa pràctica. En les paraules d'un entrevistat, almenys la meitat de les decisions depenen d'oportunitats, aliances i canvis immediats que no es poden planificar amb antelació.
5. Els canvis es produeixen a una velocitat exponencial. Quan encara la digitalització -no solament de l'activitat, els productes i els serveis, sinó sobretot de les persones- no està assolida,

Cap a una agenda per a la Direcció Pública

Informe per al Public Management Lab*

l'evolució de la intel·ligència artificial posa als directius nous deures d'un abast extraordinari, no només en l'esfera cognitiva, sinó també, de manera molt rellevant, en l'univers dels valors i l'ètica.

6. Aquests escenaris són generadors d'una gran incertesa. Encarar aquesta incertesa des de la tasca directiva - l'ethos de la qual, cal recordar-lo, és la racionalitat econòmica- no és gens fàcil si tenim en compte que la inversió de recursos sovint no té garantit un retorn clar. La innovació, l'experimentació i l'aprenentatge de la pràctica requereixen utilitzar models d'eficiència que han d'anar més enllà de les premisses sobre les quals el *management* ha estat tradicionalment ensenyat i practicat.
7. Alhora, molts directius perceben que el seu poder per assolir impactes i transformar la realitat ha minvat. D'una banda els estils directius verticals i jeràrquics són desafiat per un seguit d'actors, interns i externs i parts interessades que sovint obliguen a compartir, no només les decisions, sinó també el procés de reflexió, elaboració, discussió i disseny anterior a la decisió. D'altra banda, es constata que la globalització i la digitalització han situat, al final de la cadena de valor, a individus més autònoms i exigents que reivindiquen un paper diferent.
8. El client -en el sentit més ampli de l'expressió- ha canviat. Propietari de més informació que mai, obtinguda sovint en temps real, ha recorregut una part del camí que el separava dels

experts i de vegades ha cregut, erròniament, que ha aconseguit fer l'itinerari sencer. Un dels entrevistats parla de la pèrdua de respecte vers els metges i el personal sanitari, per bé que aquesta percepció dels professionals seria traslladable a altres sectors. En molts casos -ben coneguts per tothom- aquests guanys de poder dels individus han creat processos de desintermediació i desmonetització d'activitats econòmiques senceres, i en d'altres han obligat a modificar significativament les propostes de valor de les empreses. Una tendència a la demanda de personalització de productes i serveis és inherent a aquests escenaris i així ha estat destacat en les entrevistes.

2

Aquests nous desafiaments són especialment rellevants per als directius del sector públic.

9. Sense ser, la major part de les vegades, conscient d'aquest fet, la societat trasllada els problemes de més alta complexitat a les agendes públiques. Al llarg de la història, els mercats han mostrat una gran capacitat per trobar respostes a problemes difícils i complicats, i ho continuen fent, però els mecanismes de mercat no van ser pensats per enfrontar reptes col·lectius d'alta complexitat en contextos de gran incertesa. Evidentment, la pandèmia va ser un moment on aquest trasllat de responsabilitats va ser molt visible, però sembla evident que fenòmens contemporanis com el canvi climàtic, les migracions, la urbanització, la crisi energètica o el creixement de la desigualtat, per citar només alguns,

Cap a una agenda per a la Direcció Pública

Informe per al Public Management Lab*

només poden ser enfrontats des del lideratge públic.

10. La realitat és que els escenaris d'aquest temps han omplert l'agenda dels gestors públics de problemes molt difícils, sense que la societat hagi dotat els sistemes públics i les seves organitzacions dels recursos, les capacitats i les reformes necessaris per fer-se'n càrrec. Aquest fet ha agreujat algunes restriccions i dificultats que el sector públic ja patia anteriorment, i ha creat altres de noves. Totes elles han estat presents en les entrevistes i seran abordades posteriorment. Abans, però, dedicarem un apartat d'aquest Informe als principals requeriments que, segons els entrevistats, les organitzacions del sector públic i els seus directius tenen, a hores d'ara, plantejats.

Els escenaris actuals traslladen a les organitzacions del sector públic i als seus directius exigències d'ampli abast

11. Dirigir en el sector públic obliga a disposar d'una perspectiva més àmplia que mai. La garantia de serveis bàsics - es diu en una entrevista- es veu afectada per grans problemes d'abast global. Molt sovint aquests problemes són, en realitat, dilemes en els quals apareixen valors confrontats i que requereixen gestionar difícils punts d'equilibri. Conceptes com justícia, equitat o sostenibilitat, que anys enrere es podien donar sovint per fets en la pràctica directiva ordinària, formen part avui de les preocupacions quotidianes dels gestors públics.

12. L'evolució del coneixement i la tecnologia ofereix avui als directius públics més possibilitats que mai de basar les seves decisions en dades i evidències, i la societat necessita, cada vegada més, que les decisions públiques gaudeixin d'aquest rigor. Alhora, però, l'acceleració dels canvis en la demanda social imposa respostes ràpides que no fan possibles llargs processos d'anàlisi i reflexió. El directiu públic ha d'assumir, doncs, un rol paradoxal, prenent decisions meditades i basades en el coneixement expert, però fent-lo amb curts períodes de maduració que desafien la seva intuïció i obliguen a assumir riscos en els processos de decisió.

13. L'impacte de les polítiques públiques es produeix molt sovint en processos de mig/llarg termini. En canvi, tant el caràcter urgent dels problemes i la pressió de la demanda social com la brevetat dels cicles polítics imposen en el sector públic lògiques de curt termini. Les societats necessiten directius públics que sàpiguen resoldre aquesta desafiant contradicció, legitimant-se en el càrrec per la seva capacitat executiva però sabent resistir alhora la temptació curt-terminista que impulsa a prendre decisions d'eficàcia només aparent o els impactes negatius de les quals queden amagats i traslladats al futur.

14. La complexitat dels problemes col·lectius, d'una banda, i els canvis socials cap a societats que reclamen majors quotes de protagonisme sobre els problemes que les afecten, d'altra, orienten la direcció pública vers

Cap a una agenda per a la Direcció Pública

Informe per al Public Management Lab*

un increment de la participació i l'escolta activa dels ciutadans, individuals o organitzats en grups. La creació i animació d'espais constructius de discussió, és una exigència derivada tant de la millora de qualitat de les respostes com de la seva acceptació social.

15. En la producció de les respostes al problema col·lectiu, les organitzacions públiques han deixat fa temps de ser auto-suficients. Alhora, i en directa relació amb això, la seva capacitat per imposar decisions basades en la seva autoritat jeràrquica es veu molt minvada pel que fa a èpoques anteriors. Els directius públics han d'adoptar enfocaments de governança col·laborativa on les parts interessades - internes i externes a l'organització- juguen un paper determinant. La capacitat per coordinar iniciatives, decisions i col·laboracions d'actors molt diferents, i de treballar en xarxes de simetria variable, s'ha convertit -com la pandèmia posà de manifest contundentment- en un tret inherent a la bona gestió pública d'aquest temps.

16. Una part important d'aquesta dimensió col·laborativa de la governança pública es relaciona amb la necessitat de les organitzacions públiques d'ampliar el perímetre de la seva influència i impacte mitjançant la posta en marxa de col·laboracions publicoprivades. Aquesta és una exigència indefugible per ampliar la base de coneixement, gestionar la innovació, incorporar flexibilitat i eixamplar els recursos disponibles.

Alhora, exigeix una gestió pública sofisticada capaç d'assegurar la primacia de l'interès públic, equilibrar els riscos i retre comptes de forma transparent. Aquests objectius van molt més enllà de les tradicions administratives i impliquen lideratges potents i d'alta qualitat.

17. La globalització i la digitalització, d'una banda, i els canvis socials, d'una altra, han creat per a la gestió pública un entorn molt més divers que el de temps anteriors. No és estrany que els entrevistats hagin mencionat la gestió de la diversitat entre les seves preocupacions actuals. Aquesta diversitat es manifesta tant a l'interior de les organitzacions com en els destinataris de la seva activitat. Adaptar els serveis públics a aquests nous mercats, gestionar la multiculturalitat de les nostres societats, incorporar la diversitat a les organitzacions i equips i evitar en tot això els biaixos característics de societats i organitzacions més homogènies, són reptes dels directius públics actuals.

18. L'acceleració exponencial del coneixement i el canvi tecnològic han creat societats i economies fortament demandants de talent. El talent és la clau principal de la competitivitat de les companyies i un actiu escàs, molt disputat a l'interior dels països i, cada vegada més, a escala global. Per a les organitzacions públiques, cridades a liderar processos socials complexos en aquests entorns, la disponibilitat de talent és una variable decisiva, sense la qual no més podrien anar a remolc de la innovació i dels actors que impulsen els

Cap a una agenda per a la Direcció Pública

Informe per al Public Management Lab*

canvis, sense poder influir-hi. Per als directius públics, atreure talent, retenir-lo i desenvolupar-lo és potser en aquest context la contribució més important que poden fer a les seves organitzacions.

19. La gestió del talent en el sector públic planteja un repte important de transició generacional. D'una banda per què moltes organitzacions es troben en un punt d'inflexió demogràfica que fa que els relleus siguin inevitables. D'una altra banda, per què una part de la intel·ligència i el dinamisme que les polítiques públiques necessiten té una clara component generacional. Per als directius, atreure i gestionar el talent jove ha esdevingut un desafiament que requereix sovint en les organitzacions públiques transformacions significatives.

20. Tot aquest conjunt de responsabilitats ampliades que les societats actuals traslladen als directius públics opera en un context de forta desconfiança social vers els governs i les seves organitzacions. La crisi de la política en les democràcies liberals, patent en molts països, incloent el nostre, arrossega el conjunt del sector públic i crea percepcions socials negatives difícils de vèncer. Per als directius, això representa un repte important de legitimació de la seva activitat, i fins i tot del seu rol, que va més enllà de les polítiques comunicatives tradicionals i incorpora una dimensió pedagògica rellevant.

Per fer front a les exigències que la societat els planteja, els directius públics pateixen restriccions sovint superiors a les dels directius del sector privat

5

21. Les organitzacions públiques fan servir encara per funcionar (aquesta és una percepció molt estesa entre les persones entrevistades) processos feixucs i lents, que presenten una gran resistència a ser canviats. En molts casos, aquesta persistència deriva d'una híper-regulació característica de les burocràcies públiques, incrementada pel gran poder intern d'algunes tecnoestructures centrades en el control dels procediments. En general, la digitalització no ha alleugerit la càrrega burocràtica, i de vegades fins i tot ha enfortit aquesta classe de controls formals. La gestió econòmica i pressupostària i la gestió de les persones són els camps on la major part dels directius detecten aquests elements de rigidesa i burocratisme.

22. En general, el règim de personal de les organitzacions públiques reproduceix, directament o indirectament, el model funcionarial, amb tota la seva càrrega d'uniformitat i rigidesa, la qual cosa implica, per als gestors públics, restriccions importants que afecten l'organització del treball, la selecció dels perfils adequats, l'assignació de tasques, la mobilitat, el reconeixement, la incentivació, la gestió de la progressió professional i fins i tot la possibilitat d'administrar un tractament equitatiu a l'interior dels equips humans.

Cap a una agenda per a la Direcció Pública

Informe per al Public Management Lab*

23. Les restriccions assenyalades es tradueixen, amb caràcter general, per als directius públics, en una reducció de l'autonomia inherent a la tasca de dirigir i als marges de discrecionalitat amb els quals se suposa que els directius estan en condicions de fer-se càrrec de les seves responsabilitat i retre comptes. En les entrevistes, es constaten, però, diferències significatives pel que fa al grau d'autonomia directiva disponible en funció dels diferents entorns organitzatius. És clar que aquestes restriccions no serien aplicables al cas de Fira de Barcelona, que gaudeix de regles de funcionament molt semblants a les d'una empresa privada, i en d'altres organitzacions (BSM seria un exemple) es detecta un grau d'autonomia directiva apreciable en el seu funcionament. Una conclusió que es podria extreure és que l'auto-finançament, la competència i la proximitat als mercats juguen a favor d'una més gran flexibilitat i discrecionalitat dels gestors, i que aquesta autonomia ampliada és desitjable i possible, també en el sector públic.

24. El dèficit de talent pel que fa a la disponibilitat de determinats perfils i la dificultat per atreure i retenir el talent necessari es troba entre les principals preocupacions de la major part dels directius públics. Com s'ha dit, un increment significatiu de la dotació d'intel·ligència és un dels grans reptes, en clau de futur, de les organitzacions públiques. Els principals motius d'aquesta dificultat són, d'una banda, el caràcter obsolet dels processos funcionaris de reclutament i selecció -

especialment pel que fa a les noves generacions- i, de l'altra, un clar des ajustament de les polítiques retributives que s'apliquen al treball professional i tècnic d'elevada qualificació i als perfils directius, les quals se situen clarament per sota dels seus mercats salarials de referència.

25. En general, i sense perjudici de les diferències ja assenyalades entre elles, les organitzacions del sector públic disposen d'estructures, regles, processos i polítiques internes que no incorporen - o ho fan en forma molt insuficient- incentius a l'eficiència. La feblesa dels sistemes d'avaluació de resultats, l'escassa associació entre resultats i costos (la informació sobre els quals continua sent en molts casos força deficitària) i la desvinculació entre aquests i els sistemes de compensació i progressió professional de les persones constitueixen una pauta comuna a bona part del sector públic.

26. Totes aquestes característiques dels sistemes públics tendeixen a crear una cultura organitzativa pròpia que representa una de les principals dificultats per a la tasca directiva en l'Administració pública. De fet, la pràctica totalitat dels entrevistats han definit el canvi cultural com un dels seus principals desafiaments. En particular, alguns dels trets més rellevants que s'atribueixen a aquesta cultura dominant són: una obsessió formalista pels procediments, la tendència a mantenir rutines establertes, la baixa orientació a resultats i una aversió al risc que dificulta seriosament la innovació i el canvi.

Cap a una agenda per a la Direcció Pública

Informe per al Public Management Lab*

27. Una última restricció al treball directiu públic -i no la menys important- deriva d'una estima social baixa -o almenys molt millorable- del treball públic. Basada sovint en estereotips socials, i també de vegades en una percepció d'allunyament d'alguns processos administratius de les necessitats dels ciutadans, la societat valora en general la feina del sector públic molt per sota de la seva importància i fins i tot de la qualitat dels serveis que es presten. Aquesta circumstància no afavoreix el manteniment de la moral i autoestima dels treballadors públics i perjudica la imatge social del rol dels directius del sector públic.

Assolir un lideratge públic d'alta qualitat planteja en aquest temps reptes importants

28. La direcció pública necessita, d'entrada, en el nostre context institucional, el reconeixement d'un espai propi. Per a això, és indefugible avançar en la creació -tot homologant- nos amb el que és normal en les democràcies avançades- d'un marc de professionalització del rol directiu públic, avui inexistent. Això suposa una delimitació que separi la direcció pública de la funció política de govern i desvinculi significativament la primera del cicle polític-electoral.

29. Aquesta separació de la funció política exigida per la professionalització no pot ser concebuda de manera mecànica ni vol dir allunyament. La direcció pública ha de treballar separada,

però alhora estretament lligada amb la política. Els escenaris que s'han descrit anteriorment exigeixen directius que entenguin la política, que acceptin les seves lògiques i que inspirin confiança i sàpiguen articular relacions constructives amb els polítics. En paraules d'un dels entrevistats, han de saber reconèixer i compartir les agendes polítiques.

30. Els directius públics del present i del futur han de saber superar els models verticals d'exercici del comandament, entendre la lògica fonamentalment col·laborativa de la governança pública, i treballar en equip i en xarxa amb altres directius, tant de la pròpia organització com d'altres. El lideratge públic necessita, per enfrontar els escenaris que s'han descrit abans, enriquir significativament la seva dimensió relacional.

31. La gestió de persones i equips constitueix -així ho considera la major part dels entrevistats- el principal problema i el més gran desafiament per als directius públics. Aquesta continua sent una part poc valorada del treball directiu, la qual cosa és inexplicable en moments on la principal contribució d'un directiu és sovint desenvolupar en la seva organització el talent. Per assolir aquest objectiu, serà imprescindible construir lideratges distribuïts, capaços d'associar a la tasca directiva a d'altres persones, delegar responsabilitats, construir equips, fomentar la innovació, tot superant l'aversió al risc, avaluar resultats i impactes i produir aprenentatges col·lectius.

Cap a una agenda per a la Direcció Pública

Informe per al Public Management Lab*

32. Els directius públics han de ser els motors fonamentals del canvi cultural en les organitzacions públiques. Els canvis de regles, estructures i processos, fins i tot aquells que aparentment tenen èxit, no s'institucionalitzen si no han arrelat en la ment de les persones, s'han transformat en nous models mentals i valors, i s'han traslladat a les seves rutines i pautes de funcionament habituals. Aconseguir això és un gran repte que només pot ser assumit des de la direcció.

33. El lideratge públic exigeix una mirada ampla que va més enllà de la pròpia organització. Incorpora el conjunt de parts interessades, tant internes com externes, presents en cada una de les seves iniciatives i polítiques. I, sobretot, vincula la consideració de l'èxit de qualsevol d'aquestes amb l'impacte efectivament produït sobre els ciutadans. Això obliga a construir sistemes capaços d'avaluar aquest impacte o, si més no, d'acostar-se a una avaluació fiable. I és sobre això que el directiu públic ha de crear i fonamentar els seus mecanismes de rendiment de comptes.

34. Per últim, disposar d'una direcció pública de qualitat no és aliè a la percepció social que es tingui sobre el seu rol. Aconseguir que la societat valori la direcció pública com correspon a la importància i dificultat de la seva funció, tot superant els estereotips negatius i el descrèdit de la política, és imprescindible, entre altres coses, per atreure-hi els millors talents i perfils, i per dotar-la de la solidesa institucional que necessita.

Promotors LAB

