



G CONSELLERIA
O HISENDA
I I ADMINISTRACIONS
B PÚBLIQUES
/ ESCOLA BALEAR
ADMINISTRACIÓ
PÚBLICA

Introducció a la direcció pública

CONTINGUTS

La direcció pública és un dels factors essencials per a l'establiment i la implantació de polítiques públiques, atès el seu doble paper d'assessorament i responsabilitat en les unitats i els serveis de les administracions públiques. Els reptes als quals s'enfronta la societat necessiten capacitats directives de primer nivell. Identificar i millorar aquestes competències directives és el primer pas.

Autoria i llicència



Autoria: Rodrigo Martín Castaño

Data d'elaboració: 2016

Aquesta obra es difon mitjançant la llicència [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

1. Introducció a la direcció pública

Les administracions públiques de les democràcies que es consideren més avançades i molts organismes internacionals treballen des de fa dècades —fonamentalment des de la darrera crisi del petroli dels anys setanta del segle passat— de manera quasi contínua en la millora i l'enfortiment de les seves estructures organitzatives i de prestació de serveis.

La globalització, la integració europea, els cada vegada més ràpids canvis socials i econòmics, les tecnologies de la informació i comunicació (TIC), darrerament la crisi econòmica i altres factors han fet que les estructures burocràtiques creades després de la Segona Guerra Mundial hagin deixat de ser efectives i eficients, i, per tant, han obligat a la recerca permanent de noves formes de fer i de pensar.

La direcció pública —o *gerencialització*, com l'anomenen alguns autors— ha estat identificada dins aquests mecanismes d'enfortiment com un factor imprescindible per a la resposta als canvis, a l'eficiència, a l'eficàcia i a la creació de valor públic. Així les coses, la pràctica totalitat d'aquests països (veg. la figura 1) han incorporat durant les darreres dècades amb més o menys èxit —i en formes molt diverses— aquest engranatge tractor a les seves organitzacions públiques.

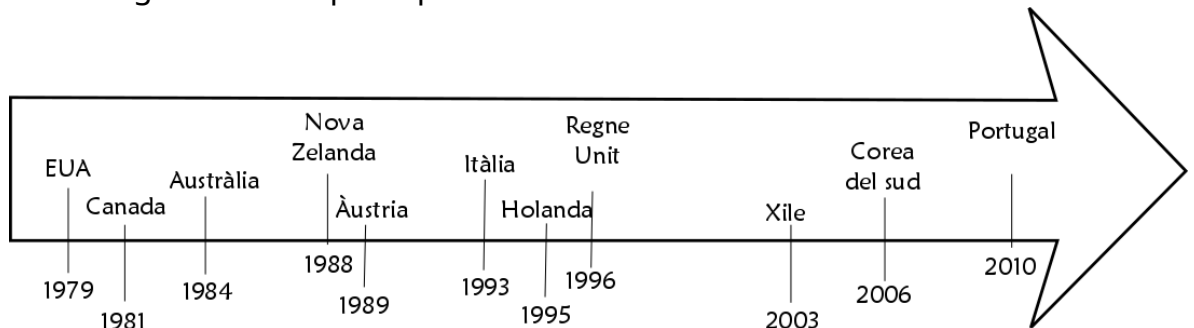


Figura 1. Anys de posada en marxa de la direcció pública per països

2. La direcció pública a Espanya

A Espanya, la incorporació de la direcció pública postburocràtica a les administracions es debat amb certa intensitat des del 2002, any en què es varen presentar ponències i propostes sobre aquesta matèria tant al congrés del Centre Llatinoamericà d'Administració per al Desenvolupament com al primer congrés de l'Associació Catalana de Gestió Pública.

Les propostes dels acadèmics i els experts, que varen sortir a la llum llavors i que des d'aleshores s'han continuat publicant, han cobert tota una gamma de models nous o millores dels actuals. Aquestes propostes van des de models complets basats en les tesis del *New Public Management*

('Nova Gestió Pública'), amb característiques del sector privat i més semblants al model anglosaxó, fins a propostes més en sintonia amb la nostra cultura administrativa, més limitades i sectorials per millorar l'àmbit de direcció pública que hi ha a les actuals organitzacions públiques.

Però que reconeguem que aquesta direcció pública existeix —no com un espai de codisseny ni com un cos diferenciat— no vol dir que s'hagin implantat processos d'institucionalització general de direcció pública que amb les principals característiques d'aquests models puguin transformar l'estructura de lideratge públic, cosa que sí s'ha produït en altres països.

Els elements que caracteritzen la *profunditat d'un model de direcció pública* són aquests:

- Reclutament amb publicitat sobre la base del mèrit i la capacitat.
- Àmbit discrecional d'actuació en les polítiques i la seva planificació.
- Mecanismes de rendició de comptes, avaluació i control de l'àmbit anterior.
- Mecanismes de recompenses i sancions associades a l'avaluació.
- Conjunt de competències i valors de què tot directiu ha de disposar.
- Contracte programa revisable i renovable en un cicle diferent del cicle polític.
- Formació permanent.

Tot això s'ha de definir en un marc normatiu específic i clar.

3. Marc normatiu i abast de la direcció pública

Que no s'hagi produït la institucionalització no vol dir que no s'hagi intentat, ja que l'aprovació l'any 2007 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), va suposar la fita en la creació —per tant, una definició bàsica de la figura, encara que no amb totes les característiques esmentades— del personal directiu professional.

Posteriorment, hi ha hagut propostes més ambicioses —com la de l'Associació Catalana de Gestió Pública l'any 2010 i la iniciativa del CExDiP¹ l'any 2011—, projectes de llei sense culminar —País Basc, Aragó i

¹ El Comitè per a l'Excel·lència de la Direcció Pública, integrat al maig de 2016 per 117 persones, va publicar l'any 2011 un manifest col·lectiu d'idees força per a la direcció pública, el qual va recollir nombrosos suports que donaren lloc al llançament de la iniciativa en pro de la institucionalització de la direcció pública a Espanya, que ha produït molts de fruits.

Catalunya— i desplegaments legislatius acabats —Astúries, Comunitat Valenciana, Galícia, Extremadura i Castella la Manxa.²

Per tant, el marc normatiu de la direcció pública que hi ha actualment comença amb l'EBEP, modificat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP). L'article 13 fa referència al personal directiu professional:

Article 13

Personal directiu professional

El Govern i els òrgans de govern de les comunitats autònomes poden establir, en desplegament d'aquest Estatut, el règim jurídic específic del personal directiu, així com els criteris per determinar la seva condició, d'acord amb els principis següents, entre d'altres:

1. És personal directiu el que exerceix funcions directives professionals en les administracions públiques, definides com a tals a les normes específiques de cada Administració.
2. La seva designació ha d'atendre principis de mèrit i capacitat i criteris d'idoneïtat, i s'ha de portar a terme mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència.
3. El personal directiu està subjecte a avaluació d'acord amb els criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per la seva gestió i control de resultats en relació amb els objectius que els hagin estat fixats.
4. La determinació de les condicions de treball del personal directiu no té la consideració de matèria objecte de negociació col·lectiva als efectes d'aquesta Llei. Quan el personal directiu compleixi la condició de personal laboral, està sotmès a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció.

² Es pot consultar un compendi d'aquests projectes i legislació a <http://www.novagob.org/pages/view/99334/la-legislacion-autonomica-en-materia-de-dpp>.

El legislador, per tant, deixa a criteri de la potestat d'autoorganització la delimitació de *l'abast de la direcció pública* en el fet que llocs de treball són considerats de direcció i quines competències haurien de tenir les persones que els ocupen. Aquí és on les regulacions de desplegament del TREBEP —lleis de funció pública, agències i legislació local— no han estat homogènies ni gaire específiques en la delimitació de l'abast. Si s'atenen criteris tècnics, aquest abast de la direcció pública pot ser:

- Part alta. Llocs de direcció actualment reservats generalment a persones —funcionaris o no— d'alta confiança política —directors generals, etc. A l'hora de seleccionar-los gairebé mai no es demanen habilitats gerencials. S'hi inclouen alguns llocs de direcció d'agències, empreses i fundacions públiques ocupats per no funcionaris.
- Part mitjana. Llocs normalment ocupats per funcionaris de lliure designació —subdirectors generals, directors territorials o de grans centres, etc. A l'hora de seleccionar-los no sempre, i fins i tot depenent del tipus d'administració, es demanen habilitats gerencials. S'hi inclouen alguns llocs de segon nivell d'agències, empreses i fundacions públiques ocupats per no funcionaris.
- Part baixa. Llocs de treball diferents de la part mitjana de la DPP però normalment ocupats també per funcionaris dels nivells superiors o mitjans, com a responsables d'oficines o unitats de mida mitjana, o programes o projectes, caps d'àrea, de servei, etc., per als quals gairebé mai s'han exigit habilitats gerencials.

Aquesta darrera zona, reglamentàriament ocupada per funcionaris, és clau en la institucionalització, ja que les persones que ocupen aquests llocs *comparteixen bona part de les exigències de capacitat de direcció, experiència, coneixements...* —que se'ls ha d'exigir a l'hora de la provisió dels llocs de treball—, i de rendició de comptes a través de l'avaluació de l'acompliment, etc. —que se'ls ha d'aplicar a l'hora de la retribució, promoció, etc. —, que caracteritza la «part superior» de la DPP, suposarà dotar les administracions d'una «pedrera» preparada i disponible de la qual extreure els millors talents per als llocs més complexos i els reptes més difícils.

4. Encaix organitzatiu i jurídic

En el cas concret que hi hagi un posicionament a favor de la institucionalització de la direcció pública, el legislador autonòmic té un ampli marge de regulació de la figura, i pot introduir els elements necessaris que aporten a aquests llocs de treball el que s'anomena *ecologia de la direcció pública professional* —composta pel conjunt d'elements que s'han d'escrit en tractar de la seva « profunditat». Aquesta regulació pot

establir-se en l'estatut del directiu, en una llei del govern o llei d'ocupació pública, però amb tota seguretat ha de fixar els elements següents:

- L'abast dels llocs de direcció pública.
- El detall de les funcions atribuïdes a la direcció pública amb un grau de detall més elevat que la legislació bàsica.
- Els requisits previs que han de complir els futurs ocupants d'aquests llocs, establint la necessitat d'una acreditació³ prèvia de competències.
- Els sistemes de selecció que incloguin l'elaboració d'una definició competencial del lloc de treball —idealment a partir d'un diccionari de competències propi que inclogui coneixements i experiència, però també *habilitats de gestió*— per tal de disposar d'una visió polièdrica que permeti detectar estratègicament les necessitats existents i harmonitzar-les amb l'acció de govern, les quals hauran de ser avaluades o comprovades en el procés selectiu mitjançant sistemes apropiats.
- La participació d'experts o especialistes en parts del procés selectiu, de manera que l'òrgan responsable del nomenament disposi d'un assessorament tècnic i estableixi mecanismes que assegurin al màxim la publicitat i la concurrència del procés, cosa que aportarà més garanties per a totes les parts.
- L'instrument normatiu d'encaix institucional d'aquesta figura, que ha de ser independent d'altres instruments d'ordenació o gestió de recursos humans; se n'ha de descriure el contingut mínim i el caràcter públic. En aquest aspecte és clau que s'habilitin normativament tots els governs locals de la capacitat de delegar determinades funcions en aquests òrgans directius.
- El sistema de nomenament, que ha d'estar vinculat a un contracte programa. S'ha d'apostar per superar o desplaçar el cicle polític del cicle de directiu pel que fa a la durada o temps de servei de les persones que ocupen aquests llocs de treball.
- El règim jurídic i d'incompatibilitats del directiu, que ha de quedar clarament delimitat mitjançant un sistema que garanteixi la independència i la rendició de comptes. En el cas dels empleats públics també ha d'incloure la declaració de situació administrativa que correspongui —de serveis especials o excedència forçosa amb reserva de lloc quan siguin nomenats directius públics fora de la seva administració d'origen—, però amb una limitació temporal màxima.

³ Aquesta acreditació pot ser una combinació de formació acreditada i de certificació de competències mitjançant proves, però en ambdós casos el valor més alt —per descomptat en termes de confiança ciutadana— s'ha d'obtenir d'un sistema d'acreditació aliè a l'Administració on el directiu hagi de desenvolupar la seva activitat.

- El sistema retributiu dels directius, incloent-hi l'obligatorietat d'establir un percentatge variable en funció dels resultats de gestió.
- La definició d'un sistema d'avaluació de l'acompliment de les tasques / de les funcions assignades i, per tant, dels resultats de la gestió dels directius, atès que és un element imprescindible. A més, aquesta regulació avançada ha de preveure el caràcter periòdic i obligatori de l'avaluació. Com a mínim se n'ha d'establir una d'annual, a fi que que l'òrgan avaluador i el directiu públic professional creïn una nova forma de gestió des del principi.
- L'establiment d'un codi de conducta de la direcció pública que doni més garanties a tots.
- El sistema de cessament o desvinculació, que també ha d'estar vinculat al sistema d'avaluació. La institució ha de renunciar al cessament per *pèrdua de confiança*.

Aquesta regulació bàsica s'ha de complementar amb regulacions equivalents en altres àmbits del sector públic en què l'abast de la normativa bàsica sigui més limitat, o menys directe, com ara els àmbits municipal, sanitari o empresarial.

5. Els diccionaris de competència (*competency framework*)

Com s'ha vist, moltes de les idees que s'han tractat d'incorporar al sector públic dels països de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) s'ha aglutinat —des que es varen publicar les primeres ponències en els anys noranta del segle passat— en un marc comú de reformes denominat 'Nova Gestió Pública' (*New Public Management*).

Diversos acadèmics, polítics i funcionaris han sostingut que la introducció dels diccionaris de competències⁴ (*competency framework*) en l'alta direcció pública (*senior civil service*) també té el seu origen en aquesta gran tendència de reformes. No obstant això, altres investigadors posen en dubte aquesta afirmació tan categòrica, atès que segons els seus estudis les raons o els orígens que han empès a adoptar aquesta idea com a

⁴ *Competència* es defineix com 'l'atribut individual que produeix excel·lents resultats d'acompliment i comportament laboral per aconseguir les metes estratègiques de l'organització'. S'enuncien com a comportaments observables.

Gestió per competències: va ser originalment desenvolupat en els anys seixanta i aplicat immediatament a la gestió dels recursos humans del sector privat en els Estats Units, i posteriorment es va expandir a la resta del sector privat del món.

Diccionari de competències: es la denominació que rep la llista de comportaments que permet organitzar i avaluar les competències d'una determinada entitat. Així, l'entitat pot gestionar aquestes competències en relació amb els seus objectius estratègics i modificar-les i ajustar-les en cas necessari.

mecanisme de millora o modernització de l'Administració pública difereixen d'un país a un altre.

Tanmateix, el fet és que per unes raons o per unes altres, impulsats per governs de diferent color, assessorats per acadèmics o experts, avui la implantació dels diccionaris de competències en l'alta direcció pública és una realitat en la majoria dels països de l'OCDE.⁵

I encara que inicialment liderats pels països de tradició administrativa anglosaxona, la veritat és que altres països amb cultures administratives diferents, com la germànica o l'escandinava, també han acabat adoptant diccionaris de competències per als seus directius públics professionals.

En la major part dels països, l'objectiu general d'aquest diccionari ha estat aconseguir indicadors d'acompliment per a aquests nous —o reformats— directius públics professionals (*senior civil servants*) i assegurar un bon enfocament en el lideratge i la direcció del sector públic.

Aquests indicadors d'acompliment han format el nucli del sistema de gestió de recursos humans i s'han fet servir com a base per a cada un dels subsistemes: reclutament, formació, desenvolupament, avaluació i retribució.

Es tracta, per tant, de predir els millors comportaments —o acompliments— futurs d'aquest grup cridat a prestar un servei altament complex i encarregat de donar suport als governs des del disseny de polítiques fins a la seva implantació.

El primer diccionari de competències públic va ser formulat el 1979 als Estats Units, juntament amb la creació del *Senior Executive Service* (SES), per als màxims directius de l'Administració Federal nord-americana. El propòsit del SES era doble: per una part no hi havia cap sistema federal de selecció, reclutament, desenvolupament, promoció i pagament en el sector públic i, alhora, les habilitats d'aquests directius públics havien rebut molt poca atenció i moltes de les persones que ocupaven llocs d'alta direcció en aquell moment eren funcionaris amb una mínima experiència o competència directiva. Va ser l'Oficina de Gestió de Personal (OPM) l'encarregada d'implantar el nucli de cinc competències directives bàsiques

⁵ L'OCDE sosté que els països que han adoptat els diccionaris de competències ho han fet, entre altres raons, perquè es considera que «Només els directius públics amb les habilitats apropiades seran capaços de manejar la pressió sobre el sector públic de la globalització, l'economia i les persones.» (OCDE, 1995).

que tot directiu havia de disposar. El desplegament es va produir en els àmbits de selecció, avaluació i promoció.

6. El contingut dels diccionaris

L'anàlisi del contingut dels diccionaris de competències dels directius públics ha estat objecte de diversos estudis comparatius, entre els quals destaca el de Kuperus i Rode (2010) en l'àmbit de la Unió Europea. Aquestes anàlisis mostren que hi ha profundes similituds entre tots —que prenen en consideració fins i tot també propostes d'experts i autors espanyols—, ja que comparteixen una base comuna de competències de *lideratge, direcció de persones, comunicació i orientació a resultats*. No obstant això, a partir d'aquí les diferències també són importants en funció d'on posen l'èmfasi els dissenyadors i els administradors. Vegem-ne algunes:

- Alguns diccionaris de competències tenen una definició general de les competències i els comportaments observables, com el dels Estats Units i el de la Unió Europea, i altres són tan específics que tenen diferents definicions dels comportaments observables en funció dels nivells dels llocs de treball, com ara el del Regne Unit i el de la Generalitat de Catalunya, amb tres nivells en ambdós casos.
- Els diccionaris també mostren diferències respecte al nombre de competències incloses, atès que hi ha casos en què «la llista» és llarga —entre cinc i quaranta, de les quals la majoria són altament coincidents si es comparen de manera detallada. En altres casos, el nombre de competències se sol sintetitzar en una llista curta o *metacompetències* de no més de deu elements que agrupen les anteriors.
- En diccionaris més recents, com el danès, s'hi ha incorporat la dimensió ètica del lideratge, incloent-hi comportaments d'integritat, conducta relacional i comportament públic. En alguns casos s'ha elaborat un codi ètic *ad hoc*.

7. Els nivells dels diccionaris de competències

Com diu Catalá (2005) «La intensidad con que una u otra característica de las apuntadas deben estar presentes en el perfil de competencias del directivo público sin duda guarda relación directa con la organización de que se trate, en el sentido de la trascendencia diferenciadora que el volumen de recursos gestionados, la complejidad de los servicios prestados, la autonomía en la actividad, la incidencia política de la gestión



y tantos otros factores aportan a la realidad de la actividad directiva y, por lo tanto, a los requerimientos del perfil de competencia»⁶.

Per tant, s'ha de modular el perfil competencial en funció del repte a què la persona s'ha d'enfrontar. En el cas de l'Administració, la modulació dels comportaments es pot fer a través de descripcions dels tipus de llocs de treball o mitjançant escales de valoració. Vegem-ne un exemple amb una de les competències de la Generalitat de Catalunya:

La direcció i el desenvolupament de persones es defineix com 'la capacitat per dirigir equips i aconseguir que les seves aportacions contribueixin a la consecució de resultats per part de l'organització'. Aquesta competència es divideix al seu torn en tres: direcció de persones, lideratge i desenvolupament de persones. Si es pren el cas del *lideratge*, es comprova que es fa una descripció de comportaments diferent per a cada un dels llocs de l'estructura organitzativa:

⁶ Catalá Polo, R. [2005]. *Directivos publicos*. Presupuesto y Gasto Público 41/2005: pàgina 218. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales

<i>Lideratge</i>		
Cap de secció	Cap de servei	Subdirecció
<p>Assumeix el rol de cap d'equip.</p> <p>En situacions de discrepància entre els membres de l'equip, mostra un tarannà conciliador que contribueix a mantenir l'harmonia entre l'equip.</p> <p>Practica un lideratge participatiu i fomenta el treball en equip.</p> <p>Assumeix la responsabilitat de l'equip, fins i tot la dels errors comesos per algun dels seus membres.</p> <p>Comprèn el punt de vista del col·laborador, escolta els membres de l'equip i mostra empatia. Respon al col·laborador entenent quina és la seva visió.</p> <p>Té els criteris clars i els aplica actuant amb coherència.</p>	<p>Comunica les directrius a l'equip per tal que disposi d'unes orientacions inicials.</p> <p>Capta situacions potencialment conflictives en l'equip. Intervé per acostar posicions quan hi ha discrepàncies entre els membres de l'equip. Vetlla per la resolució del conflicte i en fa el seguiment fins que es resol.</p> <p>Fomenta el treball en equip i la participació per tal que els membres aportin idees i solucions i facin propostes.</p> <p>Dóna confiança a l'equip per treballar amb autonomia.</p> <p>Respecta les decisions de l'equip en els assumptes delegats i en aquells en què l'equip té autonomia.</p> <p>Davant un canvi en l'organització, actua impulsant-lo: aporta explicacions, comprèn com el viuen les persones, aporta informació per reduir les pors, ofereix suport als membres de l'equip i els dóna reforç i informació que ajuden a consolidar el canvi.</p> <p>En estructures matricials, exerceix influència en persones que no depenen jeràrquicament de l'estructura per assolir un objectiu interservei.</p> <p>Exigeix un rol professional a l'equip. Vetlla per</p>	<p>Actua per tal de ser un model de referència per als altres membres de la subdirecció. L'equip i els agents amb qui es relaciona valoren el seu prestigi professional.</p> <p>Assumeix els errors de l'equip com a propis i comparteix els reconeixements públics.</p> <p>Contribueix a un clima de treball positiu en l'equip.</p> <p>Contribueix a tenir un equip més cohesionat, més competent i que assoleixi més resultats. Estableix complicitat amb les persones de l'entorn.</p> <p>És capaç de generar un sentiment de compromís de l'equip amb el projecte col·lectiu. Implica, dinamitza i motiva les persones de l'equip en relació amb el projecte.</p> <p>La seva actuació facilita que altres comandaments s'alineïn amb la seva visió de l'organització i comparteixin una</p>

<i>Lideratge</i>		
Cap de secció	Cap de servei	Subdirecció
	l'acompliment de les funcions atribuïdes i de les normes de treball. En l'àmbit tècnic, és un referent per a l'equip.	missió comuna (dins el mateix departament o dins la Generalitat de Catalunya globalment). Lidera el projecte en totes les àrees: tècnica, recursos humans i comunicació. Té credibilitat i rigor a l'hora de treballar.
<i>Conductes contraproductives</i>		
Mostra preferència per diferents membres de l'equip. Mostra greuges comparatius amb els diferents membres de l'equip.	Quan sorgeixen problemes de relació dins l'equip, la situació es fa més i més conflictiva perquè no els ha afrontat en el moment inicial. No manté sempre i en tot moment un tracte respectuós amb tots els membres del seu equip.	

Tan important és identificar els indicadors d'acompliment més eficaços com els comportaments menys eficaços, com ara:

- Incapacitat per delegar o prioritzar.
- Ser reactiu més que pràctic.
- Incapacitat de mantenir contactes amb xarxes.
- Incapacitat de construir equips.
- Estar excessivament sobre del treball dels subordinats.

Com es pot intuir, les conductes disfuncionals del líder tenen a veure molt amb el fet d'evitar enfrontar-se amb la seva gent o deixar de donar-li suport.

Per observar aquestes conductes que coexisteixen amb les competències desitjables i posteriorment establir plans o accions per corregir-les cal demanar l'opinió als col·laboradors.



G
O
I
B
/

Competències directives de nivell inicial / Introducció a la direcció pública

A partir d'aquestes definicions és fàcil comprovar si una persona disposa de la competència requerida —si el comportament és observat i registrat— o si necessita entrenament i formació per desenvolupar-la.