

TREBALLS DE RECERCA SOBRE ADMINISTRACIÓ PÚBLICA 2010
ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA

EL ROL DEL DIRECTIU PÚBLIC

DOCUMENT DE SÍNTESI

EQUIP DE RECERCA DIRIGIT PER:

DRA. MARÍA. JOSÉ FEIJÓO REY

MEMBRES DE L'EQUIP:

DR. JOAN AMENÓS ÁLAMO

SRA. SUSANA MARIN DIOS

DRA. ROSER MARTÍNEZ QUIRANTE

SR. JORGE PÉREZ PÉREZ

DR. MIQUEL SALVADOR SERNA

Projecte de recerca finançat en el marc de la Resolució GAP/2944/2010 de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, de 9 de setembre, per la qual s'aproven les bases per a la concessió de subvencions a treballs de recerca sobre Administració pública per l'any 2010.

Introducció

Amb caràcter introductorí es destaca que a les Administracions Públiques, la importància dels recursos humans es posa de manifest a la norma estatal reguladora actualment vigent, l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic (2007). Aquesta Llei té una sensibilitat especial al voltant de l'organització de l'ocupació pública, focalitzant el potencial canvi en els recursos humans.

El context actual revela, però, la necessitat d'atendre a noves demandes socials i a un nou escenari econòmic restrictiu. Això, implica una urgent reflexió i, alhora, una relectura de l'ordenament vigent.

L'ocupació pública s'ha compost, tradicionalment, d'una diversa tipologia de personal. Així, juntament amb el funcionari públic, es reconeix la figura contractual de naturalesa laboral i, més excepcionalment i amb caràcter residual, la contractació de caràcter administratiu.

Alhora, el marc jurídic que és objecte d'anàlisi situa el punt de partida a la Llei de Funcionaris Civils de l'Estat (1964), en la que ja es fa una diferenciació en relació a la tipologia de personal que integra majoritàriament l'ocupació pública (funcionari públic i contractat de caràcter laboral).

L'any 1978 la Constitució contempla el tema de l'ocupació pública al si del seu articulat, destacant el tractament que conté l'article 103 que, concretament al seu apartat tercer, estableix un manament d'elaboració d'un "estatut dels funcionaris públics".

No serà fins l'any 1984 quan, amb l'entrada en vigor de la Llei de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública, es dona un nou enfocament a l'ocupació pública. En relació, però, al punt de la tipologia de personal, no es fa cap classificació, ni tampoc s'aborda una conceptualització de la tipologia de personal, ja que es limita a fer referència a un o altre personal (funcionari públic i contractat laboral) en el si del desenvolupament d'altres institucions, com ara l'oferta pública d'ocupació.

Així doncs, implícitament es pot afirmar l'existència del mateix tipus de personal al servei de les Administracions Públiques que l'establert a la normativa anterior, la de l'any 1964. Cal destacar, no obstant, que aquesta norma sofreix diverses reformes (en matèria de delimitació de supòsits que justifiquen la contractació laboral -segons jurisprudència del Tribunal Constitucional-, l'accés dels ciutadans comunitaris a l'ocupació pública, o la introducció dels plans d'ocupació...), però es mantindrà vigent fins l'any 2007, en que entra en vigor l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (a partir d'ara, EBEP).

És, per tant, a l'any 2007 quan, tardanament, s'acompleix amb la previsió constitucional, redactant un estatut, encara que no exactament en els termes previstos constitucionalment. I, per què i en quins ítems es produeix el desviament respecte a allò contingut a la Constitució? Es canvia l'àmbit subjectiu, ja que constitucionalment es preveia que la regulació fos d'aplicació exclusiva pels funcionaris públics, però el retard en la regulació ha implicat una ampliació de l'àmbit subjectiu, incloent també els contractats laborals que treballen per a les Administracions Públiques. En conseqüència, per a referir-se al conjunt de persones que serveixen a l'Administració Pública, des d'un punt de vista semàntic és més adient i correcte l'us del terme "ocupació pública".

És l'EBEP el text legal que, per primera vegada, inclou una figura de personal directiu, de caràcter professional. Es tracta d'una regulació de mínims, continguda a l'article 13, que deixa obert el model a adoptar quant a la seva naturalesa jurídica i funcions a desenvolupar. I és justament en aquest espai on és necessari centrar l'estudi d'aquest projecte que es desenvoluparà des de la triple perspectiva d'anàlisi: laboral, administrativa i de la ciència política i de l'Administració.

En el marc d'aquesta temàtica, es troba, també, d'interès fer una aproximació a l'article 69.2 de l'EBEP, que estableix els anomenats "Plans d'ordenació de recursos humans", com a mitjà "facilitador" de la gestió dels recursos humans a l'ocupació pública.

Les principals línies d'actuació a les organitzacions, amb l'objectiu d'aconseguir un canvi que tingui en compte a les persones, han suposat que es consideri a aquestes en el que s'ha vingut denominant com "el focus del canvi", la qual cosa suposa considerar als ocupats com a persones amb recursos i no simples instruments al servei de l'organització. La implantació del DPP seria un exemple d'aquesta nova orientació.

I, finalment, s'acaba indicant, també a l'Exposició de Motius de l'EBEP, que la manifestació més significativa d'aquesta tendència a la diversitat és el recurs de moltes Administracions Públiques a la contractació de personal conforme a la legislació laboral. La flexibilitat que aquest règim legal introdueix a l'ocupació pública, i la seva major proximitat als criteris de gestió de l'empresa privada, expliquen la preferència per la contractació laboral en determinades àrees de l'Administració. La gestió de personal conforme a aquestes regles i les que es desenvolupin amb la mateixa finalitat, podrà guanyar en eficiència i equitat, el que ha de traduir-se, abans o després, en una millora dels serveis, prenent com a referent el paràmetre de la qualitat del servei.

La vinculació jurídica dels directius públics

Malgrat els intents d'ordenació i unificació en la gènesi i ulterior tramitació parlamentària del projecte de llei que finalment donaria com a resultat l'actual EBEP, el cert és que aquesta norma manté de manera decidida, i encara reforçada, la permanència dels dos grans col·lectius d'empleats públics, funcionaris i personal laboral, i que dins d'aquesta dualitat la figura del personal directiu no té una ubicació senzilla, especialment si considerem l'escassa atenció que la normativa l'hi dedica. Tot i això, s'ha de reconèixer que la incorporació de la figura del directiu públic professional a l'EBEP ens permet qualificar aquesta norma com a veritablement reformista en aquesta matèria, amb una vocació clara de superar antics esquemes de direcció pública allunyats del model professional que ara es presenta com a referència a l'actual normativa d'ocupació pública.

Els problemes per determinar la vinculació jurídica del directiu públic professional amb l'Administració Pública comencen per la manca de definició legal d'aquesta figura, el que al final suposa una dificultat evident a l'hora d'identificar les funcions directives, tasca imprescindible per tal de perfilar jurídicament d'una manera adequada una figura com la del directiu que, per una altra banda, sempre ha estat present a la nostra Administració Pública. Actualment, l'EBEP situa als directius públics professionals dintre del conjunt del personal al servei de les administracions públiques, i en principi sota la vinculació de empleats públics en règim funcional o bé laboral, dualitat que novament plantejarà problemes en relació a l'abast de les funcions directives des d'una o altra forma de vinculació jurídica. Per una altra banda, fins i tot és discutible el caràcter potestatiu o imperatiu que per a la normativa de desenvolupament del propi EBEP té la regulació d'aquest tipus de personal, ja que novament la norma estatal té un contingut tan escàs que permet diferents posicions interpretatives en aquesta qüestió. Tot aquest seguit d'incerteses fa que la determinació de la vinculació del directiu públic professional presenti, des del començament de l'anàlisi de la qüestió, evidents problemes des del punt de vista jurídic.

Apart d'aquestes dificultats inicials, que com s'ha dit condicionen notablement l'anàlisi de les possibles formes de vinculació jurídica dels directius públics, el cert és que potser el principal problema que aquesta tasca presenta és el que es deriva de les limitacions que el propi EBEP imposa a les funcions que pot assumir el personal laboral i que clarament exclouen les que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques per part de l'empleat públic, les quals queden reservades als funcionaris de carrera (art. 9.3). Per tant, en la determinació de la vinculació jurídica del directiu públic caldrà tenir present aquestes limitacions, que juntament amb les derivades del marc constitucional definidor de l'àmbit competencial de les Comunitats Autònomes (art. 149.1.7 CE) condicionen notablement les possibilitats de vinculació del directiu públic sota la figura de empleat en règim de dret laboral.

Finalment, cal analitzar les peculiaritats que la relació laboral de caràcter especial del personal d'alta direcció té i de quina manera poden afectar al règim jurídic del directiu públic professional, ja que l'EBEP determina que quan s'hagi optat per la contractació laboral del directiu públic, sempre s'haurà de constituir aquesta relació laboral especial.

En definitiva, es pot concloure que mantenim un règim dual de vinculació jurídica també per als directius públics professionals, si bé l'opció laboral presenta limitacions tant pel que fa al contingut de les funcions directives com a la regulació de la pròpia relació laboral, molt especialment considerant les escasses possibilitats que, d'acord amb la regulació de l'EBEP, la negociació col·lectiva sembla oferir en aquest àmbit.

La regulació positiva actual de la funció directiva

En aquest apartat es realitza un anàlisi de la regulació de la figura del directiu públic professional (DPP) per part de diferents normatives.

Pel que fa a la Constitució espanyola es destaquen els articles 97 i 103, el primer disposa que el Govern dirigeix l'Administració i el segon concep aquesta com un aparell administratiu que de manera neutral i professional compleix els designis del govern. El DPP es trobaria dins l'esfera de l'Administració i per tant sotmès als principis constitucionals de l'actuació administrativa.

La Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en el seu article 150 estableix que la Generalitat té competència exclusiva sobre l'estructura, així com sobre la regulació dels òrgans i directius públics de l'Administració de la Generalitat. Per tant, no envers la resta d'administracions públiques catalanes, en virtut del principi d'autonomia organitzativa de les administracions públiques catalanes.

Per la seva banda la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, suposa un autèntic pas endavant en la regulació de la figura del DPP. La novetat de la regulació de l'EBEP resideix en el fet que per primera vegada s'estableix el règim jurídic del DPP amb caràcter bàsic per a totes les administracions públiques. De la regulació de l'EBEP cal destacar que exclou al personal directiu de les classes d'empleat públic de l'article 8.2, el considera persona al servei d'una administració pública que podrà ser personal funcionari o personal laboral. La regulació del DPP per part de l'EBEP és molt oberta i al seu article 13 fa una remissió quasi completa al Govern de l'Estat i als homònims de les Comunitats Autònomes per al desenvolupament de les seves previsions.

Pel que fa a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat, s'ha de dir que va suposar un pas endavant cap a l'anomenada professionalització dels càrrecs directius de l'Administració, que consisteix bàsicament en el fet que determinats llocs de titular d'òrgans directius s'hauran de proveir entre funcionaris públics de qualsevol administració pública que pertanyin a cossos o escales per a l'ingrés dels quals s'exigeixi titulació superior. Només en el cas dels directors generals s'admeten excepcions, sempre que així ho prevegi el decret d'estructura del departament ministerial corresponent, atenent a les característiques específiques de les funcions de la Direcció General. També estableix que s'aplicarà al personal directiu la responsabilitat professional, personal i directa per la gestió desenvolupada i estaran subjectes a control i avaluació de la gestió per l'òrgan superior o directiu competent. No obstant, res diu la LOFAGE de com s'haurà d'acreditar aquesta competència professional i experiència i de com es durà a terme l'avaluació. I, pel que fa al seu cessament, aquest queda totalment desvinculat dels resultats obtinguts en l'exercici de les seves funcions i, per tant, és lliure.

De la Llei 28/2006, d'agències estatals, en destaquem el fet que l'EBEP s'ha inspirat en la seva regulació del personal directiu. Preveu que el seu nomenament i cessament es farà atenent a criteris de competència professional i experiència entre titulats superiors preferentment funcionaris, i mitjançant un procediment que garanteixi el mèrit, la capacitat i la publicitat. Així mateix disposa que una part de la seva retribució estarà vinculada a la productivitat, d'acord amb criteris i percentatges prèviament establerts.

De la regulació del DPP per part de la normativa autonòmica de desenvolupament de les previsions de l'EBEP, destaquem la Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, que disposa que el seu nomenament serà per un període màxim improrrogable de dos anys, que l'avaluació es farà mitjançant la presentació anual d'una memòria en la que donarà compte de la gestió efectuada i dels resultats aconseguits en relació amb els objectius prèviament fixats i que el sistema retributiu serà variable en funció de la consecució dels objectius prèviament establerts. Així mateix, es destaca la Llei 4/2011, de 10 de març, de l'Ocupació Pública de Castella La Manxa, que estableix que el seu nomenament es farà entre funcionaris de carrera del grup A de qualsevol administració pública i, excepcionalment, es podrà designar personal directiu a persones que no tinguin la condició de funcionari, excepte si les funcions del lloc impliquen directa o indirectament la participació en l'exercici de potestats públiques, i que el seu cessament es produirà per les causes de cessament pròpies dels funcionaris, per decisió discrecional de l'òrgan que el va designar i per una avaluació negativa de la seva gestió.

S'ha de fer referència a diferents normes catalanes que regulen la figura del DPP, com la Llei 8/2008, de 30 de juliol, de l'Institut Català de la Salut, la Llei

9/2009, de 30 de juny, de política industrial i el seu Decret 51/2010, de 6 d'abril, d'aprovació dels Estatuts de l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana, i la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació i el seu Decret 155/2010, de 2 de novembre, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent.

I per últim, pel que fa a la regulació del personal directiu a l'Administració Local, s'ha de destacar la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, que en el seu article 130.3 disposa que el nomenament dels titulars d'alguns dels seus òrgans directius (coordinadors generals i directors generals) es farà entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les Comunitats Autònomes, de les Entitats Locals o funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, als que s'exigeixi per al seu ingrés titulació superior (en idèntics termes que la LOFAGE), excepte que el Ple, atenent a les característiques específiques del lloc, permeti que el seu titular no tingui la condició de funcionari. Pel que fa al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, el seu article 306, disposa que la seva designació haurà de recaure en persones amb la titulació, l'aptitud i les condicions específiques que s'exigeixen als funcionaris que poden ocupar aquests llocs i els considera personal funcionari eventual. I finalment, s'haurà de tenir en compte la normativa que resulti de l'exercici de la potestat autoorganitzativa de les corporacions locals.

Desenvolupament i avaluació de la tasca del directiu. Drets i deures

El personal directiu pot definir-se en primer lloc de forma negativa: és un estrat diferent de l'autoritat política, del personal eventual i del funcionari públic. Des d'un punt de vista positiu, hi concorren tasques de direcció estratègica, gestió de l'entorn i gestió operativa.

A partir d'aquí, proposem que els llocs destinats a personal directiu puguin cobrir-se per funcionaris públics amb trajectòria orientada a la direcció o per personal extern a l'Administració a través d'un contracte laboral especial. Això permetria una professionalització de la funció directiva.

En definitiva, el nostre model de funció directiva té els següents trets:

- Obert a funcionaris públics i també a altres professionals amb formació directiva.
- Professionalitzat, ja que en el nomenament i en el cessament predominen els elements de valoració objectiva. Hem plantejat dos

casos als quals la confiança política també juga un paper: en concret, quan cessa l'autoritat política que va nomenar o a la qual serveix el directiu.

El personal directiu comparteix alguns drets amb els empleats públics. Per exemple, un dret elemental de desenvolupament de les funcions pròpies de la seva condició professional, el dret a la defensa jurídica i protecció de l'administració Pública, el dret a la pròpia imatge i dignitat en el treball i el dret a les prestacions de la Seguretat Social corresponents al règim que els sigui d'aplicació.

El persona directiu no gaudeix del dret a la inamovibilitat. Aquest dret opera com a garantia per a assegurar la imparcialitat de la funció pública. En conseqüència, no és predicable del directiu. Però tampoc defensem el lliure cessament immotivat. Quest només seria possible si cessa l'autoritat que els va nomenar o a la qual serveixen o bé si es donen circumstàncies objectives mesurables (bàsicament, l'incompliment d'objectius).

Altres drets del directiu són modulats de forma individualitzada o específica per la normativa o per una negociació bilateral al marge dels acords col·lectius.

Cal citar, en primer lloc, el dret i deure de ser avaluat. En aquest cas, el directiu ha de tenir un cert control i influència sobre la consecució dels resultats i objectius assignats. Les fórmules d'avaluació poden ser diverses i confluiran en un acte administratiu final que inclogui la valoració definitiva. L'avaluació no equival a l'examen del rendiment dels funcionaris públics sinó que, com ja indiquem a una altra part del treball, es basa en altres paràmetres.

En general, en matèria d'incompatibilitats i de prohibicions d'incorporació a determinats llocs després d'exercir la funció directiva, sembla més recomanable optar per un règim similar al dels alts càrrecs. El règim d'incompatibilitats dels funcionaris públics està pensat per a funcions i relacions diferents a la del directiu.

La retribució serà determinada lliurement per l'acte administratiu regulador o pel contracte que regula la relació laboral de caràcter especial. No obstant, és lògic que la legislació aplicable a cada Administració estableixi una quantia màxima. La retribució del directiu serà en gran part variable i lligada a objectius. Hem defensat que la quantia fixa se situï entre el 50% i el 80% i que, en tot cas, es prevegin topalls màxims de retribució.

Pel que fa als deures, el directiu ha de respectar la Constitució i subjectar-se a l'ordenament jurídic, ha d'acomplir amb diligència les funcions del seu càrrec i,

com hem dit, respectar el règim d'incompatibilitats (que hauria de ser similar o idèntic al previst per als alts càrrecs).

La professionalització del directiu implica una objectivació de la permanència en el seu càrrec. L'ideal és que el cessament del directiu només s'articuli sobre causes objectives i, a més, tingui caràcter motivat. Sols així es pot salvar la crítica que considera que una funció directiva basada en la fidelitas destrueix els equilibris de drets i deures que l'ordenació administrativa i laboral han imposat a les organitzacions.

La confiança política només jugaria en cas de substitució de les persones que ocupen el càrrec que va nomenar el directiu o de substitució de la persona que ocupa l'òrgan al qual serveix. En aquests casos, la nova autoritat podria optar pel cessament.

No obstant, és cert que, amb alguna excepció, la legislació manté sempre oberta la possibilitat de cessament discrecional.

En la nostra proposta de professionalització, la indemnització posterior al cessament és un dels elements imprescindibles en cas de contracte laboral especial d'alta direcció (excepte que s'hagi arribat a aquesta situació per actuació il·legal del directiu o allunyada d'una mínima productivitat). Ara bé, no és necessari en cas de que la persona que exerceixi la funció directiva estigui en situació d'excedència especial com a funcionari públic.

La indicada indemnització serà normalment una quantitat objectiva, pactada en el contracte, prevista en l'acte regulador o fixada per la Llei d'acord amb paràmetres preestablerts. La indemnització és una de les claus de la professionalització del directiu, ja que serà difícil atreure els millors gestors si aquest aspecte no està regulat de forma clara.

El procés de selecció dels directius públics

La institucionalització dels mecanismes de selecció del DPP és de gran importància per tal que no apareguin patologies de difícil solució *a posteriori*. La imparcialitat del Directiu exigeix una subordinació al polític però també un distanciament.

És per això que nosaltres defensem un procés de selecció amb garanties previ al nomenament del DPP, el qual pot provenir de la funció pública o del sector privat. En tot cas, el procés de selecció del DPP es basarà en exigir als candidats una formació teòrico-pràctica que asseguri estar en possessió de determinats coneixements, i la demostració de la perícia en les competències pròpies del lloc concret al que optin.

En general, els processos de selecció del DPP podran tenir en compte les competències, les destreses o habilitats, les aptituds i la personalitat, els coneixements, l'experiència acreditada i la qualitat professional.

En aquest sentit, la selecció es farà en base al mèrit i la capacitat professional (cal acreditar l'experiència i coneixements de forma objectiva en funció de les competències generals requerides), així com al principi d' idoneïtat per ocupar el lloc concret (en funció de les competències específiques requerides), per bé que considerant el criteri del responsable polític de l'àmbit organitzatiu concret.

D'altra banda, el procés o processos hauran de ser qualificats i transparents. Per això cal garantir la publicitat de la convocatòria. La publicació es farà al Diari oficial de l'àmbit territorial corresponent i es farà publicitat a través de qualsevol altre sistema de difusió general (premsa escrita, radiodifusió, etc.) o concret (borses de treball de les institucions acreditadores dels Diplomes o cursos de Directius, *mailings* d'associacions d'ex-alumnes, etc.) que permeti accedir al procés de selecció a tots aquells que, estant interessats, disposin dels requisits exigits en cada convocatòria.

Per últim, el sistema de selecció ha de vetllar pel principi de la concurrència, és a dir, ha de donar lloc a processos competitius oberts entre els diferents candidats que gaudeixin dels requisits exigits.

En aquest sentit, en la selecció cal que es busqui un perfil de directiu aliè al perfil polític pur i dur, i, en canvi, que ofereixi una imatge amb més matisos professionals que el que solen oferir determinats perfils d'empleats públics que ocupen llocs de comandament. Sembla aconsellable optar per desenvolupar un procés de selecció que busqui candidats a *manager* polític, per la necessitat

d'estar en possessió de capacitats per treballar en un entorn d'interessos contraposats, on convé atendre a la complexa definició dels problemes a tractar i gestionar conflictes, alhora que es compta amb l'empatia política de qui l'ha designat, i candidats a *manager* professional, per la necessitat de dominar unes competències directives noves i complexes.

Certament, als funcionaris candidats a ocupar un lloc de DPP caldria fer-los (si no s'ha fet abans) una avaluació de les seves tasques fins al moment, fent servir les mateixes tècniques i mecanismes que els utilitzats pels professionals externs amb responsabilitats com a directius als quals se'ls pressuposa una experiència prèvia en les habilitats requerides.

Un procés de selecció en aquesta línia fonamentaria les bases per a una professionalització progressiva d'aquests directius públics, tot i que hi ha el perill de la pervivència en la alta funció pública del sistema de lliure designació per a la cobertura dels llocs "d'especial responsabilitat i confiança" en la funció pública a través de les lleis de desenvolupament de l'EBEP.

L'avaluació dels directius públics

L'article 13 de l'EBEP estableix l'avaluació com a una de les claus de volta del règim jurídic del directiu públic i, des d'un punt de vista de gestió pública, la configuració específica d'aquesta eina de gestió estratègica de recursos humans esdevé un element essencial per poder assolir la professionalització de la direcció pública.

Una de les dimensions clau en les quals s'assenta un model de direcció pública professional és sens dubte l'establiment d'un "contracte" entre la direcció política i el directiu públic professional que, a partir de l'establiment d'objectius, l'assignació de recursos i responsabilitats i la definició d'indicadors, permetran informar sobre l'assoliment o no de les fites establertes.

El valor de l'avaluació de l'acompliment per configurar una veritable direcció pública professional cal relacionar-la també amb l'extensió d'aquesta pràctica de gestió de recursos humans al conjunt de les organitzacions públiques. En altres termes, de ben segur que aquells directius que han estat avaluats per accedir, per mantenir-se i per a ser cessats dels llocs que ocupen són els més indicats (i legítims) per impulsar l'avaluació de l'acompliment al conjunt de quadres professionals de les administracions públiques.

Una primera aproximació a aquest sistema d'avaluació dels directius públics hauria de basar-se en un model d'avaluació formal, objectiu i rigorós, que es basés en informació rellevant, fiable i no esbiaixada, preferentment quantificable –però no exclusivament- mitjançant paràmetres objectius que donessin compte de l'acompliment del directiu en relació a allò que se n'esperava –d'acord amb els objectius i fites prèviament establerts-.

Seguint el fil conductor esbossat, un primer aspecte per definir el model d'avaluació de la direcció pública professional és la determinació dels continguts essencials d'aquesta funció a les organitzacions públiques.

Per bé que no hi ha clares referències normatives ni la literatura especialitzada ofereix una definició única i consensuada del rol del directiu públic, les aportacions d'autors com Rafael Jiménez Asensio (1998 i 2006a), Francisco Longo (2002) o Manuel Villoria (2009) en comentar l'heterogeneïtat dels directius públics a partir de tres cercles de funcions directives o les de Mark Moore (1995) que, amb matisos diferents, considera com a directiu públic aquella persona capaç de generar valor públic a través de l'actuació en tres esferes interrelacionades:

- 1) La direcció estratègica i política organitzativa, que inclou la capacitat d'interpretar el discurs polític i de traduir-lo en una estratègia organitzativa que incorpori objectius estratègics i operatius.
- 2) La gestió de l'entorn (xarxa d'actors), associada a la gestió de l'entorn polític en un sentit ampli, considerant els interessos propis de l'equip de govern i de la resta de polítics, però considerant també els interessos presents a tota acció pública com els propis d'una societat civil complexa, dels agents socials i, finalment, dels empleats i empleades públics (Kuperus i Rode, 2010), vetllant per assolir la legitimitat, el suport i els recursos necessaris.
- 3) La gestió operativa, que suposa aconseguir que l'organització sota la seva autoritat formal actuï de manera eficaç i eficient per a la consecució dels objectius, assumint la responsabilitat pels resultats aconseguits.

L'equilibri entre les tres esferes variarà necessàriament tant segons l'àmbit d'actuació del directiu públic considerat com atenent a l'administració a la qual presta servei.

Aquest model de geometria variable hauria de contenir, per a cadascuna de les tres esferes considerades, una combinació de l'avaluació de resultats a partir de la determinació d'objectius assignats, pactats i amb indicadors associats per a la seva valoració, i una referència a competències professionals que permetessin complementar la valoració dels resultats assolits amb arguments que donin compte del perfil del directiu/va avaluat. Una idea clau en aquest sentit és considerar tant el marge de maniobra com els condicionant del directiu

per poder assolir els resultats establerts als objectius acordats, alhora que les seves característiques competencials que poden vincular-se amb els impactes de l'activitat que ha desenvolupat.

Aquesta opció busca complementar una visió integrada del perfil directiu (la "forma de fer" - competències) i dels resultats de la seva activitat (el "producte de la seva activitat" - resultats) amb un plantejament flexible que faciliti el seu ajust a realitats diverses, pròpies de l'exercici de la funció directiva professional.

L'avaluació de resultats exigeix l'existència prèvia d'una estratègia corporativa traslladada a objectius clarament definits i expressats en termes de resultats mesurables a través d'evidències que permetin mostrar si s'han complert o no – o en quina mesura-. El mètode associat a la valoració dels resultats caldria de la combinació de fonts d'informació adaptades a cada objectiu: indicadors quantitius i evidències qualitatives vinculades al resultat assolits segons l'esfera de direcció estratègica, indicadors de procés, d'eficàcia i eficiència per l'esfera de direcció i gestió operativa, i evidències sobre la gestió de l'entorn realitzada pel directiu.

Per avaluar competències tant per explicar resultats com per orientar millores, convindria apostar per aproximacions que afavorissin un coneixement molt proper de la persona avaluada, alhora que fixat en unes competències clarament definides i conegudes d'antuvi. L'opció d'utilitzar escales de classificació ancorades en comportaments, apostar per la descripció oberta de comportaments desenvolupats –a tall de registre- o realitzar entrevistes en profunditat amb la persona avaluada podrien ser opcions a valorar en aquesta línia –de nou portades a terme atenent als agents implicats.

A l'hora de plantejar el "qui" ha de realitzar l'avaluació dels directius es proposa que la incorporació d'un òrgan extern professionalitzat (format per acadèmics, equips avaluadors de l'EAPC, directius d'altres organitzacions, membres de col·legis professionals o centres de formació directiva, o per empreses consultores expertes en aquest camp). Aquest òrgan extern s'encarregaria de recopilar la informació per avaluar al directiu, recorrent a una diversitat de fonts i d'agents (incloent des del propi directiu al polític responsable de l'àmbit, entre d'altres) que podria adaptar-se, seguint el model de geometria variable, a les característiques concretes de cada organització i posició directiva. A partir del tractament d'aquesta informació que combinaria la referida a l'assoliment d'objectius amb la revisió de competències directives, l'òrgan extern estaria en condicions d'emetre un informe d'avaluació que sotmetria a la consideració del polític/a responsable de l'àmbit per a que prengué les decisions oportunes.

La proposta d'incorporar un òrgan extern professionalitzat permetria sistematitzar la recopilació d'informacions combinant fonts i mètodes, alhora que propiciar un tractament rigorós de les mateixes de cara a emetre un

informe que permeti cobrir les tres esferes considerades per a la direcció pública professional, tant pel que fa a objectius assolits com per competències directives manifestades.