

INGRAHAM, Patricia W. *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government*. Baltimore (Maryland): The Johns Hopkins University Press, 2007.

Josep Pont Vidal. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA). Universitat Federal de Pará (UFPA). Belém, Brasil.

El llibre d'Ingraham es basa en el Government Performance Project (GPP), projecte que s'ha dut a terme a quaranta municipis dels Estats Units, i l'analitza en la seva amplitud a partir del context de les investigacions i avenços sobre el tema realitzats en les últimes dècades.

Després de l'auge de les teories de sistemes durant els anys seixanta i setanta i la seva posterior superació, amb una perspectiva de mesoanàlisi i microanàlisi i dins del paradigma integratiu, sorgeix, a partir de mitjan anys noranta, l'anomenada *teoria de la governança*, en el marc de la qual apareix un nombre important de publicacions relacionades amb el paper de l'Estat i la seva interrelació amb el poder i els agents locals. La *teoria de la governança*, inspirada en els marcs teòrics provinents de les polítiques públiques, es basa en el consens i la gestió dels actors socials i privats, i produeix un important nombre d'estudis analítics i empírics tant en els països europeus i en els Estats Units com al Brasil.

Alguns d'aquests treballs s'han inspirat en les primeres publicacions sobre el tema aparegudes als Estats Units, en concret les de Przeworski¹ i Przeworski, Stokes i Manin,² centrada, aquesta darrera, en les transformacions del disseny institucional i en la gestió i els punts de fricció dels sistemes en el govern estatal i local. En aquesta línia, el llibre de Patricia Ingraham *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government* constitueix una important aportació. Professora d'Administració pública de la Universitat de Syracuse (Nova York) i de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, posseeix una àmplia producció científica en aquesta línia, amb obres com *Government Performance: Why Management Matters* (2003)³ i *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories* (1997),⁴ entre d'altres.

En el primer capítol del llibre, «Studying State and Local Management Systems: Why We Need to Do it», s'exposa una síntesi de la recerca Government Performance Project (GPP), síntesi ampliada en els capítols següents pel que fa a aspectes específics de la gestió en diferents àmbits. Així, Ingraham i un conjunt de vuit autors aborden temes que prenen com a punt central la «gestió» de diverses dimensions i nivells dels governs locals als Estats Units, tals com la gestió de les finances en els governs, la gestió de les infraestructures i els recursos humans, i la gestió dels resultats. Els estats i els governs locals tenen un important paper en la confecció democràtica, en la gestió d'un gran nombre de serveis per a la ciutadania: des del manteniment dels carrers, l'organització del transport col·lectiu, els serveis de salut i de prevenció, fins als serveis especials per a joves. Malgrat això, el desenvolupament —*performance*— d'aquests serveis depèn d'un entrellat de lleis i regles en diferents àmbits governamentals. En aquest context, els governs locals es troben confrontats amb les

1. A. PRZEWORSKI, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nova York, Cambridge University Press, 1991.

2. A. PRZEWORSKI, S. STOKES i B. MANIN, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

3. P. W. INGRAHAM, Philip G. JOYCE i Amy KNEEDLER DONAHUE, *Government Performance: Why Management Matters*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003, col·l. «Johns Hopkins Studies in Governance and Public Management».

4. P. W. INGRAHAM, James R. THOMPSON i Ronald P. SANDERS (ed.), *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories*, San Francisco, Jossey-Bass, 1997.

obligacions de prestar una sèrie de serveis i demandes cada cop més creixent —*the nitty-gritty of service delivery*— (el centre de la qüestió dels serveis), en un entorn de restriccions pressupostàries i amb uns recursos humans limitats. Aquesta situació és una de les causes de punts de fricció entre els diferents àmbits de govern, bàsicament per dos aspectes. D'una banda, quan els municipis realitzen esforços i aconsegueixen l'excel·lència en determinades àrees, com en el tracte als ciutadans i en l'oferiment de serveis de manera equànime, rares vegades el seu treball és reconegut i recompensat. D'altra banda, els governs locals continuen essent responsables directes de la implantació de polítiques públiques, ja que són els ens de govern més propers a les demandes dels ciutadans.

Des del punt de vista teòric, l'estudi s'emmarca dins de l'anomenat «nou federalisme», iniciat als Estats Units per autors com Aaron Wildavsky i seguit durant la darrera dècada per diversos politòlegs com B. Weingast (1993),⁵ A. Stepan (2001),⁶ o J. Rodden i E. Wibbels (2003).⁷ Segons aquest corrent, els governs més propers als ciutadans necessiten ser els més compromesos en les polítiques públiques. Malgrat tot, des dels governs locals es va argumentar que, precisament, són els *policy makers* federals, els òrgans que fallen quan entenen les restriccions econòmiques i burocràtiques imposades als governs locals en termes d'obligacions legals i opcions polítiques limitades.

En el debat sobre l'equilibri de poder per part del govern local, sorgeixen crítiques quant a les habilitats i/o capacitats dels estats per actuar de forma equànime i competent respecte a les competències de gestió. En l'àmbit local, sorgeix la disjuntiva entre «govern orientat a la gestió municipal» i «govern executiu basat en el poder fort» (*strong mayor*). Independentment de l'opció de gestió municipal que es prengui, la capacitat de gestió governamental pot ser definida de diverses formes, tot i que d'una manera bàsica consisteix en l'habilitat d'utilitzar sàviament els recursos públics i dirigir-los als objectius desitjats.

L'estudi d'Ingraham adopta una perspectiva pròpia, basada en la investigació dels governs locals en el Government Performance Project (GPP). Aquest estudi es basa en una anàlisi realitzada durant sis anys sobre el sistema de gestió entre els diferents nivells dels governs locals a partir de les següents premisses:

- La millora del desenvolupament i la gestió no està vinculada a la demanda. El desenvolupament no té lloc a partir de l'absència d'una capacitat d'organització, sinó que aquesta capacitat augmenta amb els anys i es basa en les activitats institucionals.
- Existeixen variacions de capacitats a través dels sistemes, dins el mateix govern.
- Els atributs crítics d'aquests sistemes de gestió poden ser descrits, mesurats i analitzats.

Des del punt de vista metodològic, el projecte es fonamenta en quatre subsistemes d'anàlisi de la gestió municipal: la gestió financera, la gestió dels recursos humans, la gestió del capital (estat dels edificis i disponibilitat de mitjans informàtics) i la gestió de les tecnologies de la informació. A més a més, com a elements transversals als ja esmentats fonaments, sorgeixen dos aspectes: el lideratge com a eix conductor i la informació com a nexa i enllaç. L'element que engloba la totalitat del subsistema és la «gestió per resultats» que, de manera transversal, aporta els *inputs* necessaris als anomenats subsistemes.

Els subsistemes o fonaments bàsics formen el nucli de la funció administrativa i estan presents en tots els nivells del govern. Aquest sistema de gestió, alhora, està format per quatre nivells: els sistemes de gestió, els criteris, les capacitats i l'empenta. En el nivell específic de la capacitat, es defensa la sinergia entre els subsistemes, a més d'assumir la possibilitat que un govern pugui centralitzar la seva estratègia de gestió centrant-se en un o dos subsistemes i utilitzar-los per conduir la seva capacitat de gestió global, i al mateix temps aportar els recursos necessaris als altres subsistemes. Com a elements integradors de totes les àrees, prenen força la «gestió pels resultats» i la «gestió de les tec-

5. B. WEINGAST, «Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, núm. 149/1 (1993), p. 286-311.

6. A. STEPAN, «Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism», a A. STEPAN, *Arguing Comparative Politics*, Nova York, Oxford University Press, 2001, p. 315-363.

7. J. RODDEN i E. WIBBELS, *Federalism and Macroeconomic Management*, Cambridge, The MIT Press, 2003.

nologies de la informació». Tanmateix, des d'un punt de vista analíticoconceptual, es troba a faltar, com a component transversal dels sistemes de l'estudi, l'element cultural —individual i col·lectiu— de cada regió o país, bàsic i integrador, per comprendre els punts febles o forts de qual-sevol sistema de gestió i per fer propostes de millora. Pel que fa a les tècniques d'investigació, es durà a terme una estratègia que combina qüestionaris amb entrevistes semiestructurades i entrevistes obertes amb la possibilitat d'analitzar-les quantitativament.

Els resultats de la investigació ofereixen camins alternatius per construir una capacitat administrativa. Durant els primers anys del projecte, diversos governs locals dels Estats Units varen utilitzar els exemples i les recomanacions del GPP com a manual bàsic de gestió, i va ser especialment requerit pels governs amb més capacitat administrativa i de gestió.

La importància per al context europeu, espanyol i específicament català, rau en l'actual situació en què es troben els municipis i les administracions en general. D'una banda, han de donar respostes a unes demandes cada cop més heterogènies, a més a més d'oferir uns serveis de qualitat. D'altra banda, com tota Administració pública, els municipis necessiten urgentment optimitzar els recursos humans i materials i adequar-los a aquestes demandes. Aquest desafiament només podrà ser possible amb la introducció de nous models i eines de gestió més eficaços, que contribueixin a la presa de decisions, a la governança urbana i a la gestió municipal, i que no perdin o releguin l'obligació ètica d'estar sempre dirigits a oferir serveis i prestacions a tot el públic.

Pels estudiants i professionals que es dediquen a l'estudi de les administracions públiques, es tracta d'una recerca que, en primer lloc, aporta una construcció analíticoconceptual innovadora, a més d'una metodologia i tècniques per apropar-se al fenomen i per comprendre millor aquesta interessant àrea científica, en la qual intervenen la sociologia i la ciència política.