

2on Congrés Català de Gestió Pública, 5-6 de juliol de 2006

L'Administració pública a Catalunya: una agenda de reformes 2007-2010

Propostes per a reforçar la capacitat institucional
de l'Administració de la Generalitat

Versió revisada per a la seva publicació, 20.3.07

Xavier Sisternas, cap del Gabinet Tècnic del Departament de Justícia¹
(xsisternas@gencat.net i xsisternas@ya.com)

Llicenciat en ciències polítiques per la UAB i diplomat en Funció Gerencial a les administracions públiques per ESADE. És funcionari de l'Ajuntament de Barcelona, on ha ocupat diverses responsabilitats, principalment en l'àmbit de la gestió de personal i com a director de serveis de Qualitat i Avaluació. Ha estat vocal assessor del director de *l'Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP) i gerent de la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Ha estat professor associat de la UPF i ha realitzat missions d'assistència tècnica internacional per la reforma de l'administració pública. Té diverses publicacions sobre temes d'administració pública i de recursos humans.

¹Aquesta ponència s'ha redactat i es presenta a títol estrictament personal. Les opinions que aquí es formulen representen tan sols a qui la signa.

Nota: aquest text va ser redactat al juny de 2006 i pren com a referència la situació del Govern i de l'Administració de la Generalitat en aquella data. La revisió final realitzada no ha actualitzat el moment de l'anàlisi.

Resum

L'Administració de la Generalitat necessita reformes profundes i una articulació adequada amb les altres administracions. Els successius governs de la Generalitat han fet créixer l'Administració sense més model que el de l'Administració de l'Estat. La present legislatura 2004-2006 no ha permès introduir els canvis necessaris. La Catalunya post-Estatut exigeix convertir la Generalitat en una administració eficaç i eficient, capaç de legitimar davant dels ciutadans les noves competències i recursos que gestionarà.

Cal establir una agenda de reformes per endegar en la propera legislatura, articulades en torn a cinc eixos:

- La reforma territorial, per desconcentrar la Generalitat i per donar poder a les vegueries i governs locals.
- La reforma del Govern, per fer-ne un aparell polític eficaç, amb un disseny més compacte, un treball més col·legiat i amb fórmules que no aturin la màquina administrativa en els canvis de govern.
- La reforma dels departaments, distingint les funcions polítiques i les executives, enfortint les capacitats per al disseny i l'avaluació de polítiques, reduint la gestió operativa i atorgant-los autonomia per al disseny de la seva organització.
- La reforma dels serveis públics, apostant per l'innovació, la qualitat i l'orientació als ciutadans i donant autonomia als centres de prestació de serveis.
- La reforma de l'ocupació pública i de la gestió de les persones, endegant un sistema d'alta direcció, creant una Escola de Govern, connectant i donant identitat als empleats públics, creant una agència de selecció, replantejant els horaris de treball, apostant per fer de l'Administració "un excel·lent lloc per a treballar" i reconstruint les relacions laborals sobre noves bases.

Per tirar endavant aquesta ambiciosa agenda de reformes cal concentrar sota un conseller² fort totes les responsabilitats en matèria d'administracions públiques, estratègia corporativa i gestió de recursos humans, econòmics i tecnològics.

² Les designacions en gènere masculí s'han d'entendre referides a dones i homes.

Continguts

1. Introducció	4
1.1. L'Administració de la Generalitat.....	4
1.2. Una altra legislatura perduda per la reforma de l'Administració (2004-2006).....	5
1.3. El sector públic a Catalunya després de l'Estatut	6
1.4. L'Administració que necessitem	6
2. Una agenda d'actuació 2007-2010	7
3. Cinc eixos de reforma	9
3.1. La reforma territorial	9
a) Desconcentració de l'Administració de la Generalitat.....	9
b) <i>Devolució</i> al territori	9
3.2. La reforma del Govern	10
a) Un Govern més compacte	11
b) Consellers i viceconsellers	13
c) Distingir <i>conselleries</i> i departaments	13
c) Un nucli de coordinació sòlid al centre del Govern	15
3.3. La reforma dels departaments.....	16
a) Distingir entre les funcions polítiques i les executives	16
b) Enfortir les capacitats per al disseny i avaluació de polítiques	17
c) Reduir la dedicació dels departaments a la gestió operativa	17
d) Donar autonomia als departaments en el disseny de la seva organització interna.....	17
3.4. La reforma dels serveis públics.....	18
a) Apostar per la qualitat.....	19
b) Dotar d'autonomia i de capacitats de gestió als centres de prestació de serveis públics i aproximar el seu control al territori.....	21
3.5. La reforma de l'ocupació pública i de la gestió de les persones	21
a) Crear l'Alta Direcció Pública de Catalunya	22
b) Enfortir el col·lectiu d'alts directius públics i millorar la seva capacitació i integració.....	22
c) Transformar l'EAPC en l'Escola de Govern de Catalunya	22
d) Crear els Servidors Públics de Catalunya: connectar i donar identitat als empleats públics	23
e) Enfortir les capacitats de reclutament, selecció i adscripció.....	24
f) Replantejar la jornada i flexibilitzar els horaris de treball	25
g) Fer de l'Administració "un excel·lent lloc per a treballar"	25
h) Reconstruir les relacions laborals sobre noves bases.....	26
4. Per impulsar les reformes	27
4.1. Un conseller fort i amb competències integrals	27
4.2. Uns òrgans externs d'assessorament i de seguiment	27
4.3. Un lema	28
4.4. Un moment	28

1. Introducció

Des de fa anys, els organismes internacionals insisteixen en la importància d'una administració pública capaç per al desenvolupament, la competitivitat internacional, el benestar i la cohesió social d'un país. Aquesta ponència pretén realitzar una anàlisi crítica de la Generalitat com a institució i apuntar-ne línies per a la seva reforma. Vol també posar de relleu la necessitat d'obrir un debat sobre el model d'Administració que Catalunya necessita, debat que hauria de superar les limitacions de les visions internes, implicant les organitzacions socials, les empreses i la societat. La ponència centra l'anàlisi en l'Administració de la Generalitat, si bé en alguns aspectes abasta tot el conjunt d'administracions públiques de Catalunya. El text apunta idees no sempre del tot elaborades que, lluny del dogmatisme, pretenen ser tan sols propostes per al debat.

1.1. L'Administració de la Generalitat

Durant 23 anys (1980-2003), els successius governs de la Generalitat no van demostrar voluntat ni capacitat per construir una Administració moderna. Van deixar que es formés i creixés un aparell burocràtic tradicional, de model francès, seguint les pautes de l'Administració de l'Estat. En cap moment no es va optar per un model diferent. No es va saber (o no es va voler) liderar la construcció d'un disseny institucional propi. Més enllà de la retòrica³ i d'alguns plans fracassats, s'hi van introduir tan sols algunes reformes disperses. En l'última etapa el CAT21 podia haver estat un revulsiu però no va reeixir. L'Administració Oberta de Catalunya (AOC) també va ser una aposta interessant sense resultats però massa sòlids en els seus inicis. A més, any rere any, les inèrcies -no frenades per manca de polítiques corporatives especialment en l'àmbit dels recursos humans- van fer que aquella administració que havia nascut amb voluntat de servei anés passant de l'entusiasme al desencís.

La Generalitat s'ha consolidat, doncs, com una institució feble, sense identitat i sense valors compartits. Aquesta maquinària administrativa jove i sense tradició ha estat mancada, fins i tot, dels valors corporatius clàssics dels grans cossos funcionaris. El resultat és el d'una administració lenta i poc eficaç, allunyada dels ciutadans, despreocupada per la qualitat dels serveis i per l'impacte de les seves polítiques. La seva escassa capacitat de reacció i de coordinació interdepartamental i interadministrativa ha quedat novament de relleu en situacions recents com la de l'esfondrament del Carmel o la de la nena maltractada Alba⁴.

Contradictòriament, l'Administració de la Generalitat es comporta amb prepotència davant dels ajuntaments, la societat civil i els ciutadans. I també es relaciona amb els seus empleats i sindicats amb una falsa prepotència, que encobreix una gran debilitat que resulta en contínues concessions i claudicacions davant les pressions corporatives. Altres característiques a destacar són la centralització, la compartimentació o la feblesa de les polítiques horitzontals. Catalunya es

³ La Llei 13/1989 n'és una bona mostra, amb moltes disposicions modernitzadores encara incomplertes 17 anys després.

⁴ Veure per exemple l'informe del Síndic de Greuges sobre el cas Alba.

caracteritza, en definitiva, per tenir una administració mediocre i –el que és pitjor– mancada de l'esperit crític necessari per a ser-ne conscient.

Val a dir que, a pesar d'aquesta mediocritat general i en un marc de feblesa institucional, algunes polítiques i serveis públics sobresurten per la seva qualitat, de vegades per l'esforç voluntarista de bons professionals o pel fet de ser gestionades des d'organismes que escapen de la lògica administrativa estricta.

1.2. Una altra legislatura perduda per la reforma de l'Administració (2004-2006)

El govern tripartit, que ha demostrat sòlids resultats en diverses àrees, no ha estat capaç de canviar les pautes i els estils de funcionament de l'Administració de la Generalitat. L'equip que es va fer càrrec inicialment d'aquestes responsabilitats, mancat d'experiència en gestió pública i sense cap idea alternativa, es va acomodar ràpidament a les pitjors inèrcies administratives.

El resultat, fins fa poques setmanes, no ha pogut ser més decebedor: una Administració que ha continuat creixent de forma bàsicament incrementalista⁵, una absència de criteris en la creació d'organismes, un enfortiment dels plantejaments més centralistes i dirigistes clàssics de Funció Pública, una Escola que llangueix, unes relacions laborals continuistes, que combinen el maltracte i la feblesa davant dels sindicats, un paper molt discret en la interlocució amb el Ministeri d'Administracions Públiques,... A més, Governació ha demostrat una profunda manca de capacitat de diàleg, lideratge i suport als departaments, alguns dels quals han impulsat en solitari interessants projectes de reforma. Finalment, el pitjor de tot, la frustració de milers de bons professionals que havien dipositat esperances en que quelcom canviés en l'Administració de la Generalitat.

Entre les realitzacions –encertades, o com a mínim benintencionades– cal citar algunes iniciatives disperses, sovint no protagonitzades pel Departament de Governació: el Pla de Govern, els avanços en la gestió financera (control de la despesa, pressupost per programes, comptabilitat analítica), la millora del web Gencat, l'Informe de Bon Govern, el Llibre blanc de la Funció Pública que ha proporcionat dades per al diagnòstic, la nova regulació de les incompatibilitats dels alts càrrecs, la transparència en matèria de directius i eventuais, la llei de conciliació o el projecte d'Oficina Antifrau. També cal fer esment d'iniciatives en elaboració com el decret en matèria de "mesures per a la millora de la qualitat dels serveis públics de l'Administració de la Generalitat" impulsat per la DGIOA⁶ o el futur Centre per a la investigació i l'avaluació de polítiques públiques⁷.

Malauradament, en els pocs mesos que resten de legislatura el nou equip del Departament de Governació no tindrà ni el temps necessari ni la situació més adequada per portar a terme iniciatives de reforma consistentes.

⁵ Vint mil empleats més (majoritàriament en serveis finalistes) i un fort creixement pressupostari.

⁶ Direcció General d'Innovació i Organització de l'Administració (Departament de Governació i Administracions Públiques).

⁷ Curiosament impulsat en solitari per Economia i Finances.

1.3. El sector públic a Catalunya després de l'Estatut

El nou Estatut atorga a Catalunya més competències –se n'han quantificat 50 més- i més recursos⁸, que es traduiran en una Administració més rica, més gran, més complexa, amb més àrees de gestió a les seves mans. El nou Estatut estableix el dret “a una bona Administració” i indica que les administracions han de fixar “els estàndards de qualitat” dels serveis públics. També fa referència a les cartes de drets dels usuaris. L'Estatut recull a més tot un seguit de principis que han d'inspirar el funcionament de l'Administració: coordinació, transversalitat, transparència, descentralització i desconcentració. L'Estatut millora també les capacitats d'autoorganització de l'Administració de la Generalitat i pot facilitar la definició d'un model català de funció pública. Finalment, l'Estatut anuncia lleis per regular l'organització i funcionament del Govern, la participació del sector privat en la prestació de serveis públics i l'estatut jurídic del personal al servei de la Generalitat.

Ara ja no hi haurà excuses: caldrà demostrar, als nostres ciutadans i també a les institucions de la resta d'Espanya, que som capaços de gestionar millor aquest gran conjunt de polítiques i de serveis responsabilitat del Govern de Catalunya. La Generalitat tindrà més poder, però als ulls dels ciutadans aquest poder només es legitimarà definitivament quan demostrï la seva eficàcia com a servei. La proximitat ajuda, però és insuficient si no va acompanyada d'esperit crític, voluntats emprenedores, visió i capacitats d'innovació. Un dels grans reptes del Govern i de l'Administració de la Generalitat haurà de ser, doncs, fer realitat aquesta millor gestió dels serveis públics sobre els que té o tindrà competències.

Per què els ciutadans seran exigents i demanaran que l'Estatut es tradueixi en escoles més ben gestionades i en mestres més motivats, en mossos que ens facin sentir més segurs i més ben tractats, en hospitals que funcionin, en obres públiques ben plantejades, en serveis socials intel·ligents i eficaços, en presons que rehabilitin o en jutjats que resolguin. I la millora no pot venir només de tenir més recursos. Al contrari, l'abundància de recursos sense capacitat de gestió és amb freqüència la pitjor escola. La qualitat dels serveis als ciutadans, sostinguda i sostenible, només pot venir de la gestió, de la bona gestió.

D'altra banda, en pocs mesos s'aprovarà l'*Estatuto Básico del Empleado Público*, que –també en part per culpa nostra⁹- no serà l'estatut flexible i de mínims que necessitaríem, però que obrirà oportunitats que caldrà saber aprofitar.

1.4. L'Administració que necessitem

Cara a la propera legislatura, cal fixar com a prioritat el comptar amb una administració moderna i eficaç. Cal apostar per fer de l'Administració de la Generalitat una Administració excel·lent, internament forta, capaç de gestionar polítiques complexes i de produir serveis que aportin valor públic als ciutadans. Una Administració àgil, amb intel·ligència i sentit comú, que es vista amb confiança pels ciutadans, les empreses i les institucions que s'hi relacionen.

Amb el risc de caure en els tòpics, entenem que aquesta Administració hauria de tenir les següents característiques:

⁸ S'ha calculat que la Generalitat administrerà més del 50% de la despesa pública total a Catalunya.

⁹ La Generalitat no ha estat capaç de construir una visió alternativa entre les comunitats autònomes i els ajuntaments espanyols que permetés fer un front comú amb idees renovades.

- Ser ambiciosa, amb voluntat d'esdevenir model de referència per altres administracions.
- Respondre àgilment als impulsos polítics.
- Tenir visió per anticipar-se i capacitat i dinamisme per reaccionar davant els nous problemes.
- Ser forta i disposar d'una arquitectura institucional adequada.
- Disposar de mecanismes per frenar el creixement inercial, per avaluar el rendiment institucional i per identificar i eliminar estructures obsoletes.
- Prestar serveis de qualitat, dissenyats i orientats per als ciutadans.
- Treballar en xarxa, establint relacions d'igual a igual amb les administracions locals i amb els agents socials.
- Comportar-se amb modèstia, evitant les actituds prepotents.
- Apostar per la innovació a tots els nivells, experimentant i avaluant els resultats.
- Tenir orientació al canvi, esperit crític i capacitat d'aprenentatge.
- Orientar-se més als resultats i menys als procediments.
- Apostar per la professionalitat, evitant l'utilització de criteris partidistes en l'ocupació dels llocs de direcció.
- Ser capaç d'atreure, retenir, motivar i desenvolupar als millors professionals.

2. Una agenda d'actuació 2007-2010¹⁰

El Govern que es constituirà a resultes de les properes eleccions ha de marcar com una prioritat clara l'enfortiment i la reforma de l'Administració de la Generalitat i la millora dels serveis als ciutadans. Aquest tema no suporta ja més demores i és una qüestió a situar en el primer nivell de l'agenda política. És més, la reforma de l'Administració ha de ser vista com una exigència democràtica, més encara quan l'Estatut ha cristal·litzat el dret dels ciutadans a una bona administració. És veritat que es una qüestió difícil, amb obstacles i enemics, i sense rèdits polítics aparents a curt termini. Ara bé, qui ha viscut de prop l'Administració de la Generalitat sap que el Govern no té a les seves mans l'instrument que necessita per tirar endavant les noves competències i les polítiques avançades que caldrà impulsar. I, insistim una vegada més, després de l'Estatut els ciutadans exigiran resultats, és a dir, bons serveis i una Administració que funcioni.

El proper Govern podrà construir sobre el diagnòstic i l'aprenentatge aconseguit pel govern tripartit, que ha protagonitzat ja un canvi en les polítiques i un canvi en les formes. Però haurà d'anar més enllà. Haurà de definir prioritats, haurà d'adoptar decisions i haurà de vèncer les resistències d'aquells que es s'oposen a canviar les formes de treballar. I per això haurà de fixar una agenda d'actuació i haurà de definir una estratègia per al canvi, configurant un full de ruta per a construir una administració potent al servei de l'ambició de Catalunya.

¹⁰ És evident que quatre anys és un període massa curt per implementar les reformes que es proposen. "2007-2010" fa doncs referència a l'urgència d'iniciar amb força el procés de reformes en la propera legislatura.

En aquest full de ruta podríem ubicar cinc àmbits necessitats de canvis. Les cinc reformes proposades són: la reforma territorial, la reforma del Govern, la dels departaments, la reforma dels serveis públics i la reforma de l'ocupació pública i la gestió de les persones. En el proper apartat s'enumeren i presenten algunes de les actuacions que podrien incorporar-se en cadascun dels cinc eixos de reforma proposats. La combinació dels cinc eixos i dels projectes i accions que els integren constituïrien una potent agenda 2007-2010 per construir una Administració diferent a Catalunya.

Aquesta ponència no aborda dos eixos més de reforma en els que caldria també avançar sense demores:

- Un eix no abordat és el de la interrelació administracions-societat. És evident que la gestió pública és cada cop menys patrimoni exclusiu dels poders públics, que han de buscar la complicitat dels ciutadans i de la societat civil si volen implementar polítiques legítimes i eficaces. En aquest sentit, caldria un eix de reforma per fer de l'Administració de la Generalitat, allò que alguns en diuen una administració *deliberativa o relacional*.
- L'altre eix que no s'analitza és el de l'articulació amb les administracions "no catalanes" que operen a Catalunya. Després de l'Estatut, s'imposa la lleialtat i el joc net amb l'Administració de l'Estat i l'aposta per la UE. La Generalitat és Estat i és Unió Europea. Cal, doncs, -sempre que sigui possible- gestionar des de la Generalitat (o des de les vegueries i ajuntaments) les polítiques de l'Estat i de l'UE. Però cal, també, lleialtat institucional, reconeixent que l'Administració de l'Estat i la de la UE són institucions legítimes, que tenen un rol a jugar en la governació de Catalunya i a les que s'ha de donar suport i visibilitat en la seva interlocució amb els ciutadans. La presència directa de l'Administració de l'Estat a Catalunya s'haurà doncs de reduir, però allò que quedi haurà de ser acceptat i integrat lleialment per la Generalitat.

La ponència tampoc no fa referència directa a les TIC. La raó és que es vol emfasitzar que les reformes que necessita l'Administració de Catalunya són, sobretot, de principis i no exclusivament d'instruments. Res més perillós que pensar que podem canviar una organització a cop de tecnologia. Les TIC han de possibilitar i acompanyar, però mai protagonitzar el canvi, si volem anar més enllà dels canvis purament cosmètics. El text tampoc no aborda la desregulació i la simplificació normativa, mesures higiènicament necessàries després d'anys d'una cultura legalista i de canvi per decret que ha generat fenòmens d'hiperregulació; ni s'apunta la política que caldria endegar a continuació, adreçada a vetllar per la qualitat tècnica de les normes i per la derogació sistemàtica de les que són obsoletes. Finalment, la ponència no emfasitza els mecanismes pressupostaris ni de gestió financera, partint de la consideració que s'està treballant en la direcció adequada.

La descripció de les reformes i dels seus components que es fa a continuació s'ha centrat en allò que cal fer i no tant en com s'ha de fer. Per tant, no es fa esment detallat de lleis, decrets i d'altres instruments normatius que caldria utilitzar. La raó és doble: per una banda no s'ha disposat del temps ni de la informació suficient per analitzar tot l'entramat normatiu susceptible de reforma; per altra banda, es vol emfasitzar que, sovint, els instruments principals a utilitzar no són de caràcter normatiu.

3. Cinc eixos de reforma

3.1. La reforma territorial

Aquesta reforma té per objectiu apropar la gestió i la presa de decisions als problemes i a les persones. La reforma territorial ha de permetre articular un sistema coherent d'administracions públiques a Catalunya, basat en el principi de subsidiarietat, pel qual les competències han de ser exercides en el nivell més descentralitzat possible si no hi ha una raó convincent en sentit contrari. Una reforma territorial avançada permetria també "construir confiança" entre les administracions i possibilitaria que la Generalitat exercís un rol d'aixopluc i d'integració de tot el conjunt d'administracions i institucions públiques que presten serveis als ciutadans de Catalunya.

La reforma territorial estaria integrada per dos elements bàsics: la desconcentració de l'Administració de la Generalitat i la *devolució* al territori, i hauria d'anar acompanyada d'una racionalització dels serveis centrals dels departaments.

a) Desconcentració de l'Administració de la Generalitat

La Generalitat necessita una profunda desconcentració, a tots els nivells. L'Administració de la Generalitat és avui una maquinaria atrinxerada a Barcelona, que probablement pateix deseconomies d'escala derivades de la concentració de milers i milers de persones en centres de treball de la capital. Per contra, les delegacions territorials són organitzacions febles, amb poc personal, pocs recursos i sense capacitat de decisió. Cal doncs que la Generalitat es desconcentri en ella mateixa, transferint personal, recursos i capacitats de decisió a les delegacions del Govern i a les direccions territorials dels departaments.

b) *Devolució* al territori

Ara bé, el que cal sobretot és realitzar una intensa *devolució* de polítiques i de serveis al territori. En aquest sentit, caldrà definir rols i atorgar competències a les vegueries i als governs locals, sota el principi de tractar-los d'igual a igual i de considerar-los part de l'Administració de Catalunya. En síntesi, cal traspasar al món local un conjunt de competències plenes i cal garantir que les competències d'execució, salvant excepcions justificades, estiguin sempre a prop dels problemes i dels ciutadans. Ara bé, aquest atorgament de competències no s'ha de fer necessàriament de forma simètrica o uniforme, podent-se construir solucions diferenciades qui tinguin en compte les capacitats institucionals, les característiques dels territoris i les aspiracions dels ciutadans.

La *devolució* obliga a introduir en la discussió de la nova organització territorial i de la definició de les vegueries elements de racionalització i d'enfortiment d'estructures administratives que permetin construir un sistema institucional eficaç i sostenible. En aquest sentit, caldrà plantejar algun instrument que, respectant l'actual mapa municipal (de molt difícil reforma), doni solució a la manca de capacitats de gestió dels municipis petits¹¹. També caldrà transferir a les vegueries i

¹¹ Una solució a explorar seria considerar als petits municipis com institucions exclusivament polítiques, que prenen decisions polítiques (incloent l'assignació de recursos) que són implementades per ens de gestió supramunicipal, com ara mancomunitats, consorcis o comarques. Els municipis petits quedarien

als governs locals recursos econòmics i humans suficients procedents de la Generalitat (a més dels que heretin de les diputacions).

Serà un procés llarg i amb grans resistències, especialment internes, de polítics, directius i funcionaris que no voldran perdre parcel·les de poder. Per tant, caldrà lideratge sota un principi sòlid, que no pot ser un altre que el de traslladar al territori l'autogovern que Catalunya ha guanyat, fent realitat a casa nostra la subsidiarietat i la proximitat que tantes vegades hem reivindicat davant l'Estat i la Unió Europea.

3.2. La reforma del Govern

Aquest àmbit de reforma vol fer del Govern una màquina política eficaç. Per això, cal emfasitzar la vessant política del Govern, habilitant espais i temps per a la reflexió i per a la discussió política, avui molt absents de les sessions del Consell Executiu i circumscrites als partits i a trobades informals i fragmentades d'alguns membres del Govern. Per això, sembla recomanable –en línia amb les tendències internacionals- reduir el nombre de components del Govern per aconseguir un nucli més petit i cohesionat de consellers. L'avortada crisi de govern de la tardor passada anava ja en aquesta direcció. Caldria ara avaluar si l'estructuració en macroàrees realitzada llavors, a través de les anomenades Comissions de Govern¹² està donant els resultats previstos.

La reforma del Govern que es proposa pretén les finalitats següents:

- Enfortir el rol del president en la direcció estratègica del Govern.
- Emfasitzar les funcions polítiques dels consellers.
- Aconseguir una estructura de Govern més compacta.
- Superar el plantejament "ministerial", que sectorialitza els problemes, desafiant les estructures administratives per situar els problemes i les persones en el centre.
- Millorar les capacitats estratègiques en el centre del Govern.

Algunes iniciatives a explorar en aquest sentit serien:

- Reduir el nombre de consellers, anant cap a un nucli reduït de *superconsellers* amb visió sobre una àrea integrada d'actuació.
- Crear de forma explícita la figura del viceconseller com a responsable polític delegat de subàrees d'actuació.
- Enfortir el nucli estratègic del Govern: oficina del President, Presidència, secretari del Govern,...
- Descarregar al Consell Tècnic i al Govern de decisions administratives i de funció pública de baix nivell, desconcentrant-les als departaments o a una comissió ad hoc; això permetria recuperar temps per a la discussió política.
- Designar comissionats polítics d'alt nivell¹³ dotats de petites estructures ad hoc per impulsar certes polítiques transversals i projectes interdepartamentals.

així sense gestió administrativa ni plantilla pròpia, a excepció de les funcions de secretaria dels òrgans de govern; la gestió pressupostària s'exerciria per delegació en l'ens de gestió oportú.

¹² Política institucional, Economia, Polítiques socials, Política territorial i Seguretat.

¹³ La figura del *comissionat* ja va ser utilitzada en els governs de Jordi Pujol.

a) Un Govern més compacte

A continuació s'avança una possible estructura "compacta" del Govern, fragmentat tan sols en 8 conselleries, organitzades en tres àrees (veure Taula 1 a la pàgina següent). Els criteris sobre els que es basa aquesta proposta són de racionalitat tècnica, derivada de les interrelacions entre les polítiques i serveis a prestar i no s'han tingut en compte els inevitables equilibris polítics per a la constitució d'un govern, especialment en cas de coalició. Els elements més innovadors d'aquesta estructura serien:

- Concentració en un conseller de totes les funcions d'estratègia política, relacions institucionals i conducció de la maquinària administrativa. També caldria considerar una opció alternativa amb un conseller "polític" i un conseller de servei públic o d'administracions públiques, que podria llavors incorporar Administració de justícia (que té un gran aparell administratiu d'administració clàssica). Les dues opcions tenen en comú la idea d'evitar l'actual tricefàlia en l'estratègia d'administració pública¹⁴ i l'aposta per un centre fort que faci possible la descentralització a tots els nivells.
- Desdoblament d'Economia i Finances: la part de finances públiques aniria al conseller responsable d'administració pública i, en canvi, el conseller d'Economia es reforçaria per l'altra vessant concentrant les polítiques de dinamització de tots els sectors productius: indústria, agricultura, comerç, turisme..., així com les polítiques d'innovació i R+D.
- Integració d'Educació i de Treball, per reforçar així la proximitat del sistema educatiu a les necessitats del sistema productiu i a la cultura emprenedora (sense oblidar però la seva dimensió bàsica de formació en valors).
- Dependència de Medi Ambient del conseller de Territori, per integrar així les visions *desarrollistes* i *conservacionistes*.
- Integració d'Habitatge i de Cultura amb Benestar, per emfasitzar la seva condició de polítiques adreçades al desenvolupament de les persones i a la cohesió social.
- Integració d'Esports amb Salut, emfasitzant la seva dimensió de promoció de la salut per davant de la competició i l'espectacle.

Evidentment hi hauria moltes altres combinacions de responsabilitats polítiques per formular conselleries, totes elles amb avantatges i inconvenients, que caldria sospesar. Per exemple l'agricultura podria assignar-se al conseller de Territori en comptes d'adscriure's al d'Economia. Pel que fa a Treball, podria anar amb Economia, amb Benestar o ser una conselleria independent. La conselleria de Justícia podria desaparèixer i desdoblar-se: serveis penitenciaris amb Benestar i Administració de justícia i dret amb Seguretat ("*Law and Safety*"), etc. En quant a la distribució de les conselleries en àrees de govern, el conseller d'Educació i Treball que hem ubicat a l'àrea social podria alternativament ubicar-se a l'àrea de desenvolupament si es volgués enfortir la relació amb Economia.

¹⁴ Governació i Administracions Públiques, Economia i Finances i Presidència (i DURSI fins la darrera remodelació del Govern).

Taula 1. Un possible Govern compacte

Tres àrees de govern	Vuit consellers i conselleries	Principals responsabilitats de cada conselleria, a gestionar des de diversos departaments o agències
Institucional ¹⁵	1. Presidència	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolupament de l'Estatut - Relacions amb el Parlament i amb les altres administracions - Vegueries i Govern Local - Pla de Govern - Administració i Funció Pública - Delegacions del Govern - Finançament i tributs - Pressupost i ordenació de la despesa; patrimoni - Participació ciutadana - Atenció als ciutadans i comunicació - Relacions internacionals i cooperació
	2. Seguretat	<ul style="list-style-type: none"> - Seguretat interior - Emergències - Trànsit - Joc i espectacles
	3. Justícia	<ul style="list-style-type: none"> - Administració de justícia - Serveis penitenciaris i justícia juvenil - Dret Civil - Entitats jurídiques
Desenvolupament	4. Economia i sectors productius	<ul style="list-style-type: none"> - Economia, política financera i promoció econòmica - Indústria i seguretat industrial - Energia - Agricultura, ramaderia i pesca i desenvolupament rural - Telecomunicacions i societat de la informació - Internacionalització de les empreses - Innovació i recerca - Comerç - Turisme
	5. Territori	<ul style="list-style-type: none"> - Política territorial - Urbanisme - Infraestructures - Mobilitat i transports - Medi ambient, aigua, residus
Social	6. Educació i Treball	<ul style="list-style-type: none"> - Educació - Universitats - Polítiques d'ocupació i suport als emprenedors - Relacions laborals
	7. Benestar	<ul style="list-style-type: none"> - Serveis socials - Família, infància, joventut i dona - Immigració - Habitatge - Cultura - Política lingüística - Afers religiosos
	8. Salut	<ul style="list-style-type: none"> - Salut pública - Serveis sanitaris - Seguretat alimentària - Consum - Esport

¹⁵ Un dels consellers de l'àrea actua com a portaveu del Govern

Amb una estructura compacta com aquesta el Govern podria trobar-se al complet setmanalment, en reunions molt més productives (de 9-10 persones). Excepcionalment, el president podria fer participar algun viceconseller per informar sobre qüestions específiques. A més, amb la regularitat oportuna, el Govern treballaria en comissions a través de les tres àrees de govern reflexades en la taula 1. Aquestes reunions d'àrees o comissions haurien de preveure, quan així sigui oportú, la participació de viceconsellers, així com –excepcionalment- de consellers o viceconsellers no pertanyents a aquella àrea.

b) Consellers i viceconsellers

La reforma que es proposa ajudaria a que els consellers se sentissin i actuessin més com a membres del Govern i no tant com a caps del seu departament. Els consellers, a partir d'una visió integrada sobre una gran àrea d'actuació, haurien de tenir un clar protagonisme polític i una dedicació intensa a les relacions externes. D'altra banda es podria assignar un territori a cada conseller¹⁶, impulsant així als membres del Govern a combinar una visió sectorial amb una visió territorial; cada conseller seria doncs interlocutor principal amb una de les set vegueries, millorant així les relacions Govern-territori. Els consellers i conselleres haurien de respondre a perfils clarament polítics i serien nomenats amb previsions d'estabilitat, per tal de mantenir el nucli dur del Govern el més estable possible al llarg de la legislatura.

El complement a la reducció de consellers i conselleries seria la creació explícita de viceconsellers, eliminant en conseqüència la figura dels secretaris sectorials¹⁷. Els viceconsellers no formarien part del Govern, serien responsables polítics d'una política concreta i haurien d'aportar visió política i capacitat d'interlocució amb els sectors relacionats amb les polítiques que impulsen. Més enllà de la relació amb els sectors els viceconsellers haurien d'adoptar un rol modest en les relacions externes, per tal de no restar protagonisme públic al seu conseller. Finalment els viceconsellers haurien de ser en la pràctica més inestables actuant, sempre que sigui possible, com *escuders* polítics a sacrificar per preservar el seu conseller.

c) Distingir *conselleries* i departaments

Avui, els consellers i conselleres interpreten "tots els papers de l'auca", passant amb freqüència de l'alta política a tasques "de cap de negociat". Això té raons històriques i és comprensible per la pròpia animadversió dels funcionaris a la presa de decisions. Però aquest no pot ser el model de futur. Necessitem uns polítics que facin de polítics i uns directius i comandaments que assumeixin les seves responsabilitats.

Per impulsar això, res millor que allunyar d'alguna manera als consellers de les *misèries* quotidianes dels departaments. Això podria aconseguir-se a través d'un sistema d'agències executives com els que operen en els països escandinaus i anglosaxons. Creiem, però, que també es pot avançar en aquesta direcció sense multiplicar les agències independents: cal, senzillament, separar els consellers i les "conselleries" dels departaments.

Amb aquesta fórmula les conselleries serien petits nuclis de suport al conseller, dotades de professionals d'alt nivell amb funcions d'estratègia i avaluació. Les seves estructures -molt flexibles- es configurarien ad hoc en funció de les

¹⁶ Excepte al conseller de Presidència. Això permetria per exemple que el conseller de Territori fos l'interlocutor amb l'Alt Pirineu, el de Benestar amb la Catalunya Central o el d'Educació amb la vegueria de Girona.

¹⁷ Potser fora bo obrir el ventall retributiu dels directors generals, per tal d'evitar la temptació de crear secretaries sectorials només per necessitats salarials.

responsabilitats polítiques assignades a cada conseller i del seu estil de treball. Es composarien tant de funcionaris de carrera com de personal eventual de confiança.

De cada conseller dependrien diversos "mòduls" o entitats instrumentals estables, amb forma jurídica de departament, si bé en alguns casos podrien adoptar forma d'agència o d'empresa pública. Els mòduls serien dirigits per un secretari general i mantindrien estructures similars als actuals departaments. Tindrien l'alta direcció política (conseller) una mica més allunyada, el que milloraria la distinció de responsabilitats polítiques i gerencials i permetria que els departaments rebessin amb més facilitat influències positives d'altres nuclis de direcció política (president, altres consellers, viceconsellers i comissionats). Un model similar, que funciona des de fa anys amb prou bons resultats, és el de l'Ajuntament de Barcelona, en que per exemple els gerents de Sector rendeixen comptes a més d'un regidor de govern¹⁸.

La separació entre consellers i departaments no pretén, de cap manera, despolititzar les polítiques públiques, ans al contrari: pretén obrir espais que permetin als consellers i al Govern en el seu conjunt dedicar-se a fer política en majúscules, mentre l'Administració treballa en la implementació de les polítiques i prioritats fixades pel Govern i com a maquinària de prestació de serveis als ciutadans. En aquest sentit podríem dir que la conselleria jugaria un rol de principal i els mòduls un rol d'agent, podent ser convenient l'establiment de fórmules de contracte-programa per establir els objectius a assolir i els sistemes d'avaluació de resultats. Som conscients que la separació entre el disseny i l'execució de les polítiques és, en alguns àmbits, extremadament difícil i som també conscients de les dificultats de la fixació d'objectius i de la mesura dels resultats. Per tant, aquesta "separació" que es proposa s'haurà de traduir moltes vegades en la realitat en una autolimitació de rols sobre una base de confiança mútua, de complicitat i, sobretot, de molta interrelació entre la conselleria i els mòduls adscrits.

Aplicant aquest model, es definirien uns 35 ó 40 mòduls o departaments¹⁹, que assumirien un conjunt de competències i de serveis a l'entorn d'un eix clar de política pública. Aquests mòduls tindrien forma jurídica de departament o, en alguns casos, d'agència, empresa pública o consorci, en funció de les competències i serveis a gestionar. Dels mòduls o departaments podrien dependre agències, organismes autònoms o empreses públiques.

Aquest model milloraria també l'estabilitat de l'Administració de la Generalitat, doncs els mòduls/departaments serien definits amb vocació de permanència i amb criteris de racionalitat, partint de conjunts *indivisibles* de productes i serveis que configuren una política pública. En la pràctica tindríem uns mòduls estables i indivisibles que s'assignarien de manera contingent als consellers i conselleres després de cada canvi de govern. Ara bé, els canvis en el Govern generarien molt poc trasbals administratiu, doncs cada mòdul tindria la seva *motxilla* de recursos que l'acompanyaria, evitant haver de moure plantilles i crèdits pressupostaris. Pel que fa als directius, i en connexió amb el sistema d'Alta Direcció Pública (ADP) que es proposa en l'apartat 3.5.a), caldria definir quins mòduls tenen directius ADP i quins mòduls cobreixen els seus llocs directius amb lògica tradicional de confiança política. Amb això es reduirien al mínim imprescindible els canvis en llocs directius després d'un canvi de conseller.

¹⁸ L'Ajuntament de Barcelona està estructurat en 6 sectors i 10 districtes, la direcció executiva de cadascun dels quals recau en un gerent nomenat per l'alcalde. La direcció política d'aquest conjunt està en mans de l'alcalde i dels 24 regidors que formen l'Equip de Govern.

¹⁹ Amb aquest nombre tan elevat de departaments i secretaris generals, caldria repensar el rol i el funcionament del Consell Tècnic, potser en la línia de reunions setmanals per àrees de govern i reunions mensuals de la totalitat de secretaris generals.

La distinció entre conselleries i departaments convertiria, per exemple, l'actual Departament de Justícia en un conseller/a (i una conselleria) de Justícia de qui dependrien dos mòduls: un de justícia i dret i un altre de serveis penitenciaris i justícia juvenil. Aquesta fórmula facilitaria que, en funció de prioritats polítiques, de posicions ideològiques o de la confiança del president, el mòdul de serveis penitenciaris -per exemple- depengués políticament del conseller de Justícia, del de Benestar o del de Seguretat.

La separació dels consellers de la gestió departamental quotidiana podria tenir d'altres efectes positius. Un conseller higiènicament allunyat i convenientment emparat i assessorat per un gabinet de suport potent seria menys *capturable* per les visions i pressions corporatives dels funcionaris. Enfortiria el seu rol de membre del Govern evitant visions unidimensionals de "cap del seu Departament". Dedicaria més hores a funcions veritablement polítiques, al diàleg i la interlocució amb altres actors polítics, socials i institucionals. Finalment, podria assumir més fàcilment diferents responsabilitats, en àrees diferenciades o en àmbits sectorials i en àmbits territorials alhora, tal com s'ha proposat anteriorment.

c) Un nucli de coordinació sòlid al centre del Govern

Un element clau en la reforma del Govern seria l'enfortiment del "centre del Govern" amb la constitució d'un nucli sòlid de coordinació política i de coordinació de polítiques. Aquest nucli s'ubicaria a la Secretaria del Govern i/o al Departament de Presidència.

Un possible model de referència per a aquest nucli seria el *Cabinet Office* del Regne Unit. El *Cabinet Office* es defineix com l'oficina central del Govern i té la missió de "fer que el Govern funcioni millor". Impulsa aquesta missió a través de tres funcions principals:

- *"Donar suport al Primer Ministre: per definir i aconseguir els objectius del Govern.*
- *Donar suport al Govern: per garantir la coherència, la qualitat i l'adequada implementació de les polítiques i de les activitats del conjunt de departaments.*
- *Enfortir la funció pública: per assegurar que "la Funció Pública²⁰" està organitzada eficaçment i té la capacitat en termes d'habilitats, valors i lideratge per aconseguir els objectius del Govern".*

Val a dir que el primer ministre britànic té a la seva disposició set unitats amb funcions d'estratègia, estudi i avaluació, distribuïdes en dues oficines (*Cabinet Office* i *Prime Minister's Office*).

Cal reconèixer que l'equip de la Secretaria de Govern ja ha treballat des de 2004 en aquesta direcció, amb tasques de suport al president i al Govern, però potser ha estat mancat d'un model de referència i de capacitats professionals suficients i, sense dubte, de temps suficient per desplegar els seus projectes. A mig termini, caldria anar consolidant un nucli d'alt nivell professional, que combinés experiència en diferents administracions i àmbits de l'administració. Això permetria avançar en la professionalització de la formulació de polítiques i en l'avaluació de resultats de les polítiques a mig i llarg termini, mes enllà dels indicadors numèrics immediats. Aquest nucli hauria de fer i encarregar recerca aplicada i actuar com a interlocutor dels *think tanks* de referència (per cert, molt escassos i febles a Catalunya).

²⁰ Civil Service.

Un altre funció a impulsar des d'aquest nucli serien els projectes d'abast interdepartamental, que haurien de ser abordats amb una perspectiva integrada (*whole of government approach*, en expressió anglosaxona) i amb un lideratge adequat, que permetés treballar travessant les fronteres administratives. Això es podria vehicular amb comissionats polítics d'alt nivell i amb la constitució d'equips ad hoc (*task forces*) integrats per professionals procedents de dins i fora de l'Administració.

3.3. La reforma dels departaments

Aquest tercer eix inclou un conjunt d'iniciatives adreçades a millorar la organització interna i el funcionament dels departaments (en la seva denominació actual), i a enfortir les seves capacitats per al disseny de polítiques. En aquest àmbit, com en molts d'altres, no hi ha receptes fàcils, però si podem emfasitzar certs principis elementals i alguns àmbits d'actuació a explorar, que es descriuen a continuació.

a) Distingir entre les funcions polítiques i les executives

Cal avançar, en la mesura que sigui possible, en la distinció entre les funcions polítiques i les executives. En el model proposat el conseller i els viceconsellers són la màxima direcció política del departament, encara que l'exerceixin des de la conselleria. Els directors generals juguen rols mixtos i heterogenis: alguns exerceixen funcions clarament polítiques, d'altres funcions molt tècniques; la major part combinen funcions tècnico-professionals amb funcions polítiques.

Per contra, pensem que els secretaris generals haurien de tenir perfils més gerencials que no polítics, sense estar mancats evidentment de la necessària visió política. Els secretaris generals, que podrien millor denominar-se directors de departament, haurien de prioritzar el funcionament de la màquina administrativa al servei de les polítiques impulsades pel seu conseller. Els secretaris generals haurien d'enfortir el seu tàndem amb el director de serveis, millor denominat gerent de serveis comuns²¹. En els departaments grans seria aconsellable reforçar l'equip gerencial desdoblant els actuals directors de serveis en dos gerents: un de recursos humans i un altre de recursos econòmics, materials i tecnològics.

Com a conseqüència de la distinció entre funcions polítiques i de gestió, caldria anar treballant l'adequada distribució de responsabilitats, malgrat és evident que hi ha elements comuns indistriables i que l'assumpció de responsabilitats té molt a veure amb cada matèria i amb les circumstàncies en que es varen prendre les decisions. Cal apuntar com a principi que la direcció política es responsabilitzi principalment dels *outcomes*, és a dir, de les conseqüències i dels impactes finals de les polítiques i decisions públiques i que la direcció executiva es faci responsable dels *outputs*, és a dir dels resultats immediats, en termes de volum de serveis prestats, qualitat, compliment de terminis, costos...

²¹ Tal com s'ha fet recentment amb els directors de serveis dels departaments absorbits en la darrera remodelació del Govern.

b) Enfortir les capacitats per al disseny i avaluació de polítiques

Salvant excepcions, en els departaments hi ha escasses capacitats per pensar. Les unitats de suport al conseller i al secretari general estan escassament dotades i no disposen de perfils professionals adequats per al *policy advice*, és a dir per l'assessorament en la formulació de polítiques d'actuació. Cal, doncs, enfortir de forma generalitzada les capacitats per al disseny, seguiment i avaluació de polítiques.

Això implica reforçar els nuclis estratègics dels departaments, dotant de tècnics d'alt nivell²² als gabinets dels consellers, als gabinets tècnics i, en alguns casos, a d'altres unitats de la Secretaria General, sense sobredimensionar però aquests "estats majors", que hauran de ser unitats petites i flexibles, que puntualment busquen suport extern. Les funcions d'aquests nuclis haurien de ser obertes i flexibles, ajustant-se en funció del departament, del seu equip directiu i de les seves prioritats. *Grosso modo*, de totes maneres, estem parlant de funcions d'estratègia i de formulació de polítiques, de suport a la presa de decisions, de planificació, d'avaluació i de control de gestió, de coordinació intra i interdepartamental, d'impuls de processos de diagnòstic, de *benchmarking* i recerca,... La lògica de treball d'aquestes unitats hauria de basar-se en el rigor analític i en les avaluacions basades en fets i dades. Si s'opta per la separació entre conselleries i departaments una part important d'aquestes capacitats haurà de ser assignada a les conselleries.

c) Reduir la dedicació dels departaments a la gestió operativa

Catalunya hauria d'aprendre de la tendència internacional cap a governs que concentren els seus esforços en les funcions bàsiques: interlocució social, establiment de prioritats, assignació de recursos, formulació de polítiques, presa de decisions... Aquests governs "més polítics" deleguen en altres estructures (governos locals, agències, entitats socials, empreses contractistes...) les tasques de gestió, d'execució i de prestació de serveis.

En aquest sentit, la tasca irrenunciable dels departaments (o de les conselleries i departaments) és dissenyar polítiques, assegurar la seva adequada aplicació i avaluar-ne els resultats. Però, en canvi, la gestió operativa no és necessàriament una tasca indelegable, al contrari. La gestió finalista dels serveis només s'hauria de portar des dels serveis centrals, és a dir des de les direccions generals, en casos excepcionals justificats. Els serveis finalistes i els centres de prestació han de tendir a ser gestionats pels ens locals, pels serveis territorials, per empreses públiques, per òrgans de gestió ad hoc, per entitats no lucratives o per empreses a qui s'hagi contractat la gestió. Cal, doncs, reduir la càrrega de gestió tant com sigui possible per recuperar temps i capacitats per l'interlocució social, l'estratègia i l'avaluació.

d) Donar autonomia als departaments en el disseny de la seva organització interna

Els departaments han de gaudir de la màxima autonomia possible per dissenyar la seva organització interna, amb flexibilitat suficient per adaptar continuament les seves estructures a canvis en les polítiques i/o en l'entorn. El control central *ex ante* ha de desaparèixer o s'ha de reduir al mínim imprescindible, per exemple establint sostres de despesa. Els controls previs de regularitat acostumen a ser

²² De reclutament mixt, combinant adequadament funcionaris i eventuais.

costosos i poc eficaços²³ i sovint incentiven als gestors cap els comportaments irresponsables (“jo demano, ja m’ho retallaran”). A més creen una desconfiança institucional molt negativa. En canvi, l’autonomia tendeix a responsabilitzar i a generar comportaments prudents, especialment quan les decisions que es prenen tenen conseqüències per qui les pren, per exemple en la disponibilitat de recursos.

Això no vol dir que Governació hagi de renunciar a jugar-hi un paper rellevant. El rol de la DGIOA²⁴ o de la DG de Funció Pública ha de ser el de donar criteris i pautes als departaments i el de donar-los suport en el disseny de mesures adequades per resoldre els seus problemes organitzatius. Però mai no hauria de ser el de censor extern que aprova o desaprova les propostes dels departaments, als qui s’ha de considerar d’una vegada per totes com majors d’edat. L’altre rol que caldria enfortir és el del control *ex post*. En aquest sentit, la DGIOA hauria de proposar periòdicament, amb fets i dades a la mà, la supressió d’organismes i unitats obsoletes²⁵, i la DG de Funció Pública hauria d’identificar bosses d’ineficiència en les plantilles.

En aquesta mateixa línia i respectant l’autonomia dels departaments, caldria elaborar consensuadament uns criteris racionals i uns protocols a seguir per a la creació d’organismes i empreses i també per l’externalització de tasques i serveis. Aquestes pautes haurien d’orientar i reconduir el desgavell acumulat respecte a la creació d’ens autònoms i respecte de les externalitzacions. Així mateix, hauria d’establir els instruments adequats en cada cas per garantir el compliment dels objectius marcats pel Govern, amb instruments com ara contractes-programa, plecs de condicions i sistemes de control i avaluació. Complementàriament, caldria pronunciar-se sobre els àmbits en que cal estimular la competència entre diferents proveïdors, privats o públics. En àmbits amb pluralitat de proveïdors molt consolidada, com ara sanitat i educació, caldria frenar les tendències perverses de qualsevol sistema i introduir mecanismes que assegurin una competència positiva, assegurant la transparència i generant incentius pels gestors, públics o privats²⁶.

3.4. La reforma dels serveis públics

La reforma dels departaments ha de millorar el seu funcionament, descarregant-los de bona part de la gestió operativa i enfortint les seves capacitats per a l’estratègia i l’avaluació. Ara bé, els ciutadans interactuen dia a dia amb els serveis finalistes i amb els professionals que els produeixen. Qualsevol estratègia de reforma estarà coixa sinó inclou en ella la millora de l’eficàcia, l’eficiència i la qualitat de tots i cadascun dels serveis públics. La reforma dels serveis públics pretén doncs impulsar la innovació en els serveis als ciutadans per millorar-ne la seva qualitat.

²³ Els controls centrals previs acostumen a sortejar-se, tant per la via de la trampa (buscar una fórmula per sortejar la prohibició o el control) com per la via decibel (la petició s’accepta quan el peticionari té capacitat per fer el suficient *soroll*).

²⁴ Direcció General d’Innovació i Organització de l’Administració.

²⁵ Seria molt revelador conèixer la dada de quants organismes i unitats s’han suprimit en l’història de l’Administració de la Generalitat (deixant fora els canvis derivats de les remodelacions de govern).

²⁶ Complementàriament també caldria vetllar millor per tal que quedi clar que –en tots els casos– ens trobem davant un servei públic de la Generalitat, sigui qui sigui el gestor. Per exemple en l’educació cal deixar de parlar de “privada concertada” denominant les escoles gestionades per un titular privat com “Escola Pública concertada”, i deixant-ho clar en tota la seva imatge externa, afegint tan sols una menció al proveïdor que gestiona l’escola, que –des que signa el concert– ha passat a ser una escola tan pública com totes les altres.

a) Apostar per la qualitat

La qualitat i la innovació son realitats consolidades en molts àmbits del sector privat al nostre país. El sector públic, una vegada més, va molt per darrera. A la Generalitat s'hi han desenvolupat tan sols algunes iniciatives aïllades, com ara l'Oficina de Gestió Unificada d'Indústria o les certificacions ISO de que gaudeixen alguns serveis. Cal crear les condicions adequades per a que es multipliquin les iniciatives d'innovació i qualitat en els serveis públics dependents de la Generalitat. Podrien apuntar-se algunes idees en aquesta direcció:

- **Compromisos de servei (cartes de serveis):** el Govern hauria d'impulsar que els serveis públics de la Generalitat, començant per aquells que tenen major impacte en els ciutadans, identifiquessin un conjunt clar i tangible d'estàndards de servei i compromisos amb els usuaris, així com de compensacions per incompliment. Això, si es fa amb serietat i amb la participació dels ciutadans, pot contribuir a que els catalans visualitzin una Administració més compromesa i més propera als seus problemes. Es tracta en definitiva d'explicar als usuaris i al conjunt de la ciutadania els resultats que poden esperar dels recursos que es destinen a aquella unitat. El nivell de compliment d'aquests compromisos s'hauria de fer públic periòdicament, i els mateixos compromisos haurien de ser sotmesos a revisió amb regularitat.
- **Certificacions de qualitat i mediambientals:** caldria establir quins serveis haurien de treballar per obtenir una certificació ISO 9000 del seu sistema de qualitat, així com quins serveis haurien de certificar (via ISO 14000 o EMAS) el seu sistema de gestió mediambiental.
- **Benchmarking:** caldria impulsar la utilització sistemàtica del benchmarking per part d'unitats i serveis; això permetria tenir punts de referència en organitzacions més avançades amb les que comparar els nostres resultats per anar-los millorant.
- **Models d'excel·lència:** el model d'excel·lència europeu EFQM, la seva simplificació per al sector públic CAF²⁷ o el model EVAM²⁸, desenvolupat pel Ministeri d'Administracions Públiques, podrien ser presos com marcs de referència i instruments d'autoavaluació per organismes o unitats més avançades en les que desenvolupar experiències pilot per la millora integral de la gestió.
- **Premis i incentius:** caldria establir, tal com s'ha fet en àmbits territorials molt diversos, distincions, premis i incentius per a organitzacions, unitats i persones que destaquin en la innovació; la gamma de possibles incentius és molt àmplia podent incloure des de viatges d'estudis per a equips innovadors a fons per cofinançar iniciatives de millora.
- **Sistemes de suggeriments dels empleats:** connectant la qualitat i els recursos humans, caldria alguna iniciativa que facilités la implicació dels empleats de base, per exemple sistemes a través dels quals els empleats puguin fer arribar a la direcció suggeriments, idees i projectes de millora; a canvi els empleats haurien de rebre reconeixement públic i algun petit incentiu, monetari o no.

²⁷ Common Assessment Framework, impulsat per la UE.

²⁸ Evaluación, Aprendizaje y Mejora.

- **Sistema integrat d'atenció a consultes, queixes i suggeriments**²⁹: la posada en marxa d'un sistema comú per donar resposta a consultes, queixes, incidències i suggeriments podria ser un revulsiu útil per compartir problemes i solucions entre departaments i, sobretot, per donar un missatge de servei a uns ciutadans que no perceben encara la Generalitat com una administració receptiva. El sistema bàsic hauria de ser comú per a tots els departaments i organismes, però la gestió hauria de ser, evidentment, totalment desconcentrada. Un sistema corporatiu permetria explotar les dades i comparar-ne els resultats així com aprofitar en conjunt les oportunitats d'aprenentatge que se'n deriven. Caldria també donar accés al Síndic de Greuges a les comunicacions creuades a través del sistema, així com vehicular els requeriments del Síndic per aquesta via, per tal de poder obtenir dades integrades d'insatisfacció dels ciutadans i poder convertir-les en processos d'aprenentatge i en iniciatives de millora.
- **Oficines del ciutadà interadministratives**: els ajuntaments han pres la davantera en la creació d'unes oficines dignes d'atenció als ciutadans. Crear-ne unes altres des de la Generalitat seria un greu error. Potser el més sensat seria la fórmula, emprada a Portugal i a Brasil, de les *Lojas do cidadão*, oficines comunes entre diferents administracions públiques on els ciutadans poden resoldre tramitacions de qualsevol administració representada. Caldria també anar pensant en la convergència, o com a mínim en la coordinació, entre els telèfons d'atenció als ciutadans dels diferents nivells d'administració (010, 012 i 060).
- **Avaluació periòdica de la qualitat dels serveis**: tots els grans serveis públics haurien d'avaluar, amb la col·laboració del Centre d'Estudis d'Opinió, la percepció dels usuaris i ciutadans respecte de la qualitat dels serveis prestats, així com de les seves expectatives de millora. Per donar més força, visibilitat i coherència a la visió dels ciutadans podria pensar-se en un informe anual de síntesi a presentar al Parlament.
- **Lliure elecció de proveïdor**: sempre que sigui possible i no hagi de generar efectes adversos greus, tots els serveis públics haurien d'oferir als usuaris la possibilitat de triar el proveïdor final de qui volen rebre el servei, generalitzant allò que –de vegades amb distorsions importants que cal corregir- avui podem fer en l'elecció d'escola, el canvi de metge, l'ús de la biblioteca que ens agrada o la tria de l'estació d'ITV que ens queda més accessible.
- **Consells d'usuaris**: per norma general, i salvant excepcions justificades, els serveis públics haurien de dotar-se d'un consell d'usuaris, com a òrgan que ha d'amplificar la veu dels usuaris davant dels gestors dels serveis i que s'ha de traduir en uns serveis públics més propers a les necessitats i aspiracions dels ciutadans; això és especialment important en aquells serveis públics que constitueixen un monopoli natural.

Aquesta aposta per la qualitat hauria de fer-se tangible per facilitar la involucració dels empleats públics; en aquest sentit es podrien explorar premis o complements salarials per als empleats que treballen en serveis amb certificació ISO i en unitats

²⁹ L'Ajuntament de Barcelona s'ha dotat recentment del sistema IRIS, un nou instrument de gestió de les incidències, reclamacions i suggeriments dels ciutadans. Basat en el concepte de traçabilitat, permetrà accelerar la derivació de les peticions als responsables de la resolució de la demanda i oferirà als ciutadans informació sobre l'estat de la seva petició. IRIS permetrà també disposar d'un "mapa" complet de les incidències i reclamacions, per monitoritzar la ciutat i millorar els serveis municipals, a partir de les col·laboracions dels ciutadans i dels treballadors de l'Ajuntament.

o departaments amb èxits mesurables sota models de qualitat, tal com fan algunes organitzacions³⁰.

b) Dotar d'autonomia i de capacitats de gestió als centres de prestació de serveis públics i aproximar el seu control al territori

Els centres de prestació de serveis i els professionals que hi treballen s'han instal·lat en una dinàmica de demanda continuada de recursos, que són administrats centralment i que es distribueixen sense massa criteris ni capacitats reals de control. Cal introduir un canvi de paradigma, partint d'una lògica de subsidiarietat i desconcentració. Les xarxes de centres de prestació de serveis no poden gestionar-se des de la llunyania de Barcelona. Cal partir d'un principi d'autonomia en la gestió, que atorgui a les escoles, als museus, als CAP, a les presons o als centres de menors àmplies capacitats per a la gestió dels recursos humans, econòmics i materials.

D'altra banda, cal atorgar al territori i especialment als ens locals certes capacitats de control sobre els equipaments que operen en el seu territori. Tot això s'ha de portar a terme sense pèrdua de les eventuais economies d'escala derivades de la dimensió ni de la possibilitat de gestionar el sistema de forma integrada. Evidentment, això no es fa "per decret" sinó que exigeix un procés d'aprenentatge i de prova i error que ha de ser impulsat i alimentat des dels serveis centrals.

En aquest sentit, cal obrir espais per experimentar noves fórmules organitzatives. A l'igual que ha fet Salut que, des de fa anys, encarrega la gestió d'alguns CAP a societats constituïdes per metges, Educació –per exemple- podria adjudicar algunes noves escoles a cooperatives de mestres³¹, obrint així una tercera via, capaç d'aprofitar els valors de l'escola pública i les capacitats de gestió de la concertada.

3.5. La reforma de l'ocupació pública i de la gestió de les persones

Aquest cinquè eix de reforma té un component macro i un altre micro. El macro ha de permetre bastir un model propi de funció pública, a partir de les possibilitats obertes pel nou Estatut de Catalunya i per *l'Estatuto Básico del Empleo Público* ara en tramitació a les Corts.

El component micro parteix de la constatació que l'Administració de la Generalitat no ha tingut mai una veritable política de personal. El mateix podríem dir de molts ajuntaments i organismes públics. Qualsevol empresa de serveis s'escandalitzaria de la poca importància real que es dona als empleats i de la manca d'especialistes amb que s'aborda la gestió del personal. La reforma hauria de promoure, doncs, que totes i cadascuna de les institucions que enquadren als 250.000 empleats públics que presten servei a Catalunya dediquin l'atenció necessària als seus recursos humans i enduguin polítiques de personal en conseqüència. Els departaments, agències i empreses de la Generalitat ho haurien de fer en el marc d'una política global liderada des d'un departament central.

³⁰ L'Ajuntament de Logroño, únic a Espanya amb una certificació ISO 9000 pel conjunt de l'organització, va impulsar el procés atorgant un complement salarial als empleats que treballaven en unitats que aconseguien la seva certificació ISO.

³¹ Així mateix es podrien emprar fórmules similars per a centres de menors, museus, biblioteques, residències, poliesportius i d'altres centres de prestació de serveis.

En l'àmbit de la Generalitat, un element transversal, que ha d'inspirar tot aquest eix de reforma és invertir l'actual pauta de desconcentració en la selecció i gestió del personal. Avui els departaments, amb algunes excepcions, depenen de Funció Pública en el reclutament i en la gestió del seu personal de base i, en canvi, tenen autonomia plena en la designació de directius (alts càrrecs, certs llocs d'eventuals i llocs funcionaris de lliure designació). La reforma hauria d'invertir aquesta situació per aproximar-nos a les pautes d'altres països: desconcentració de la gestió i el reclutament del personal de base i una lògica corporativa central en la selecció i gestió del personal directiu, compatible amb l'autonomia dels departaments.

A continuació s'apunten alguns elements d'aquest cinquè eix de reforma³²:

a) Crear l'Alta Direcció Pública de Catalunya³³

Aquesta iniciativa pretén impulsar la professionalització dels llocs directius de les administracions catalanes. Es tractaria d'endegar un sistema per proveir de directius qualificats, procedents de la funció pública o amb experiència de gestió en altres àmbits, aquells llocs de direcció que la Generalitat i les administracions adherides voluntàriament al sistema volguessin cobrir per aquesta via.

L'Alta Direcció Pública (ADP) posaria les bases per millorar la qualitat dels nostres directius públics, atraient bons professionals al sector públic a través d'una estructura oberta que possibilités l'entrada al sistema de persones amb experiència i configurés així una alta direcció professional, però no exclusivament funcional. L'ADP podria també facilitar la superació de barreres burocràtiques i l'impuls de polítiques interdepartamentals i intergovernamentals. La posada en marxa de l'ADP obliga a obrir el debat sobre les fronteres entre direcció política i direcció professional i hauria d'anar acompanyada d'un canvi en la cultura política i en el comportament dels partits.

b) Enfortir el col·lectiu d'alts directius públics i millorar la seva capacitat i integració

Cal endegar iniciatives per millorar l'acollida dels nous alts càrrecs i directius que s'incorporen a la Generalitat, assegurar la seva capacitat continuada i mantenir mecanismes potents de transmissió de valors i de missatges corporatius. Una acció emblemàtica en aquesta direcció seria realitzar una convenció anual de tots els directius al servei de la Generalitat.

c) Transformar l'EAPC en l'Escola de Govern de Catalunya

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) és, desgraciadament, una institució feble que pateix un fort descrèdit. Una solució radical passaria per la seva refundació ("tancar-la i tornar-la a obrir") en forma d'Escola de Govern de Catalunya. Aquesta nova Escola de Govern hauria de nàixer sobre dues premisses fonamentals: dedicació exclusiva o quasiexclusiva a directius i comandaments i abast interadministratiu, amb voluntat de prestar serveis per igual a totes les administracions i organismes que operen a Catalunya. A més, podria també oferir

³² S'apunten tan sols alguns. Caldrà però innovar en altres fronts, com ara la comunicació interna, la carrera professional, l'avaluació del rendiment o el sistema retributiu.

³³ Veure la comunicació de Xavier Sisternas al I Congrés de Gestió Pública, Una alta direcció pública per a les administracions de Catalunya (<http://www.eapc.es/publicacions/material/019/Sumari.pdf>).

capacitació per a certes institucions parapúbliques i per a organitzacions no lucratives que gestionen serveis públics.

A més de productes formatius, l'Escola podria prestar serveis de "*management development*" a directius individuals i organitzacions, esdevenint un centre de suport al lideratge³⁴. L'impuls d'una iniciativa d'aquesta envergadura exigeix la construcció d'un cert consens politico-institucional que hauria de permetre la constitució d'un consorci interadministratiu i interuniversitari com a òrgan de govern de l'Escola, aprofitant una idea que fa uns anys no va poder fruir. L'Escola hauria de disposar també d'una sòlida divisió de recerca o bé garantir la realització de recerca aplicada en la matèria a través de les institucions acadèmiques consorciades.

La capacitació del conjunt d'empleats públics hauria de confiar-se als departaments³⁵ i a les vegueries, que podrien produir-la directament o contractar-la a proveïdors externs, però no hauria de ser una funció central de l'Escola de Govern. Caldria, això sí, assegurar que la formació que reben els empleats i la que reben els directius comparteix els mateixos valors corporatius.

d) Crear els Servidors Públics de Catalunya³⁶: connectar i donar identitat als empleats públics

Catalunya disposa d'unes 250.000 persones treballant en administracions i organismes públics. Aquests milers d'empleats són funcionaris, estatutaris o contractats laborals i treballen per departaments i organismes de la Generalitat, per ajuntaments i diputacions, per universitats, etc. Ara bé, entre ells no tenen avui gaire en comú. O, com a mínim, no ho perceben així. Ningú no els ha fet veure que comparteixen l'honor i la responsabilitat d'elaborar les decisions públiques i de prestar els serveis públics per als set milions de ciutadans del nostre país.

La noció "Servidors Públics de Catalunya" podria ser útil per endegar dues iniciatives. La primera passaria per l'aprovació de la Llei del Servei Públic de Catalunya (SPC), com a llei marc de l'ocupació pública a Catalunya per assentar les bases d'un sistema català integrat de funció pública que faciliti la gestió de polítiques i de programes interadministratius, que generi sinèrgies entre les administracions catalanes i que faciliti la mobilitat del personal entre les administracions. En aquest sentit, la mobilitat hauria de ser entesa no tant com una opció individual, sinó com un mecanisme eficientista per connectar dèficits i superàvits de plantilla i també com un sistema per generar en els nostres empleats la visió integrada necessària per aplicar polítiques cada dia més intergovernamentals. En aquest sentit, l'SPC podria ser també un instrument útil per facilitar les transformacions institucionals que seguiran a l'aprovació de la nova organització territorial de Catalunya. Respecte la mobilitat, caldria també garantir una interconnexió fluida entre el SPC i les administracions i organismes públics de la resta d'Espanya i de la UE.

En segon lloc, la noció Servei Públic de Catalunya, explicada de forma adequada, podria contribuir a millorar la reputació de la funció pública, per aconseguir atraure al sector públic bons estudiants, bons professionals i persones dinàmiques i emprenedores, que avui difícilment veiem com a candidates en els processos de

³⁴ El lema del *Leadership Development Centre* de Nova Zelanda és "Desenvolupant les capacitats dels líders del sector públic" (<http://www ldc.govt.nz>)

³⁵ Alguns dels quals ja disposen d'escola pròpia.

³⁶ Aquesta idea es troba una mica més desenvolupada a l'article Servidors Públics de Catalunya (http://www.factorhumana.org/ficha.php?id_ficha=3996).

selecció. D'altra banda, el SPC podria facilitar el desenvolupament d'una identitat comuna, que ajudés els empleats públics a comprendre l'abast i la importància del projecte pel qual treballen i contribuís a la construcció d'un sistema de valors que enfortís la cultura corporativa i l'ethos professional dels diferents col·lectius d'empleats. La construcció del SPC exigiria evidentment enfortir i enfocar adequadament els instruments disponibles per a la formació i per a la comunicació interna.

e) Enfortir les capacitats de reclutament, selecció i adscripció

El sector públic s'enfronta, a tots els països desenvolupats, a creixents dificultats per atreure i retenir professionals d'alt nivell i amb els perfils adequats³⁷. Per lluitar contra aquesta tendència cal, d'una banda, competir en el mercat de treball i d'altra millorar els sistemes de selecció.

El primer element aconsella prestigiar la funció pública i construir per a l'Administració una "marca" de qualitat en el mercat de treball³⁸ capaç de competir i atreure perfils adequats³⁹. Aquesta marca implica crear entre els potencials candidats la percepció que el treball a l'Administració suposa un repte professional, permet gaudir d'oportunitats d'aprenentatge i de carrera i beneficiar-se de polítiques avançades de recursos humans. Res més lluny de la realitat, desgraciadament, doncs hem deixat la imatge de l'Administració en mans de les acadèmies que recluten opositors sota lemes com ara: "*Ven a la Administración, tendrás empleo para toda la vida*".

El segon element passa per professionalitzar les tasques de reclutament i selecció de personal. Entre les possibles iniciatives en aquest àmbit, crec que la creació d'una agència pública de selecció que pugui rebre encàrrecs de totes les administracions, té l'avantatge de trencar amb les inèrcies d'amateurisme actuals⁴⁰. Les administracions podrien així resoldre amb professionalitat i agilitat processos de selecció externa i de provisió interna de llocs. Aquesta agència, que podria inspirar-se en models existents en alguns països de l'OCDE⁴¹, hauria de garantir la participació dels potencials clients, amb la presència de totes les administracions interessades en un consorci interadministratiu que actuaria com a òrgan de govern.

A més l'agència podria esdevenir, a mig termini, el *marketplace* laboral de les administracions catalanes, és a dir l'espai per connectar oferta i demanda. A través de l'agència les administracions podrien trobar suport per resoldre dèficits o excessos de plantilla, per acompanyar processos de trasllats en el territori, reconversions de personal obsolet, recerca de llocs de segona activitat, etc. L'agència oferiria doncs "serveis a la mobilitat" del personal, tant a partir de encàrrecs de les administracions, com –en certs casos– a iniciativa individual dels empleats, que tindrien així un punt clar de referència per eixamplar les seves expectatives de carrera.

³⁷ Veure l'informe del Comitè de Gestió Pública de l'OCDE al respecte (<http://www.oecd.org/dataoecd/37/29/1937556.pdf>).

³⁸ A nivell interadministratiu i a nivell de cada organisme.

³⁹ Una qüestió complementària a tenir en compte és la necessitat d'enfortir la diversitat en la funció pública, per que pugui ser reflex de la societat a la que serveix.

⁴⁰ Molt generalitzades, però més evidents i tangibles en les seleccions realitzades per petits municipis i organismes.

⁴¹ Per exemple l'agència Selor a Bèlgica: (<http://www.selor.be/FR/Defaultframe.htm>).

f) Replantejar la jornada i flexibilitzar els horaris de treball

En aquest àmbit la discussió amb els sindicats no ha de ser 35 hores sí o no. En la pràctica ja estem en "les 35 hores", i sinó, el contagi habitual des d'administracions amb condicions més favorables ens hi acabarà de portar. La discussió en canvi és la de la racionalització/europeització dels horaris de treball, que –ja era hora- es comença a plantejar a partir del l'informe de la *Comisión para la racionalización de los horarios españoles*⁴². Treballar cinc matins de 8 a 3 i una tarda és profundament irracional, tant pels empleats, com per l'Administració i els ciutadans. Una operació guanya-guanya podria passar per acceptar les 35 hores efectives a canvi d'una racionalització definitiva dels horaris de treball⁴³.

Paral·lelament, caldria apostar per la creació de llocs de treball a temps parcial en moltes funcions del sector públic. Sovint paguem jornades setmanals teòriques de 37,5 hores per a llocs en que la feina es concentra en una franja diària de dues, tres o quatre hores o que tan sols es justificaria alguns dies a la setmana... Finalment, copiant a la *denostada* Administració de l'Estat caldria explorar la implantació de fórmules de teletreball en molts llocs de caràcter administratiu i professional⁴⁴.

g) Fer de l'Administració "un excel·lent lloc per a treballar"

L'Administració pot ser un bon lloc per a treballar. Per això és necessari establir un nou *contracte* -entès com a contracte psicològic- amb els empleats. Els eixos d'aquest contracte són tres: confiança, reconeixement i prestigi. Cal atorgar confiança als empleats i tractar-los com adults i com professionals. Cal reconèixer els esforços i els resultats, a tots els nivells. Cal millorar l'autoestima dels empleats públics, invertint en millorar el seu prestigi davant dels ciutadans⁴⁵. Resolts aquests tres elements caldrà afegir un quart eix, el de l'exigència.

Avançar en aquesta direcció no serà fàcil. Fins i tot els empleats més entusiastes i automotivats tenen raons objectives per desconfiar. Caldrà una política continuada de fets i també de gestos i missatges, sòlida, compartida i practicada des de l'alta direcció política fins a l'últim comandament, passant per totes les unitats de personal. Per iniciar el trajecte, cal un diagnòstic autocrític. El model *Great Place to Work*⁴⁶ ("gran lloc per a treballar" o "excel·lent entorn de treball") ens pot oferir informacions valuoses, a través d'un estudi de clima laboral i d'una anàlisi de les nostres pràctiques laborals. I també ens pot proporcionar bones pràctiques de referència, a través de les quals observarem que moltes empreses amb pitjors

⁴² *España en hora europea: libro blanco de la Comisión Nacional para la Racionalización de los horarios españoles y su normalización con los demás países de la Unión Europea*, 2005.

⁴³ Un possible horari europeu, més respectuós amb la fisiologia, i per tant més productiu seria: Entrada: flexible 8.00-9.30h. Horari de permanència obligada (28,5h): 9.30-16.00 de dilluns a dijous (amb una pausa no retribuïda de 30-60' per dinar entre 13.00 i 14.00h i sense pausa per esmorzar); divendres: 9.30-13.30h. Hores flexibles: 6,5, a realitzar distribuïdes en un mínim de dos dies. Les pautes horàries individuals reals que generaria,serien, per exemple, de dilluns a dijous de 8.00 a 16.15h, de 8.30 a 16.30h o de 9.00 a 17.30h. Els grans avantatges d'aquest horari cara a la conciliació treball-família serien el de poder portar o recollir els nens a l'escola i el de poder iniciar el cap de setmana a les dues de la tarda de divendres.

⁴⁴ "El teletrabajo comienza a llegar a los ministerios", La Vanguardia, 23.6.06. Recentment el conseller de Governació ha manifestat que s'està estudiant la viabilitat del teletreball a les administracions catalanes.

⁴⁵ Curiosament –o no tant curiosament- el darrer acord amb els sindicats de l'Administració de justícia recull com a última clàusula que "El Departament de Justícia es compromet a impulsar les actuacions adreçades a la millora de la imatge pública de l'Administració de justícia i de l'activitat del personal al servei de l'Administració."

⁴⁶ <http://www.greatplacetowork.es/>

salaris i pitjors condicions laborals aconseguirien tenir empleats compromesos i motivats⁴⁷. El model *Great Place to Work* s'articula a l'entorn de la confiança entre directius i empleats i integra cinc dimensions: credibilitat, respecte, tracte just, orgull i companyonia. Altres models de referència com *Investors in People*⁴⁸, molt popular entre els organismes públics britànics poden ser també d'utilitat.

h) Reconstruir les relacions laborals sobre noves bases

Les relacions laborals en el sector públic català i espanyol són disparatades. Cal normalitzar-les, aproximant-les al que és habitual en el sector privat. Això passa per un doble procés. D'una banda, cal acotar el poder dels sindicats, limitant el seu rol i la seva capacitat d'influència al que són les seves funcions naturals de defensa dels drets dels treballadors.

D'altra banda, cal capgirar el model tradicional de relacions laborals al sector públic. Fins ara hem construït un model de confrontació. Direcció i sindicats s'han vist i s'han tractat com enemics. La direcció ha caigut sovint en dos errors: el primer, ser reactius, deixant que fossin els sindicats els que reivindicuessin i fessin plantejaments; el segon, ser durs amb els sindicats però tous amb els problemes. Amb els sindicats "en el seu lloc", caldrà construir "capital confiança", és a dir, *guanyar-se* als sindicats per al canvi. Això implica tractar-los amb respecte, d'igual a igual, i convertir l'opacitat en transparència i joc net, proporcionant-los tota la informació sobre el personal i sobre la marxa de l'organització.

Finalment, caldrà invertir en la capacitació dels quadres sindicals, per així poder dialogar amb algú que entén els números de l'organització i els problemes dels ciutadans i amb qui serà més fàcil discutir en termes de qualitat i d'eficiència. Uns sindicats més capacitats podran negociar de forma més responsable, allunyant-se de la demagògia en que sovint han caigut i a la qual moltes vegades els hem condemnat. El missatge de fons als sindicats ha de ser que, a la llarga, els empleats públics no tenen res a guanyar de deteriorar la qualitat i l'eficiència dels serveis públics per la via de defensar unes condicions laborals privilegiades i insostenibles.

En paral·lel al procés descrit, que hauria d'impulsar-se a nivell de tota la Generalitat i a nivell de cada organisme, caldria estudiar els avantatges que podria suposar la creació d'una agència per a la negociació amb els sindicats, seguint models implantats a països com Suècia o Itàlia⁴⁹. Aquesta agència, finançada amb les aportacions de les administracions adherides, crearia una patronal pública potent, més capaç i professional a l'hora d'establir estratègies i conduir negociacions amb els sindicats. Això es traduiria en un positiu allunyament del Govern i de la direcció política dels departaments dels avatars de la negociació col·lectiva, frenant el desgast polític injustificat i evitant les concessions als sindicats per raons polítiques.

⁴⁷ El *ranking* 2006 de millors empreses per a treballar a Espanya esta encapçalat per Danone, Roche, Microsoft, Novartis i American Express.

⁴⁸ <http://www.investorsinpeople.co.uk>

⁴⁹ http://www.arbetsgivarverket.se/in_english/index.asp, <http://www.aranagenzia.it/>

4. Per impulsar les reformes

4.1. Un conseller fort i amb competències integrals

Tradicionalment la Generalitat ha mantingut disperses les responsabilitats en matèria d'administracions públiques. El Departament de Governació és el responsable bàsic de les polítiques en matèria d'administració pública, a partir de quatre àrees de gestió: la funció pública, l'organització administrativa, la formació i la relació amb els ens locals. Però aquesta responsabilitat es veu compartida i mediatitzada per les competències d'un departament amb molt de pes, que és Economia i Finances. D'Economia depèn el pressupost i les normes d'execució pressupostària. També en depenen els plantejaments retributius i per tant l'estructuració en llocs de treball. Així mateix, és Economia i Finances qui determina l'estratègia en matèria d'empreses públiques. I en l'actualitat és també un organisme d'Economia i Finances, el Centre d'Estudis d'Opinió, qui estudia la valoració dels ciutadans respecte dels serveis que reben.

D'altra banda, les competències en matèries tan clau per la qualitat dels serveis públics com les TIC i l'atenció als ciutadans depenen avui del Departament de Presidència (i abans també en part del DURSI). Finalment, depenen de Presidència alguns elements clau per a la frontissa Govern-Administració, com la Secretaria de Govern i el suport al Consell Tècnic, al Consell Executiu i a les Comissions de Govern o el Pla de Govern.

La proposta en aquest àmbit és conceptualment molt simple: concentrar en un únic conseller la direcció política de totes les àrees d'actuació relacionades amb administracions públiques, estratègia corporativa de la Generalitat i gestió dels recursos humans, econòmics i tecnològics. D'aquest conseller haurien de dependre, per tant, les funcions en matèria de: administració i funció pública, vegueries i govern local, pressupost i ordenació de la despesa, atenció als ciutadans i societat de la informació; la secretaria del Govern i les funcions relacionades amb la planificació, seguiment i avaluació de l'acció de Govern (Pla de Govern, etc.) haurien d'estar també subordinades o, com a mínim, molt integrades amb aquest conseller. Tal com s'ha explicat en l'apartat 3.2.a), també podria ser una alternativa adequada l'opció per dos consellers, un de coordinació política i un altre encarregat de l'impuls de l'aparell administratiu.

Així mateix, caldria transformar profundament el rol que juguen la Secretaria d'Administració i Funció Pública, la DG de Funció Pública i la DGIOA. Aquests òrgans haurien de deixar el seu rol tradicional de control burocràtic, incompatible amb la devolució de les capacitats de gestió als departaments i als comandaments de línia. En canvi haurien de reforçar les seves capacitats d'estratègia i d'avaluació per poder liderar amb legitimitat el procés de reformes.

Finalment, és evident que estem pensant en un conseller i una conselleria molt propers al president en tots els sentits i que caldria comptar per tant amb el seu liderat polític insubstituïble per legitimar i per conduir les reformes.

4.2. Uns òrgans externs d'assessorament i de seguiment

Els processos de reforma plantejats podrien beneficiar-se d'assessorament tècnic extern i de la pressió de la societat civil. En aquest sentit el Govern podria constituir un òrgan amb funcions consultives per assessorar i *alimentar* les reformes. En aquest òrgan haurien de participar experts en gestió pública, recursos

humans, organització i qualitat, juntament amb directius d'organitzacions públiques i privades reconegudes pels seus nivells d'excel·lència i per les seves polítiques avançades en matèria de recursos humans.

Complementàriament caldria constituir una mena d'observatori dels serveis públics, com a òrgan consultiu amb la participació de representants d'institucions econòmiques i socials, organitzacions ciutadanes, consumidors, veïns, etc., per integrar també en les reformes la visió dels usuaris dels serveis públics.

4.3. Un lema

El procés de canvis i reformes proposat es visualitzaria millor i es faria més tangible pels ciutadans i pels empleats públics emmarcat sota un lema comú, com ara "Servei Públic 2010" (ó 2015...).

4.4. Un moment

L'agenda de reformes proposada és molt ambiciosa. Tant, que el perill és que mai no hi hagin les condicions necessàries per tirar-les endavant. Alguns dels elements que es proposa transformar van més enllà d'una pura reforma administrativa, exigint canvis en la cultura política i en el comportament dels partits. Però, tal com s'ha dit, la transformació de l'Administració és, abans que res, una exigència democràtica. És de fet una exigència ciutadana, que les persones corrents no formulen en abstracte, però que sovint reclamen amb exemples concrets⁵⁰.

Fa massa anys que la política i l'Administració s'allunyen del que són i del que fan els ciutadans de a peu. No podem esperar més. Cal aproximar el funcionament de les institucions a la racionalitat i al sentit comú dels ciutadans. No fer-ho seria suïcida. Cal combinar pressió social, valentia política, visió estratègica, capacitat tècnica i implicació dels empleats per donar la volta a l'Administració de la Generalitat. I per fer certes actuacions caldrà aprofitar el temps màgic dels primers mesos del nou Govern, aprofitant la legitimitat renovada i l'efecte sorpresa, abans que les inèrcies s'apoderin de l'agenda.

Si no, també podem intentar "canviar sense esperar els canvis". Mentre arriba "la gran reforma", si es que mai arriba, polítics, gestors públics i funcionaris podem anar canviant moltes coses. Així s'ha fet, per exemple, en molts ajuntaments de Catalunya, en que la proximitat als ciutadans ha impulsat a polítics i gestors emprenedors a construir institucions municipals sòlides que, dia a dia, han anat transformant Catalunya i creant valor públic per als ciutadans, mentre a la Generalitat "ens miràvem el melic".

Si volem, podem construir una Administració diferent. Catalunya ho necessita, l'Estatut ens ho exigeix, i els ciutadans ens ho agrairan.

⁵⁰ Recentment diverses cartes als diaris han formulat queixes sobre les reivindicacions i vagues dels mestres, dels funcionaris de justícia i d'altres col·lectius professionals del sector públic.