

L'administració pública a Catalunya: una perspectiva de futur

VISTA PRÈVIA

Com bastir una administració pública eficient, àgil i transparent i que alhora doni resposta a les demandes i necessitats de la ciutadania? Segurament, aquesta és una de les grans qüestions que ha de resoldre la República Catalana. Dotar-se d'un estat, principal gestor de la vida comunitària, que es mereixi la confiança de les persones. Perquè empara les seves llibertats i garanteix el seu benestar. Un estat on valgui la pena pagar impostos.

Les febleses del punt de partida

Catalunya no té tradició en el camp de l'administració pública. Quan l'estat liberal i, més endavant, l'estat social o del benestar van anar definint i transformant les administracions en altres països, Catalunya no disposava d'aparell polític propi. Va ser subjecte passiu de l'administració ineficient de l'Estat espanyol que es posava en marxa durant la monarquia liberal del XIX. Davant d'una administració percebuda com a forastera i inoperant, la societat catalana va adoptar una posició defensiva i desconfiada, una actitud que no solament s'adreçava a una administració que no era «la seva», sinó que es va estendre sovint a tota acció pública i administrativa interpretada com a interferència de la llibertat civil, econòmica o social. Tant la tradició social conservadora com el pensament llibertari van adoptar —en aquest punt i amb motivacions diverses— unes actituds similars. Només amb la figura política d'Enric Prat de la Riba (1870-1917) pren forma una valoració positiva de l'acció pública i, en conseqüència, una predisposició a la construcció decidida d'una estructura administrativa eficient. Però l'esforç de Prat de la Riba i de la Mancomunitat queda frustrat per la dictadura de Miguel Primo de Rivera (1870-1930) i tampoc no es reprèn amb prou impuls durant l'efímera i accidentada experiència de l'autonomia de la Generalitat de 1931.

La recuperació de l'autogovern a partir de 1977 enceta una nova etapa. Més que en cap altre moment del segle XX, s'estructura durant aquesta



Josep Maria Vallès
Professor emèrit
de Ciència Política de la UAB
josep.valles@uab.cat



Blanca Lázaro
Consultora del programa
SIGMA de la UE i la OCDE
blanca.lazarov@gmail.com



La magnitud de l'administració pública catalana és de proporcions modestes quan se la compara amb la d'altres països similars o amb la d'altres comunitats autònomes de l'Estat

etapa una administració pròpia amb característiques que es comentaran tot seguit. Però ja podem avançar que la hipoteca que significa la influència de l'administració de l'Estat juntament amb la desconfiança tradicional de la societat catalana envers el sector públic han fet molt difícil la construcció d'una administració pública innovadora i capaç de combinar l'eficiència operativa i la legitimitat democràtica de les institucions executives d'altres països. No solament ho han impedit limitacions externes. També hi ha contribuït la manca d'impuls polític dels governs catalans del període 1980-2012 que —per motivacions diferents— no han situat realment entre les seves prioritats estratègiques l'adaptació constant de l'administració pública a l'evolució d'una societat complexa com la catalana.¹

1 En un balanç dels primers 23 anys de l'autonomia, un bon observador de la política catalana —el notari Josep Maria Puig Salellas (1924-2007)— negava la idea que «si el sistema autonòmic no ha funcionat de manera prou satisfactòria és només a causa del poc marge que deixa a la nostra iniciativa i, per tant, al final, [és] culpa dels altres. I això no seria cert [...] Hi ha coses que nosaltres no hem sabut fer prou bé. I la raó difusa és una insuficiència de 'sentit institucional' [...] un cert distanciament cultural pel que fa al govern de la cosa pública». Més en concret, la insuficient atenció al fet que «a l'hora de governar útilment un país, és fonamental l'organització de tot un sistema administratiu des de baix». PUIG, *Catalunya: la penúltima cruïlla*, ps. 209-210.

És cert que és molt difícil començar des de zero en totes les pràctiques polítiques i administratives. La configuració i l'actuació de les administracions públiques en són una bona demostració. Fins i tot en processos de ruptura més o menys radical persisteixen pautes d'organització i de conducta administratives que duren força més del que els mateixos «rupturistes» pretenen. Per això, en el moment actual de Catalunya pot ser útil un balanç de situació quan sembla possible iniciar el que en termes comercials en diríem «un nou exercici».

Un balanç incomplet

Què es pot dir de l'administració pública catalana en aquesta primera dècada del segle XXI?² En primer lloc, cal recor-

2 No són massa abundants els estudis sobre la situació de l'administració pública a Catalunya. Cal esmentar els treballs: GALLEGO, BARBIERI i GONZÁLEZ, «Decision-making and policy shift under quasi-federal constraints: The case of health management in Catalonia, 2003-2007», sobre la reforma de l'Institut Català de la Salut; VILLORIA, *Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, sobre percepcions i valors dels empleats públics; GALLEGO i SUBIRATS, *Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*, referit de forma més general a l'estat de les autonomies i les implicacions en els àmbits de Salut, Educació i Serveis socials; BRUGUÉ, BOADA, i BLANCO, *Els motors de la innovació a l'administració pú-*

dar que és una administració construïda durant més de 30 anys d'autonomia política en el marc constitucional i estatutari definit durant l'etapa 1978-1980. En part transferida des de l'Estat i en part creada per la Generalitat, ha seguit força mimèticament un esquema i una cultura que remunten als inicis de l'accidentada instauració d'un estat liberal en la monarquia espanyola, especialment des de mitjans del segle XIX. Respon al que se sol qualificar, de forma una mica simplista, com a «model napoleònic» d'administració, uniformista, centralitzat i legalista, predominant en l'Europa meridional en contrast amb altres tradicions administratives del continent.

Una segona característica de l'administració catalana dels darrers 30 anys és un procés de creixement ràpid en efectius humans i pressupostaris. És un creixement vinculat a la posada en marxa d'un incipient estat del benestar en el

blica sobre la innovació a les administracions públiques, amb estudi de casos a Catalunya; i RAMIÓ, SALVADOR i GARCIA, *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Mòn local i món autonòmic*, sobre els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. També cal mencionar el Sistema d'Indicadors de l'Ocupació Pública a Catalunya (SIOP), impulsat pel Departament de Governació de la Generalitat. En conseqüència, en l'anàlisi que segueix els autors recorren sovint a les seves pròpies percepcions i experiència personal, que queden obertes a discussió i contrast.

La compartimentació massa rígida entre unitats administratives o entre instàncies territorials genera costos molt elevats per la dificultat de coordinació entre actors públics



qual les administracions han anat assumint més obligacions i dispensant més prestacions. El resultat d'aquest procés és una administració consolidada i diversificada, que té presència en la majoria dels camps de l'acció pública propis d'una comunitat política de desenvolupament econòmic i cultural avançat.

Tot i així, la magnitud de l'administració pública catalana és de proporcions modestes quan se la compara —en els efectius humans i en el volum pressupostari que gestiona en relació al seu PIB— amb la d'altres països similars o amb la d'altres comunitats autònomes de l'Estat.³ A més, la gran crisi econòmica iniciada el 2007 n'ha comportat una certa contracció.⁴

Aquesta dimensió modesta invalida les acusacions freqüents d'«expansió incontrolada» o de «magnitud excessiva». Són acusacions que deriven de la ignorància de la situació existent en els països més propers al nostre —per exemple, els països de la UE15 o dels estats membres de l'OCDE— o que senzillament arrenquen d'un prejudici ideològic de desconfiança o d'hostilitat envers el sector públic.

Però si volem anar més enllà d'una descripció i incorporar a aquest balanç de situació alguns indicadors més valoratius, haurem d'assenyalar alguns trets negatius de l'administració que tenim. Aclarim que podem qualificar-los com a negatius des d'una posició que reclama una administració capaç de combinar alhora més eficiència i més responsabilitat democràtica. És a dir, una posició crítica que vol certament més eficiència, però sense haver de pagar el preu de desnaturalitzar les garanties democràtiques que aquesta societat ha conquerit amb tant d'esforç i a les que no vol renunciar. En altres termes, un punt de vista crític i transformador que descarta models tecnocràtics i/o autoritaris que de vegades es presenten com a exemples a imitar.

Quins són els principals punts negatius de la nostra administració pública? Experimenta algunes rigideses típiques de les esmentades administracions de tradició napoleònica, a les que se sumen febleses —també compartides amb el clúster de països del Sud d'Europa— derivades d'una determinada cultura social i política.⁵

Una primera feblesa és la que deriva d'una compartimentació excessiva de responsabilitats en el si de les administracions, tant des d'una perspectiva vertical com horitzontal. Les polítiques públiques que han de respondre a problemes socials complexos exigeixen gairebé sempre la intervenció combinada de diversos actors administratius: en el camp de la salut i l'assistència social, en el camp de l'obra pública i el medi ambient, en el camp de la seguretat i de la lluita contra la marginació social... Per això una compartimentació massa rígida entre unitats administratives o entre instàncies territorials genera costos molt elevats per la dificultat de coordinació entre actors públics que sovint no comparteixen ni perspectives, ni ritmes en el tractament del mateix problema.

Una segona feblesa és l'excessiva penetració de la política partidista en l'administració pròpia del nostre entorn, constatable també a Catalunya.⁶ Encara que no prou estudiada de forma sistemàtica, aquesta deformació és percebuda pels mateixos empleats públics i alts càrrecs en l'àmbit de la Generalitat.⁷ La

3 GABINET D'ESTUDIS ECONÒMICS I INFRAESTRUCTURES, «El Sector Públic a Catalunya i Espanya. Impacte econòmic de diferents escenaris polítics», taules 6 a 9.

4 OCDE, *Spain. From Administrative Reform to Continuous Improvement*, ps. 28-29.

5 ONGARO, *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*; i KICKERT, «Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms».

6 KICKERT, «Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms».

7 VILLORIA, *Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*.

» La intromissió dels partits en les estructures administratives s'identifica com un dels factors del fracàs de la modernització de les administracions del Sud d'Europa

intromissió dels partits en les estructures administratives s'identifica en la literatura acadèmica com un dels factors responsables del fracàs dels intents de modernització de les administracions del Sud d'Europa.⁸

Això es així perquè la contaminació partidista incideix simultàniament en tres dimensions del funcionament de les administracions i, per extensió, de les polítiques que pretenen impulsar, incloses les de la seva pròpia reforma. En primer lloc, tendeix a fomentar una orientació clientelar i/o localista que afavoreix interessos molt vinculats als partits en detriment de l'interès general. En segon lloc, provoca el malbaratament de capital humà altament qualificat i desincentiva la gestió i el desenvolupament professional dels recursos humans. L'administració pública catalana disposa de personal qualificat, però la irrupció freqüent de directius —directors generals i altres responsables— en funció de la seva vinculació partidista i no de la seva experiència i formació constitueix una hipoteca molt perceptible en la gestió i un factor de desmoralització entre el personal professional. Finalment, aquesta infiltració partidista sovint introdueix una discontinuïtat in-

justificada en algunes polítiques públiques, atès que cada govern tendeix a imposar una nova agenda, tot descartant per sistema o modificant substancialment iniciatives que provinguin dels governs anteriors.

Tot plegat —i de forma compartida amb el conjunt de l'Estat espanyol i amb altres països de l'Europa meridional— ha constituït un context poc favorable o del tot estèril de cara al desenvolupament de processos de reforma administrativa. Quan s'han produït, aquests processos reformistes sovint han tingut un abast limitat, fragmentat i centrat en aspectes de racionalització de les estructures i dels procediments interns, així com en la professionalització burocràtica de la funció pública. Ha resultat un procés caracteritzat per canvis successius, amb efecte acumulatiu, localitzat normalment en organismes concrets,⁹ més que no pas de grans formes transversals.¹⁰

9 Com ara l'Agència Espanyola d'Administració Tributària, l'Institut Nacional de la Seguretat Social, el servei de Correus (veure PARRADO, «Failed policies but institutional innovation through 'layering' and 'diffusion' in Spanish central administration») o, a Catalunya, la reforma de l'Institut Català de la Salut (veure GALLEGU, BARBIERI i GONZÁLEZ, «Decision-making and policy shift under quasi-federal constraints: The case of health management in Catalonia, 2003-2007»).

10 Excepcions —tot i que amb resultats limitats—

Aquestes disfuncions de l'administració catalana són confirmades pels observadors. En primer lloc i de forma general, un estudi recent sobre la qualitat de la governança a països i regions de la UE atorga a Catalunya la puntuació més baixa en el conjunt de l'Estat —52 punts sobre 100—, 10 punts per sota de l'obtinguda pel conjunt de l'Estat i en contrast amb el País Basc, que no només supera la resta de comunitats autònomes sinó que se situa en un lloc destacat del rànquing de governs regionals de la UE.¹¹

a aquesta regla són, en el cas de l'Estat, la instauració del Pressupost per Programes el 1984, la Llei d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat el 1997, l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic el 2007 o, pendent d'aplicació pel que fa a les previsions més innovadores, la Llei d'Agències Estatals de 2006.

11 L'estudi CHARRON, LAPUENTE i DIJSKSTRA, «Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU» es basa en una enquesta a una mostra de ciutadans realitzada entre desembre de 2009 i febrer de 2010. L'enquesta inclou preguntes sobre efectivitat, imparcialitat i nivell de corrupció percebudes en la prestació de serveis públics en els àmbits d'educació, salut i policia (*law enforcement*); també, una pregunta sobre l'efectivitat dels mitjans de comunicació a l'hora d'exposar casos de corrupció, i també una altra sobre la correcció de les eleccions regionals.

8 KICKERT, «Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms».

El tractament governamental de les administracions ha oscil·lat entre l'expansió general en els moments de bonança econòmica i la contracció indiscriminada en els períodes de crisi



Alguns reptes pendents

Amb caràcter més concret, els resultats d'una enquesta sobre percepcions i valors del personal de l'Administració de la Generalitat, realitzada el 2010,¹² semblen corroborar fins a cert punt aquest diagnòstic, en particular pel que fa a la preeminència del criteri de legalitat sobre el d'eficàcia, a la rotació excessiva en llocs directius amb motiu de canvis de govern i també en relació a la influència de factors aliens al mèrit en la cobertura de llocs de treball, especialment en matèria de processos de promoció.¹³

Però, a més, aquesta mateixa enquesta assenyala algunes carències significatives en el funcionament ordinari de les administracions, especialment pel que fa a la gestió dels recursos humans i en particular a mancances en la planificació, en la comunicació interna, en el reconeixement per part dels superiors —que, d'altra banda, és considerat com un dels principals factors de motivació pels enquestats—: falta de transmissió de

valors de servei per part de l'organització; escasses oportunitats per exposar idees i propostes i que aquestes es tinguin en consideració; absència d'incentius per prendre iniciatives i millorar el servei; valoració limitada pel que fa a les possibilitats de formació...¹⁴

En resum, es pot afirmar que —amb algunes excepcions en l'àmbit municipal— la gestió del personal ha estat desvinculada d'un plantejament estratègic clar. L'incrementalisme propi d'èpoques de creixement pressupostari s'ha convertit durant la crisi en congelacions i ajustos transversals que han afectat també la formació del personal. És a dir, en comptes de plantejaments transformadors i ben orientats, el tractament governamental de les administracions ha oscil·lat entre l'expansió general en els moments de bonança econòmica i la contracció indiscriminada en els períodes de crisi. Cap de les dues dinàmiques ha permès una renovació efectiva de les administracions: al contrari, amb aquest tractament es consoliden o augmenten els seus defectes, tal com han posat de manifest alguns estudis.¹⁵

En aquest balanç de situació, què es pot dir de les relacions entre administracions i societat? Hem de ressaltar que la percepció ciutadana respecte de les nostres administracions públiques és ambivalent. Sol ser negativa quan valora el rendiment de l'administració en general, però —fins percebre l'impacte de la crisi— donava valoracions positives o bastant positives quan es referia a administracions concretes: educació, sanitat, seguretat pública...

Tot i així, cal ressaltar les exigències creixents de transparència, participació i avaluació que es projecten cap a les administracions públiques. Són demandes pròpies d'una societat amb més consciència dels seus drets en un sistema democràtic. Moltes reclamacions d'eficiència operativa no es poden deslligar de la consideració de l'administració pública com un instrument al servei d'una comunitat que pretén ser actor i no destinatari passiu de l'activitat administrativa. És a dir, d'una comunitat que —de forma més o menys definida— considera els seus membres com a ciutadans titulars de drets i obligacions i no com a clients o usuaris de prestacions i serveis.

És des d'aquesta perspectiva que es fan evidents els dèficits en transparència, participació i avaluació que pateixen les nostres administracions. Entre les característiques del model tradicional, s'ha ressaltat la seva poca

12 VILLORIA, *Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*.

13 La percepció sobre la legalitat de les decisions en matèria de personal és suficient (6,3), tot i que l'absència d'arbitrarietat en decisions de selecció i carrera amb prou feines assoleix l'aprovat (5,2) en el cas de processos de selecció, i suspèn en el cas de processos de promoció (4,4).

14 Aquestes febleses en la gestió del personal queden corroborades, per al conjunt de l'Estat, en l'estudi OCDE, *Spain. From Administrative Reform to Continuous Improvement*, que situa l'Estat a la cua dels estats membres en aquest àmbit. Veure gràfica 6.3, p. 204.

15 OCDE, *Spain. From Administrative...*, p. 203.

» L'eficiència operativa no es pot deslligar de la consideració de l'administració com una eina al servei de ciutadans titulars de drets i obligacions i no de clients de prestacions i serveis

disponibilitat a compartir informació i a reservar-se coneixements com a forma de protegir la seva esfera de poder i les seves immunitats. Ha intentat resistir també la intervenció ciutadana en el disseny i en l'execució de les polítiques públiques, posant límits a la participació ciutadana en el seu procés. D'aquesta manera, ha menystingut informació i coneixement en mans de la ciutadania, especialment en una societat en la que aquest coneixement es troba cada cop més repartit. L'arrogància d'alguns polítics, buròcrates i experts ha portat sovint a polítiques equivocades o a polítiques que —tot i ser bàsicament encertades— no han pogut comptar amb la legitimitat necessària per a facilitar la seva acceptació entre els destinataris. Finalment, l'avaluació sistemàtica i objectiva del resultat de les polítiques i de les activitats de les administracions no s'ha convertit en pràctica habitual. Això ha comportat la pèrdua d'informació útil per a corregir errors o difondre bones pràctiques. Alhora, els comentaris sobre les polítiques i la valoració dels seus administradors no han passat de ser un exercici superficial i sovint demagògic en mans dels partits de l'oposició o de professionals de la comunicació poc competents en la matèria. D'aquesta manera, el debat democràtic entre l'executiu governamental i l'oposició s'empobreix per manca de fonament

documentat. Esdevé un espectacle poc creïble per a una ciutadania que contempla amb poc interès la retòrica criandana d'una defensa a ultrança de les polítiques i de les administracions que fa la majoria de govern i l'atac indiscriminat contra la seva totalitat que practica l'oposició.

Els intents de resposta

Com es pot progressar cap a una administració més eficient i més legitimada? Ja hem dit que aquest objectiu no ha constituït en la pràctica una prioritat de l'acció governamental dels darrers 30 anys, malgrat l'existència d'estudis i de declaracions programàtiques formals. Però sí que es poden identificar algunes mesures parcials, algunes ja antigues i altres més recents o en curs d'elaboració. Podem donar-ne algun exemple.

1. Com a resposta a l'exigència social de major accessibilitat ciutadana a la informació sobre l'acció administrativa, s'han posat en marxa iniciatives legislatives d'àmbit estatal i d'àmbit català. En afectar també a l'administració catalana, la llei espanyola de 2013¹⁶ —malgrat ser una de les darreres en aprovar-se en l'àmbit de la UE— presenta una sèrie de limitacions en relació als estàndards

¹⁶ Llei 19/2013.

internacionals,¹⁷ com ara l'aplicació del principi de silenci administratiu negatiu en procediments de sol·licituds d'informació, la falta d'especificacions per a la implementació (tipus d'informació, formats, terminis...) o el grau d'independència de l'òrgan responsable de vetllar pel compliment de la llei.

Per la seva banda, la proposició de Llei Catalana de Transparència en tràmit al Parlament¹⁸ supera algunes de les febleses de la normativa estatal —per exemple, l'aplicació del principi de silenci positiu— però presenta també algunes zones d'ombra. N'és una la discutible independència de la comissió que ha de vetllar pel compliment de la normativa, atesa la seva adscripció a un Departament de la Generalitat que l'haurà de dotar de mitjans humans i materials. La seva composició, d'altra banda, es restringeix a experts juristes i documentalistes, la qual cosa sembla indicar una visió excessivament instrumental de les seves funcions i contrasta amb l'obertura a altres àmbits de coneixement i d'òrgans similars en altres països de l'OCDE.¹⁹

¹⁷ OCDE, *Spain. From Administrative Reform to Continuous Improvement*.

¹⁸ Proposició de llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern. BOPC 2014, n. 341.

¹⁹ És el cas, per exemple, de l'Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), de Mèxic, amb rang constitucional, o el

Les administracions sovint hauran de tendir més al disseny, supervisió i avaluació de les polítiques que no pas a la seva execució material



Pel que fa al procediment d'accés a la informació, els terminis establerts en el projecte de llei depassen àmpliament els estàndards internacionals.²⁰ Tampoc no consta, com en el cas de la llei estatal, cap previsió sobre recursos, no només de la Comissió, sinó de les administracions i organismes públics subjectes a la llei. És una ommissió preocupant perquè tant la Comissió com les administracions subjectes a la nova llei requeriran recursos i preparació —com a mínim en una etapa inicial— per a poder complir les seves noves obligacions.

No cal esperar a l'aplicació d'aquestes dues normes per adonar-se que l'accés a la informació en mans de les administracions seguirà regulat amb excessives cauteles en detriment de la transparència que es pretén impulsar. Si volem aproximar-nos als nivells marcats per altres països, serà necessària una immediata extensió i reforçament dels instruments per accedir a la informació.

Consejo para la Transparencia de Chile, amb comissionats que inclouen juristes, politòlegs i economistes, provinents de l'acadèmia i de l'Administració.

20 Un mes per resoldre, i un altre mes per proporcionar la informació, prorrogable, en el cas català, davant un termini total entre la sol·licitud i la resposta que oscil·la entre cinc dies (Estònia) i vint dies (Eslovènia i Regne Unit). Veure OCDE, *Spain. From Administrative Reform to Continuous Improvement*, ps. 238-239.

2. En matèria de valoració de les polítiques i decisions de l'Executiu i vinculat a la reforma pressupostària hi ha hagut intents d'instaurar pràctiques d'avaluació *ex-ante* d'impacte econòmic —des del Departament d'Economia, el 2011²¹ i des del l'Oficina del Govern, a partir de l'entrada en vigor de la Llei 26/2010, de Règim Jurídic i Procediment de les Administracions Públiques Catalanes. Aquests intents es troben en un estadi incipient. Pel que fa a l'avaluació *ex-post*, malgrat les exigències establertes en alguns casos concrets —per exemple, en matèria de subvencions—²² no s'ha desplegat una pràctica obligada, efectiva i generalitzada.

La constitució de l'Institut d'Avaluació de Polítiques Públiques de Catalunya (IVÀLUA) va significar un primer pas per a traslladar a Catalunya una avaluació pluridisciplinària de l'acció pública tal com es fa en altres països, amb l'aportació d'experts acadèmics independents. El caràcter no obligatori de les intervencions d'IVÀLUA ha limitat el seu impacte, però ha demostrat el potencial d'una eina d'aquestes característiques.²³

21 Acord de Govern de 20 de desembre de 2011, pel qual es fa obligatòria la inclusió de l'anàlisi cost-benefici en aquells projectes que impliquin una despesa pública més elevada.

22 Llei 38/2003, de 17 de novembre; i Reial Decret 887/2006, de 21 de juliol.

23 Creat el 2006 i inicia la seva activitat el 2008.

3. La proposició de Llei de Transparència ja esmentada i en fase de tramitació²⁴ inclou també una sèrie de principis i declaracions que afecten la configuració i el funcionament de l'administració i dels seus professionals. Però en fa un tractament força reduït i —amb l'excepció de la creació d'un Registre de grups d'interès— no aporta concrecions suficients. Per exemple:

- a) Estableix principis de bon govern, i en particular obligacions que afecten els alts càrrecs: seguiment d'un codi de conducta i publicitat de les condicions d'accés i obligació que el nomenament es faci atenent a criteris de competència professional —tot i sense fer cap referència al procediment de selecció.
- b) Reitera el dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat. Inclou l'obligació de garantir la prestació de serveis en unes condicions «mínimes i raonables» i fent referència a instruments clàssics: cartes de serveis, acompanyades d'indicadors i instruments per mesurar-ne l'aplicació. Al respecte, es fa menció de la necessitat d'avaluació permanent dels serveis públics, però aquesta queda circumscrita a enquestes de satisfacció dels usu-

24 Veure nota 10.

» L'aprofitament de la «intel·ligència col·lectiva» disponible avui en xarxes socials de caràcter divers ha de ser també objectiu de les administracions, fomentant la participació ciutadana

aris. No semblen qüestionar-se aspectes de cobertura dels serveis respecte les necessitats de la població, ni la seva efectivitat, l'anàlisi dels quals requeriria d'avaluacions rigoroses d'implementació i d'impacte.

- c) Esmenta de forma succinta el dret dels ciutadans a fer propostes i suggeriments.²⁵
- d) Dedicar dos articles al concepte i mesures de govern obert, que remetent fonamentalment al Portal de Transparència,²⁶ i una remissió final pel que fa als procediments concrets de participació, a la regulació existent en matèria de procediment administratiu i de consultes i participació ciutadana, sense introduir novetats al respecte.

En resum, es pot afirmar que aquesta futura llei incorporarà un catàleg d'ob-

25 Algunes formes de participació ciutadana han estat incorporades a la Proposició de Llei sobre Consultes No Referendàries i Participació Ciutadana, pendent d'aprovació en el moment de redactar aquest article. Com és sabut, el focus d'aquesta norma i del debat polític i mediàtic que ha suscitat és la possibilitat de consultar la ciutadania sobre la relació entre Catalunya i l'Estat. Més de la meitat dels articles del text es dediquen a aquesta qüestió. En canvi —i malgrat el títol de la norma— els aspectes referits a altres formes de participació ciutadana han tingut un tractament secundari.

26 www.transparencia.gencat.cat

jectius orientats cap a la direcció correcta. Però quedarà pendent un desplegament normatiu sectorial juntament amb la reordenació de processos i estructures organitzatives que permetin convertir aquelles bones intencions en possibilitats efectives de transformació de les administracions.

Aquesta mateixa observació pot adreçar-se al Pla de Reforma de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu Sector Públic, aprovat pel Govern de la Generalitat el 3 de juny de 2014.²⁷ El Pla es basa en l'anàlisi i recomanacions prèvies d'una comissió d'experts.²⁸ Intenta definir una estratègia general de modernització i d'innovació de l'administració, articulada al voltant de nou eixos: la transparència, l'ètica, els recursos humans, la professionalització de la direcció pública, el govern digital i la simplificació administrativa, la innovació i la gestió del talent, l'organització de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, així com l'articulació de col·laboracions público-privades. Caldrà observar des d'ara fins a quin punt l'acció legislativa i de govern produeixen un desenvolupament operatiu de les mesures anunciades en el Pla.

27 Resolució GRI/1487/2014, de 20 de juny.

28 LÓPEZ-CASASNOVAS, «Informe de la Comissió d'Experts per a la reforma de l'Administració Pública i el seu sector públic».

Punts clau d'un itinerari futur

De l'anàlisi d'aquest balanç de situació de l'Administració catalana se'n desprenen —com hem apuntat en el text— algunes pistes de futur per les quals caldria avançar amb decisió si es vol recuperar el temps perdut i respondre a canvis socials i culturals que no es poden esquivar. Per a no reiterar aquí un catàleg detallat i exhaustiu d'aquestes pistes, ens sembla més útil remarcar alguns punts clau de l'itinerari cap a una administració que respongui millor a les exigències d'eficiència, equitat i qualitat democràtica que reclama la nostra societat.

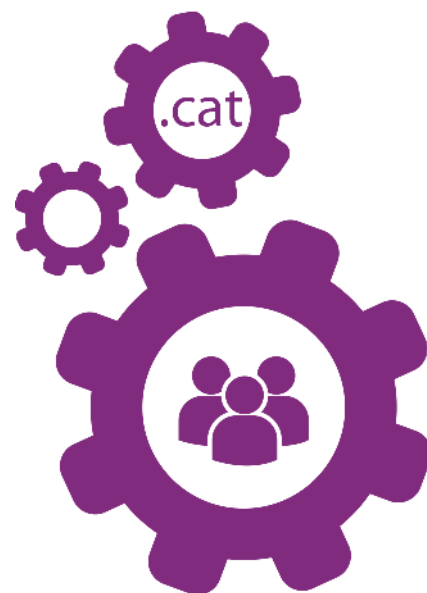
- a) Un impuls polític des del cap de l'Executiu. La voluntat efectiva de considerar l'actualització permanent de l'administració com a una prioritat bàsica comporta orgànicament atribuir la responsabilitat d'aquesta funció a la presidència del Govern o, alternativament, a la conselleria d'Economia i Finances. Només aquesta vinculació directa al cap de l'Executiu o a la conselleria amb més incidència transversal pot assegurar que la voluntat transformadora afectarà de manera equilibrada tot l'aparell administratiu. En canvi, l'opció d'un departament sectorial amb aquesta funció no sembla

L'avaluació sistemàtica i objectiva de les polítiques públiques i de les activitats de l'administració, no s'ha convertit en una pràctica habitual

la més capaç d'arribar amb eficàcia al conjunt de l'administració perquè no compta amb suficient autoritat simbòlica ni amb suficient capacitat d'intervenció.

- b) Un «compromís d'estat» com a garantia de continuïtat. Una acció sostinguda en el temps pot ser més factible si les línies generals del model a assolir són pactades entre les principals forces polítiques i socials del país. Ha de formar part d'un «compromís d'estat» que no s'hagi de veure massa afectat per canvis de majoria de govern. La transformació de les administracions no és un procés a curt termini ni amb resultats immediats. Requereix temps amb moments de rectificació i etapes de sedimentació. La continuïtat —que és clau per a l'èxit de qualsevol projecte estratègic— depèn en bona mesura de la legitimitat que li atorguin des de l'inici aquells actors polítics i socials.
- c) La definició d'una funció directiva professional. El tractament del personal és essencial perquè constitueix el principal actiu d'una organització de serveis com és l'administració. Entre altres línies de revisió del model actual, un plantejament estratègic en la gestió dels recursos humans ha de tenir en compte la dotació considerable en qualificació

- directiva perquè les administracions sovint hauran de tendir més al disseny, supervisió i avaluació de les polítiques que no pas a la seva execució material. Això comporta resoldre un problema pendent i ben detectat des de fa anys: la manca de definició i regulació d'una direcció administrativa professional que incentivi el seu atractiu com a opció laboral de qualitat i elimini el clientelisme partidista que ha hipotecat i hipoteca encara les nostres administracions.
- d) El foment de la creativitat, la innovació i l'experimentació. La necessitat de respondre a noves condicions socials, culturals i econòmiques fa necessari innovar, no només en aspectes d'organització i de gestió —on és clarament necessari—, sinó també en el disseny de les polítiques públiques. Això requereix localitzar i rendibilitzar les capacitats internes —de vegades no prou aprofitades— i establir incentius a la recerca universitària en àmbits prioritaris de política pública i a la transferència del coneixement resultant al sector públic. L'aprofitament de la «intel·ligència col·lectiva» disponible avui en xarxes socials de caràcter divers ha de ser també objectiu de les administracions, fomentant la participació ciutadana. En aquesta línia, la disposició a l'experimenta-



» Si volem una administració pública operativament eficient, socialment equitativa i democràticament responsable, no podem defugir una batalla de caràcter ideològic

ció en forma d'iniciatives-pilot de caràcter singular i temporal hauria de ser més freqüent en contra de la tendència de les administracions tradicionals que s'encallen en grans processos de reforma amb pretensió uniformitzadora i universal.

- e) La finalitat social de l'acció administrativa. És necessari assegurar i proclamar l'orientació finalista de tots els aspectes de l'acció administrativa. En altres paraules, cal garantir que les reformes —ja siguin de simplificació de processos, d'administració electrònica, de reorganització interna...— s'orientin no tan sols a proveir serveis de qualitat, sinó a resoldre o mitigar problemes socials. No es tracta, per tant, de passar d'una orientació basada en l'oferta a una altra basada en la demanda, sinó de superar visions estrictament administrativistes —centrades en el control de la legalitat i en el seguiment dels procediments— o gerencialistes —centrades en la provisió de serveis i en el control de la gestió. Es tracta de posar en primer terme que l'acció de l'administració es proposa de trobar sortides equitatives a situacions socials problemàtiques que reclamen la intervenció pública avalada per la voluntat col·lectiva dels ciutadans.

Recuperar el valor del servei públic

Els punts clau indicats són només una selecció de condicions d'una hipotètica transformació viable de les nostres administracions. Però caldria afegir-hi a més la necessitat de generar una valoració positiva de la cosa pública, operació prou difícil en una societat com la catalana, tradicionalment refugiada —per imposició externa o per comoditat pròpia— en l'esfera dels interessos privats. Aquest distanciament social de la cosa pública s'ha vist reforçat a més per l'hegemonia d'un pensament neoliberal que insisteix en la concepció de l'individu com a maximitzador de la seva utilitat personal, com l'egoista racional que desconfia de tota acció col·lectiva o que la combat mentre no la necessita per a la seva salvació personal. La gran crisi iniciada el 2007 ha evidenciat el fracàs d'aquesta interpretació de les relacions econòmiques i polítiques. I aquells que les sostenien amb més força han hagut de recórrer a la política i a l'acció de les administracions per evitar un col·lapse total del sistema que havien creat.

Per tant, si volem per a Catalunya una administració pública operativament eficient, socialment equitativa i democràticament responsable, no podem defugir una batalla de caràcter ideològic i cultural. És necessari lluitar per

la reivindicació del valor de la política i de l'administració, malgrat els defectes prou evidents de la seva realitat actual. Perquè només des de la política i des de l'administració es poden garantir les condicions bàsiques de respecte a la dignitat i als drets de les persones. Una garantia que depèn en última instància d'un compromís ciutadà solidari i no d'una combinació màgica d'egoismes particulars. ◀

MÉS INFORMACIÓ

BRUGUÉ, Quim, BOADA, Júlia i BLANCO, Ismael. *Els motors de la innovació a l'administració pública* [en línia]. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2013. Disponible a: <eapc.gencat.cat>.

CHARRON, Nicholas, LAPUENTE, Victor i DIJKSTRA, Lewis. «Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU», *Working Papers* 01/2012 [en línia]. Brussel·les: Comissió Europea – Direcció General de Política Regional, 2012. Disponible a: <www.ec.europa.eu>.

GABINET D'ESTUDIS ECONÒMICS I INFRAESTRUCTURES. «El Sector Públic a Catalunya i Espanya. Impacte econòmic de diferents escenaris polítics», *Estudis Econòmics* [en línia]. Barcelona: Cambra de Comerç de Barcelona, 2014. Disponible a: <www.cambrabcn.org>.

GALLEGO, Raquel, BARBIERI, Nicolas i GONZÁLEZ, Sheila. «Decision-making and policy shift under quasi-federal constraints: The case of health management in Catalonia, 2003-2007» [en línia]. Paper presentat a la 63a Conferència Internacional Anual de la Political Studies Association celebrada a Cardiff entre el 25 i el 27 de març de 2013. Disponible a: <www.psa.ac.uk>.

GALLEGO, Raquel i SUBIRATS, Joan (dirs). *Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar* [en línia]. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms – Generalitat de Catalunya, 2011. Disponible a: <www.gencat.cat>.

KICKERT, Walter. «Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms». *A Public Administration*, vol. 89, núm. 3, 2011, p. 801-181.

Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions. *Butlletí Oficial de l'Estat*, núm. 276 de 17 de novembre de 2003.

Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern [en línia]. *Butlletí Oficial de l'Estat* de dimarts 10 de desembre de 2013, núm. 295. Disponible a: <www.boe.es>.

LÓPEZ-CASASNOVAS, Guillem (pres.). «Informe de la Comissió d'Experts per a la reforma de l'Administració Pública i el seu sector públic» [en línia]. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Departament de Governació. Disponible a: <www.governacio.gencat.cat>.

OCDE. *Spain. From Administrative Reform to Continuous Improvement*. París: OCDE Public Governance Reviews – OCDE Publishing, 2014.

ONGARO, Edoardo. *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

PARRADO, Salvador. «Failed policies but institutional innovation through 'layering' and 'diffusion' in Spanish central administration». *A International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, núm. 2, 2008, ps. 230-252.

Proposició de llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern [en línia]. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, de 18 de juny de 2014, núm. 341. Disponible a: <www.parlament.cat>.

PUIG SALELLAS, Josep Maria. *Catalunya: la penúltima cruïlla*. Barcelona: Edicions 62, 2003.

RAMIÓ, Carles. «Balance del impacto de las crisis económica, política, social e institucional sobre las administraciones públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y propuestas», *GIGAPP Estudios/Working Papers* WP-2013-28 [en línia]. Madrid: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2013. Disponible a: <www.gigapp.org>.

RAMIÓ, Carles, SALVADOR, Miquel i GARCIA, Oriol. *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autònom* [en línia]. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007. Disponible a: <www.eapc.gencat.cat>.

Reial Decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el reglament de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions. *Butlletí Oficial de l'Estat*, núm. 176 d'1 d'agost de 2006.

Resolució GRI/1487/2014, de 20 de juny, per la qual es dóna publicitat a l'Acord del Govern de 3 de juny de 2014, pel qual s'encarrega al Departament de Governació i Relacions Institucionals, mitjançant la Secretaria d'Administració i Funció Pública i el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració, el disseny, el desenvolupament, la governança i l'impuls definitiu del

pla de reforma de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic [en línia]. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de dimarts 1 de juliol de 2014, núm. 6.654. Disponible a: <<http://portaldogc.gencat.cat>>.

SORT, Jordi. *El procés de reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya: balanç i propostes per aprofundir-hi* [en línia]. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2009. Disponible a: <www.eapc.gencat.cat>.

VILLORIA, Manuel (dir.): *Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya* [en línia]. Barcelona: Departament de Governació i Relacions Institucionals – Generalitat de Catalunya, 2012. Disponible a: <www.gencat.cat>.