



fòrum



Àngel Castiñeira

“El repte és com adaptar l’administració a una ciutadania amb diferents nivells de digitalització, de llenguatge i de nivell cultural”

Una conversa amb Laura Vilagrà

A l'administració pública catalana hi treballen prop de 166.000 persones. És com, diu la diputada d'Esquerra Republicana i exvicepresidenta de la Generalitat Laura Vilagrà (Santpedor, 1976), «l'empresa més gran de Catalunya». Fa temps que s'arrossega el repte de reformar-la perquè millori la qualitat del servei que presta a la ciutadania. Des de la seva experiència personal i professional a diferents nivells de l'administració, inclosa l'alcaldia del seu municipi, la politòloga i màster en Direcció Pública reivindica els avenços fets i aborda la immensa feina pendent amb el professor del Departament de Ciències Socials de l'escola de negocis Esade Àngel Castiñeira, que temps enrere va contribuir a la seva formació. Castiñeira (Muros, 1958) és expert, entre d'altres, en lideratge i governança democràtica. Aquest doctor en Filosofia i Ciències de l'Educació va ser membre del Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (CA-REC) i del Consell Assessor per a la Transició Nacional (2013-2017), creat sota presidència d'Artur Mas i suprimit per l'article 155 de la Constitució espanyola. L'exasses-

sor recorda com, fa una dècada, un Fòrum de Reforma de l'Administració Pública va diagnosticar que calia modernitzar el conjunt d'administracions a Catalunya. El novembre passat, el mateix fòrum va actualitzar el seu diagnòstic, i ho va fer amb major duresa. En la seva valoració apareixen epítets com «ineficient», «molt costosa», «insostenible» i «obsoleta». Per aquí, pel diagnòstic, comença la conversa a la revista *Eines*.

Ariadna Trillas > En quins aspectes hauria de millorar més el funcionament de l'administració pública que tenim a Catalunya?

Àngel Castiñeira > Si al 2013 la necessitat de la millora de les administracions públiques a Catalunya era urgent, ara encara ho és més. Hem viscut una última dècada frenètica al país, però el context ha dificultat moltíssim la modernització i la reforma de l'administració. Ha topat amb molts esculls, començant per l'aplicació de l'article 155, i seguint per la pròpia conjuntura política, les tensions entre forces polítiques, els fets vinculats al Procés, la manca de majories clares de govern, la Co-

vid-19... No dic que no s'hagi avançat en les reformes, però el context ho ha dificultat. La foto que tenim ara diu que ens hem de posar les piles. Un informe d'European Quality of Government de 2021 situa Catalunya en l'última posició pel que fa a la qualitat de govern. Els primers de la llista són Euskadi, Navarra i La Rioja.

Ariadna Trillas > Quina foto! Com ho ha viscut des de dins?

Laura Vilagrà > Tot i que és cert que un difícil context polític segur que ha afectat els ritmes de canvi, no soc tan pessimista. S'han fet moltes coses. Per exemple, ara avaluem els serveis públics de forma sistemàtica en l'àmbit de la salut. Monitoritzem molt l'atenció directa a la ciutadania o la feina de cossos principals com els Mossos. I darrerament hi ha hagut una millora de la percepció.

Ariadna Trillas > En quin sentit?

Laura Vilagrà > Vull esmentar un parell d'exemples que il·lustren com s'ha avançat en proximitat. El primer té a veure amb arribar al territori. Des del Govern vam posar en marxa un pla pilot a les Terres de l'Ebre per

Vilagrà > Hem d'aprofitar la tecnologia per ser més proactius en donar més serveis a la ciutadania

atendre de forma directa durant uns dies al mes municipis amb menys de 500 habitants, que senten lluny l'administració. Si funciona, es pot estendre a tot el territori, perquè ajuda a superar problemes de bretxa territorial i de llenguatge *administrativista*. El segon té a veure amb una gestió integrada de la informació i la tramitació de temes de qualsevol departament de la Generalitat en una mateixa oficina. Ja hi ha oficines integrades a Girona, la Catalunya Central, les Terres de l'Ebre... on pots tramitar qualsevol cosa relacionada amb la Generalitat. I acabarà arreu, també a Barcelona. I a més, en aquestes oficines hi ha una persona de suport per a la digitalització. Però, és evident que la Generalitat és una administració gran on costa molt girar el rumb.

Ariadna Trillas > On creu que és més urgent actuar?

Laura Vilagrà > De reptes, n'hi ha molts. Al 2010 es va fer el model d'administració digital i ara convé una nova sacsejada. Cal tenir en compte que parlem de 166.000 treballadors i treballadores. És l'empresa més gran del país. I té una

estructura piramidal. D'una banda, està altament jerarquitzada; de l'altra, hauríem gairebé d'invertir la forma de la piràmide, perquè hi ha una base molt gran de treballadors d'atenció, d'administració... I ens cal ampliar el personal més tecnificat que no pensi només en millorar tràmits, sinó en transformar digitalment l'administració i donar serveis. Hem d'aprofitar la tecnologia per ser més proactius en donar més serveis a la ciutadania. És un desafiament perquè l'administració de la Generalitat té 1.800 tràmits. Voldria dir que al context polític ja esmentat, s'hi ha afegit el fet que, en molt poc temps, vam haver d'estabilitzar 40.000 persones. Totes les administracions hem hagut de fer un esforç brutal.

Ariadna Trillas > Per què es va fer una bola tan grossa en el nivell de temporalitat a l'administració?

Laura Vilagrà > La raó fonamental de la temporalitat és que no es van convocar places quan tocava, segurement també pels canvis polítics. Muntar unes oposicions és complicat. La Generalitat va arribar a una temporalitat del 35%; una xifra molt

alta. És veritat que havia incorporat molta gent, però hi havia molt interinatge. Després d'un gran esforç per endreçar la situació, vam passar del 35% al 8%. L'índex de temporalitat encara ha de baixar més, però l'administració ara està preparada.

Ariadna Trillas > Quan es planteja reformar l'administració, la primera idea que ve al cap és retallar. S'invoca una administració més petita i àgil. La dimensió és una condició *sine qua non*?

Àngel Castiñeira > Aquesta idea respon a un estereotip, segons el qual a l'Estat espanyol en general i Catalunya en particular, tenim una inflació de funcionaris i servidors públics. En el cas de Catalunya, tot i que ens fem una mica de trampa quan no comptem els serveis concertats, estem per sota de la mitjana estatal i de la UE. El problema no rau en quants funcionaris hi ha, sinó en la relació entre el número de funcionaris i la qualitat del servei que donen. És poc àgil, l'administració pública, en general? Doncs depèn. Quan vol ser àgil i ràpida, ho pot ser. Hisenda pot fer un esborrany de declaració de la renda en

pocs minuts. El formulari per pagar una multa ocupa una pàgina. Però per fer una factura electrònica per a l'Ajuntament de Barcelona trobes un formulari de 47 pàgines.

Laura Vilagrà > No sobra gent. Catalunya té molts menys funcionaris que en altres territoris. Però tenim un gruix de gent important que cal transformar. Hi ha persones que van entrar fa 30 anys fent unes tasques que avui no tenen sentit. Hem de capacitar en digitalització. Fins ara hem digitalitzat molt, però no hem transformat. Hem de passar de l'administració dels tràmits a l'administració dels serveis. Per exemple, en el programa *Les meves regles*, en comptes de crear un tràmit perquè les dones de Catalunya poguessin obtenir un *kit* menstrual, vam fer que poguessin anar a la farmàcia mitjançant un codi QR a *La meva Salut*. 450.000 dones han anat a buscar els seus *kits*. Hem de ser proactius i aprofitar les dades que tenim. És el camí. Hem de compartir informació entre administracions. Això pot ajudar a fer una administració més amable, encara que es pugui trigar més temps perquè cal inventar una solució tecnològica interna. Cal tenir en compte els dos vectors que transformen l'administració: els recursos humans, amb aspectes com fomentar el talent o noves maneres de treballar que impactaran en la cultura organitzativa, i els canvis tecnològics. Si una part de la Generalitat creix, serà la que pugui aportar la part de solucions tecnològiques.

Ariadna Trillas > S'insisteix molt que cal digitalitzar, però suposo que depèn de com es faci. El Tribunal de Comptes Europeu ha dit que, malgrat els intents de simplificació i digitalització, ha augmentat un 50% el temps mitjà de tramitació des del 2011...





Castiñeira > El repte és com adaptar l'administració a una ciutadania amb diferents nivells de digitalització, de llenguatge i de nivell cultural

Àngel Castiñeira > L'experiència de la persona usuària hauria de servir de base. En determinats aeroports internacionals o en una zona de trànsit d'un aeroport em pregunto de vegades si el meu pare o la meva mare sabria orientar-se... Les distàncies i les senyalitzacions ho compliquen. Crec que a l'administració li ha passat com, en l'àmbit privat, a la banca. La banca va córrer a digitalitzar-se i no es va adonar que una part de la població no tenia ni té les eines per relacionar-se amb les entitats amb un ús ràpid i àgil. La gent anava a una oficina a treure diners i no hi havia persona, o ni oficina. La Covid-19 ha accelerat la digitalització, i a la vegada ha ampliat la distància entre l'administració i una part de la població. La digitalització és bona o dolenta en funció de si la saps adaptar al conjunt de la població. El repte és com adaptar l'administració, a l'hora de prestar un servei, a una ciutadania amb diferents nivells de digitalització, però també de llenguatge, i de nivell cultural. Després, hi ha també un repte intern del servidor públic: la capacitació. La generació que predomina a l'administració és la generació *boomer*, que està a les portes de la jubilació.

Laura Vilagrà > Quan parlo amb gent que porta a l'administració 30 anys i expliquen tots els canvis a què s'han anat adaptant, doncs deu n'hi do. Han fet un esforç molt gran. Encara en caldrà més, però allò que mai no pot passar és tenir una administració deshumanitzada i llunyana. Aquesta és la lluita. Hem de forçar l'acompanyament amb la ciutadania. Per exemple, vam treure la cita prèvia perquè era un escull, un primer problema quan la gent volia informar-se o fer un tràmit. Tothom ha de ser atès. S'ajuda a fer tràmits amb acompanyament directe a través del 012. I el mateix, a les oficines pel territori. Hem d'evitar una bretxa, però també fer els tràmits més fàcils, i capacitar els treballadors. Cal trobar un equilibri entre que els tràmits siguin segurs, però també àgils.

Ariadna Trillas > La imatge de la persona funcionària que tanca la guixeta minuts abans que algú el pugui venir a «molestar». Queden impunes aquests comportaments?

Àngel Castiñeira > Crec que la revolució que hem fet en l'àmbit sanitari i educatiu, on ens hem adonat que el pacient i l'estudiant no són l'objecte,

sinó el subjecte, encara no l'hem feta a l'administració. Encara supeditem la ciutadania als horaris i prioritats de la pròpia administració. Però al marge que s'hagi millorat, quan la percepció sobre l'administració és negativa, vol dir que aquesta no ha tingut prou cura en la comunicació, la transparència i el relat. Si no expliques, si no avalues, si no rets comptes, només ens queda la foscor; la casuística de què m'ha passat a mi a una comissaria o a un centre de salut. Llavors, converteixes l'anècdota en categoria. O queda la imatge de qui més crida. La legitimació i la confiança es guanyen amb evidències i retorns.

Ariadna Trillas > Reformar l'administració pública, és més una qüestió de diners o de mentalitat i valors?

Laura Vilagrà > L'administració és com un iceberg. Podem veure per fora comportaments i pràctiques, però per sota, hi ha una base de valors i de cultura organitzativa, on cal treballar mitjançant formació i bona comunicació interna.

Àngel Castiñeira > Una reforma requereix diners per digitalitzar i per

capacitar el personal. Però la clau de la reforma és la voluntat política. També, és clar, la conjuntura política. I potser també el bagatge i la professionalització. Quan s'inicia la Transició a l'Estat espanyol, els líders venen dels partits polítics, d'associacions de veïns, moviments associatius... però sense cap formació gerencial. Hem tingut consellers i ministres d'Educació que no coneixien aquest món. Crec que amb el pas del temps ha millorat força, i molts polítics que passen per la gestió s'han volgut preparar. Però crec que política i gestió encara són dos àmbits separats. La reforma de les administracions públiques no hauria de dependre de qui és el president... La reforma de l'administració no es pot utilitzar com una eina llancívola. No pot ser que un partit a l'oposició rebutgi mesures positives per a la ciutadania per evitar que l'altre es posi la medalla. Calen grans consensos en aspectes de millora. Per exemple, és recurrent el tema de la professionalització de la direcció pública.

Ariadna Trillas > Veuen més efectiu disposar d'una alta direcció tècnica en comptes que l'integrin càrrecs polítics de confiança?

Àngel Castiñeira > Sovint no hi ha els consensos de què parlo perquè hi ha pors i hi ha interessos creats. No s'explicita la raó per la qual no es fa, principalment: por a perdre gent de confiança pròpia. Un dels èxits de la UE rau en el fet que la màquina continua funcionant durant els canvis. Un exemple del nostre país: durant l'agost del 2024 hi ha hagut 32.000 alumnes d'FP sense plaça i si resulta que canvisis l'equip directiu que no és professional sinó de confiança política, en el temps de l'interregne hi ha un buit i passa factura. Un bon relleu de govern triga sis mesos, deia el president del parlament Joan Rigol. Ens podem permetre sis mesos de paràlisi? No ho estem fent bé. Una bona direcció pública professionalitzada permet una certa continuïtat com sí que hi ha a la UE o a altres països. Cal evitar el buit.

Laura Vilagrà > Cada opció té pros i contres. I pel que fa a la UE justament diria que és una administració molt burocratitzada, que li encanten els tràmits i que li costa molt canviar. Per mi és rellevant l'expertesa i la solidesa, però també hi ha un segon factor crític: és molt important treballar bé i a gust amb la gent, gent





Castiñeira > Calen grans consensos en aspectes de millora. Per exemple, és recurrent el tema de la professionalització de la direcció pública

de confiança, perquè la política és molt, molt dura. És clar que cal una estructura, fins a les subdireccions, que executa i estabilitza els canvis. Però els canvis s'impulsen des de l'àmbit polític: conselleries, secretaries i direccions generals. Entenc el concepte continuïtat, però fins a cert nivell defenso lideratges polítics que engeguin els canvis. A més, si tens una peça que no funciona, si és polític, la pots canviar. Si és tècnic, no. Puc entendre que en algunes direccions generals es podria decidir aquesta direcció professionalitzada tècnica, però no a totes. Hi hauríem de pensar. El que cal, en tot cas, és bons lideratges polítics i bons lideratges tècnics.

Àngel Castiñeira > Voldria dir en aquest sentit que el model continental europeu és molt garantista i interventor. Implica els avantatges de l'Estat del Benestar, però alhora fa que sigui complex i lent. Per exemple, viu un tsunami regulatori en qüestions mediambientals. En canvi, al model anglosaxó són menys intervencionistes. No ho dic per defensar-ho, però n'hem de ser conscients. Ahora coincideixo amb tu que és clau tenir un lideratge fort. Però

si no el tenim, si hi ha un problema de govern, cal que la maquinària no s'aturi. Si l'administració assoleix certa qualitat i fortaleza, guanya en continuïtat. Els grans canvis no es poden fer des d'un partit o una figura de govern. Insisteixo que calen consensos poderosos.

Ariadna Trillas > I veuen factible aquest gran consens en el moment polític actual?

Laura Vilagrà > El problema és que, en el marc polític actual no es produeixen debats de fons en profunditat sobre qüestions com la reforma de l'administració.

Àngel Castiñeira > Tanmateix, sí que hi ha força consens entre experts acadèmics i experts en l'administració pública sobre un seguit de punts. El primer, la necessitat d'impulsar una direcció pública professional. I sabem que ho hem de posar fàcil a la ciutadania i les empreses. Cal una desburocratització, perquè encara costa molt crear una empresa. En l'àmbit local no pot ser que una petita empresa compri un espai per fer un local i que estigui tres anys per tràmits. Hem d'abordar



qüestions per evitar la corrupció i fomentar la integritat. També hi ha consens que cal avaluar i retre comptes: allò que no s'avalua es devalua, igual com passa al sector privat. De vegades són els sindicats els que ho frenen. També és clau la col·laboració público-privada. Per exemple, a l'època del president José Montilla es van engegar en l'àmbit sanitari les EBA, entitats de base associativa. Són com ambulatoris on els equips directius sanitaris tenen participació en la direcció del centre. Per exemple, a Vallcarca. S'ha mostrat que són més eficients i eficaços, i la ciutadania s'ha mostrat satisfeta. Ah, però el model no s'ha desenvolupat, tot i que la sanitat cada cop requerirà més recursos. No es pot dir: «Sí, d'acord, aquest model funciona, però no és el nostre model». Finalment, hi ha consens que la capacitació dels servidors públics és clau. Importa la seva carrera professional, però també aspectes relacionats amb la contractació i la desvinculació, un tema tabú. No pot ser que si fas les coses bé no passi res i que si no ho fas bé, tampoc, com em va dir una doctora d'un hospital públic. És molt desincentivador.

Ariadna Trillas > Com es pot incentivar aquesta motivació?

Laura Vilagrà > A la funció pública ja s'ha començat a aplicar la feina per objectius, individuals i col·lectius. Igualment, vam introduir incentius econòmics. Vam començar valorant competències, perquè no estàvem acostumats a marcar objectius, cada unitat les seves, i a avaluar-ne el compliment. Parlar de diners i de funció pública és delicat. Així també s'introdueix la idea de retre comptes, internament i de cara a la ciutadania. També ho

va fer el Govern republicà amb el seu pla: avaluar què vam dir que faríem i què hem fet. Hem treballat temes de transparència i previsibilitat, la qual cosa és clau perquè l'administració no pot donar sorpreses, ha de ser previsible. Però, bé, encara som massa rígids pel que fa a la funció pública. Volíem introduir mobilitat entre administracions, entre unitats, entre departaments, una pràctica molt enriquidora que ara és gairebé impossible. O potenciar la carrera transversal: actualment, només existeix una carrera jeràrquica. Si el teu cap ha consolidat la seva posició, tu no creixes. No pot ser. Hem de motivar l'administració. Si li preguntes a algú: «Com estàs?», i et respon parlant de quan té vacances i de quan es jubila, malament.

Ariadna Trillas > I com es motiven els canvis?

Laura Vilagrà > L'administració és molt reticent als canvis. I calen agents del canvi. També és important consolidar-los. No pot ser que hi hagi efectes pèndul. En aquest sentit, cal recordar que vam deixar preparada la nova Llei d'Ocupació Pública, que incideix en la transformació. La

vam consensuar amb els agents del sector, i del món local, i va quedar a punt per ser enviada al Parlament. És un marc legislatiu per al canvi, tot i que en temes de funció pública ens marquen molt les lleis orgàniques i la inèrcia ens porta a copiar l'administració de l'Estat. A més, en aquesta llei reforçàvem el paper de l'Escola d'Administració Pública. Perquè la selecció del personal és clau. Perquè formar, òbviament, és essencial. Però també per potenciar la innovació escalable. Això vol dir que si una unitat de la Generalitat ha millorat un servei, es pot estandaritzar i aplicar a d'altres llocs. Això generaria un ecosistema, un cercle virtuós de canvi.

Ariadna Trillas > Parlem de contractació pública, que pot ser una font de corrupció. En una dinàmica de subcontractació de serveis, quin ha de ser el pes òptim del preu? Sembla que pesa més l'opció més barata per estalviar diners dels contribuents, però alhora no es vigila si amb els resultats es compleixen els objectius o si es presta un servei de qualitat.

Laura Vilagrà > A Catalunya els nivells de corrupció són baixos.

Ho puc dir després de molts anys d'experiència en diferents administracions. Hi ha molts mecanismes de control. La Generalitat va ser pionera en introduir bústies anònimes per denunciar irregularitats. Es tem que hi hagi denúncies falses, però la gent no sol denunciar irregularitats falses. I si ho fa, és per alguna raó. S'investiga. Si no hi ha res, es tanca. Si hi ha res, se sanciona.

La llei de transparència és una de les més avançades. Hi ha molta més vigilància. I la gent està més preparada i utilitza la llei per obtenir informació. En transparència, hem millorat molt. Tothom pot consultar els contractes que s'han fet, també els menors. També hem millorat en formació i en experiència. I hi ha una comissió jurídica assessora, on té els temes estrella la contractació i la selecció. A més, disposem dels controls, via Oficina Antifrau i Sindicatura de Comptes. Difícilment la pots fer molt grossa.

També hem avançat en aspectes que tenen a veure amb els protocols d'assetjament davant de comportaments inadequats. A l'administració és rellevant la persecució

Vilagrà > Hi ha tres àmbits on hi ha més expedients que generen controvèrsia. Es tracta de la contractació, l'urbanisme i la selecció de personal

psicològica. Però és cert que hi ha tres àmbits on hi ha més expedients que generen controvèrsia. Es tracta de la contractació, l'urbanisme i la selecció de personal.

Ariadna Trillas > I en el cas de la contractació...

Laura Vilagrà > He de dir que tenim una llei tan rígida que no s'aplica per complir l'objectiu amb què es va aprovar. Cada cop que es modifica, acaba empitjorant. Un exemple: és fàcil impugnar els concursos i, per tant, s'impugnen sistemàticament els concursos. L'empresa que fa la contractació actual, que sol ser la que impugna, es manté en el concurs fins que es resol judicialment i es generen anomalies i contradiccions en l'aplicació de la pròpia llei. És essencial com es fa el plec de clàusules ben clares, què és allò que es valora. El preu és un criteri objectiu. Cal veure, però, els teus objectius, quin serveis vols que es donin. Pots encarar per on vols anar. Per exemple, que hi hagi un nivell de dones, de persones amb discapacitat... Normalment, als concursos, la meitat és el preu i l'altra meitat la resta. Crec que la formació en l'àmbit

de contractació ha estat important i crec que els plecs es fan millor i es tenen en compte criteris socials més enllà del preu.

Ariadna Trillas > Sí, però encara que es tinguin en compte altres criteris socials, a més del preu, en casos de subcontractació de serveis, per exemple en atenció a les persones, hem vist casos terribles...

Laura Vilagrà > És cert que hem tendit a posar l'èmfasi en els controls primaris, en què es compleixi el plec. Però cal veure quin impacte es volia assolir i quin impacte s'aconsegueix. També s'està valorant la qualitat del servei. Per exemple, un bon servei d'atenció domiciliària, on han entrant grans empreses i s'ha perdut la qualitat del servei, i on sovint es paga malament els treballadors. Cal que als plecs figuri com valoraràs qualitativament el servei. És més laboriós i requereix més feina fer-ho bé.

Àngel Castiñeira > Els intents de corrupció existeixen iguals a Suïssa, a Alemanya i a qualsevol lloc. El que canvia és com l'administració desenvolupa mecanismes perquè això no passi. El primer element,

com deies, és que el plec estigui ben endreçat. Una cosa que he après a partir de les formacions que fem on demanem exemples de casos reals d'èxit i de fracàs és que, entre el cas clar de corrupció i el comportament íntegre, hi ha molts grisos. El diable és en aquests grisos, en els detalls. Si tens uns expedients sobre la taula i un responsable polític et diu: «Mira't aquest expedient amb afecte», és un suggeriment o és una ordre? Per això em sembla clau com preparem un cos tècnic professionalitzat perquè no quedi sotmès a la preferència d'un càrrec que sigui polític. Per això, és important la comunitat, la trobada entre experts de l'administració pública, poder compartir què els ha funcionat i què no. Cal una musculatura tècnica per tenir un professional prou blindat que pugui plantar cara a qui vulgui empènyer cap a una banda.

Ariadna Trillas > Ha parlat de tres àmbits on hi ha més expedients d'irregularitats: urbanisme, més lligat als ajuntaments.

Àngel Castiñeira > Sí, urbanisme i contractació. El que em preocupa és que qui va denunciar hagi de marxar

Castiñeira > L'exemplaritat és clau. Si a alguna administració es fa un acte de minicorrupció i no passa res, la tendència serà a repetir-se

després. Si un tècnic qualificat diu no, què li passa a aquesta persona? Hem de preveure mecanismes perquè no hi hagi sanció. De vegades t'arraconen, o no hi ha promoció.

Laura Vilagrà > Les bústies anònimes faciliten la feina, per no anar a pit descobert.

Àngel Castiñeira > A pit descobert pots ser suïcida. Ets tu contra el sistema. Cal veure com genero aliats i faig una denúncia sense que em perjudiqui. Al famós cas Watergate, l'equip d'alts càrrecs de Nixon van dir: si el president diu que es pot fer, encara que no sigui legal, és que es pot fer. L'exemplaritat és clau. Si a alguna administració es fa un acte de *minicorrupció* i no passa res, la tendència serà a repetir-se. ■

