

eines⁵⁰



L'ADMINISTRACIÓ: LA TRANSFORMACIÓ INAJORNABLE

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



Calàbria, 166 entresol
08015 Barcelona
Telèfon 93 567 78 63
info@irla.cat

PATRONAT

PRESIDENT

Raül Romeva i Rueda

VICEPRESIDENTA

Alba Castellví

DIRECTOR EXECUTIU

Josep Vall

TRESORER

Jordi Roig

SECRETÀRIA

Filo Tió

DIRECTOR ACADÈMIC

Lluís Pérez

VOCALS

Marta Cid

Josep Huguet

Joan Manuel Tresserras

Georgina Linares

Enric Marín

Montse Palau

EQUIP TÈCNIC

COORDINACIÓ

Carla Genís

ADMINISTRACIÓ

Joan Almacellas

Lourdes Masdeu

Dolors Maurício

PROJECTES

Pere Sàbat

IMATGE

Carme Pujol

ARXIU I BIBLIOTECA

Alfons Codina

CASA IRLA

Rosa Cuenca

eines⁵⁰

El contingut dels articles és responsabilitat dels seus autors i **eines** no s'hi identifica necessàriament.

Per reproduir un article cal demanar autorització per escrit a la redacció d'**eines**.

En enviar el seu treball a la redacció d'**eines**, l'autor cedeix a l'editor els drets de reproducció, publicació i comunicació, tant per a l'edició impresa en paper com per a una versió electrònica que la farà accessible per mitjà de la xarxa d'Internet.

Els interessats en matèria de drets de propietat intel·lectual es poden adreçar a: **eines@irla.cat**

DIPÒSIT LEGAL
B-31564-2007

ISSN PAPER
2013-1518

ISSN ELECTRÒNIC
2013-5505



appec

editors de revistes i digitals

EDICIÓ
Josep Vall
jvall@irla.cat

DISSENY GRÀFIC
Carme Pujol
cpujol@irla.cat

ARXIU I BIBLIOTECA
Alfons Codina
acodina@irla.cat

CORRECCIÓ
LINGÜÍSTICA
Sofia Lozano

PROJECTE GRÀFIC
Suki Design

IMPRESSIÓ
Gràfiques Cuscó

DIRECCIÓ
Lluís Pérez
lperez@irla.cat

COORDINACIÓ
Carla Genís
cgenis@irla.cat

REDACCIÓ
Pere Sàbat
psabat@irla.cat

ADMINISTRACIÓ
Joan Almacellas
jalmacellas@irla.cat

Lourdes Masdeu
lmasdeu@irla.cat

Dolors Mauricio
dmauricio@irla.cat

sumari

L'ADMINISTRACIÓ: LA TRANSFORMACIÓ INAJORNABLE

4

PORTAL

L'administració a la cerca d'un model

Ismael Peña-López

6

CONNEXIONS

**Reptes del món local a Catalunya:
prestació de serveis públics des de la
proximitat i la representació política**

Jordi Cots i Domínguez

18

**La contractació pública:
una activitat de risc per la corrupció.
Sistemes de control i eficiències**

Neus Colet i Areal

32

**Eines per a l'eficiència,
la motivació i l'excel·lència del
personal de l'administració pública**

Sara Berbel Sánchez

42

**La Intel·ligència Artificial
com a nova superestructura**

Lucia Velasco

54

NAVEGADOR

Alta direcció pública a Xile

Francisco José Silva Durán

66

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

78

VARIABLES

**L'educació en clau comunitària:
una oportunitat al segle XXI**

Txus Morata

88

FULL DE CÀLCUL

**L'impost de successions
com a garant de la mobilitat social**

Sergi Sánchez i Enric Vila

100

ARXIU

**El laberint polític
de Xavier Rubert de Ventós**

Pau Guinart

112

EXPLORADOR

**La llengua feta arma:
el nacionalisme rus i les arrels
de la invasió d'Ucraïna**

Hanna Perekhoda

124

FINESTRA

**Com regular la IA,
encara que sigui difícil de predir**

Helen Toner

130

CLÀSSIC

**En defensa de l'esmena
per la igualtat de drets**

Shirley Anita Chisholm

136

TRIBUT

Care Santos

Coia Valls

138

FILMOTECA

Els Bridgerton

Laura Fa

140

PINZELL

Un art orgànic

Helena Basagañas

142

GALERIA

La intimitat compartida

Vanessa Roca

146

LLIBRERIA



portal

L'administració a la cerca d'un model



Ismael Peña-López

Director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (2021-2024)

@ictlogist

Que l'administració s'ha de reformar —o transformar— de forma necessària i urgent és ja un secret a veus. A veus perquè no hi ha dia que no apareguin als mitjans de comunicació símptomes d'esgotament total de l'actual model; secret perquè en els darrers 20 anys hi ha hagut repetits intents de posar-s'hi però sense estratègies ni compromisos ni pactes de país clars i decidits. La data dels 20 anys no és arbitrària: el 2002 va celebrar-se el I Congrés Català de Gestió Pública; en resposta, en va sortir el 2005 el Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana, un exercici de diagnosi força consensuat i que era tota una invitació a actuar; i el cicle es va tancar el 2006 amb el II Congrés Català de Gestió Pública que venia a preguntar-se: i ara, què? Aquest què, però, no ha passat.

Més enllà dels motius polítics —probablement els més importants— és també cert que la diagnosi no troba un model per convertir-se en prognosi. O models.

D'una banda, un model de com fer polítiques públiques en un marc de clara redefinició del contracte social a tot el món —o, si es prefereix, a

«Occident». O, millor dit, quin model d'Estat necessitem avui en dia per poder incidir en els determinants dels problemes complexos que hem de resoldre. Superat el model d'Estat del benestar, superat el model neoliberal d'Estat-regulador, no acabem de relligar iniciatives ara encara aïllades de com orientar l'Estat cap a les missions, el mapat d'actors, l'anàlisi de sistemes, les aproximacions basades en portafolis, la prospectiva o els mapes d'impacte, per esmentar-ne uns quants. Ens falta, doncs, un nou model per a l'acció col·lectiva al màxim nivell, per al foment de l'interès general: un nou model d'Estat.

D'altra banda, com aquest model de nova política —de nou Estat— es materialitza en un nou model d'Administració. És a dir, una cosa és dir què fa l'Estat, i l'altra com i qui ho fa. Les diagnosis fetes els últims anys, començant per la del Llibre Blanc, són força completes i, en les línies mestres, generen consens. Són, però, sovint, propostes aïllades a greuges particulars. Solucions ad hoc a problemes greus i reals però localitzats a les barreres, entrebancs i inhibidors en general que farceixen les

Administracions. Ens cal un model que permeti fer un abordatge total a la simptomatologia, que proposi una transformació estructural —i, per tant, sistèmica— que tingui en compte la governança, el talent, l'organització, els processos, la qualitat en la gestió i la qualitat democràtica.

Aquests dos models no es defineixen sols. Cal seure, posar recursos — persones, temps i diners— per dissenyar-los i per consensuar-los. En podem dir Pacte Nacional per la Funció Pública i l'Administració. Però un pacte que no sigui per diagnosticar —la qüestió ja ho està prou— sinó per planificar a nivell estratègic i operatiu, per assignar responsabilitats, per programar calendaris i, sobretot, per nomenar taquígrafs i avaluadors. En definitiva, per definir, dissenyar i implementar, invertint-hi tot el capital polític i social disponible. ■

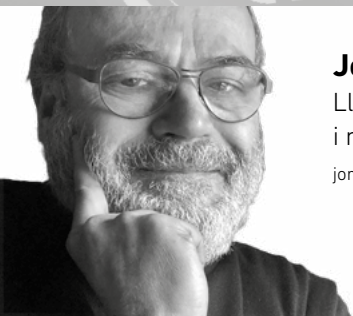
connexions



Reptes del món local a Catalunya: prestació de serveis públics des de la proximitat i la representació política

vista prèvia >

El món municipal català necessita d'una transformació i una posada al dia. Són molts els reptes que hi ha actualment per vertebrar els serveis cap als municipis i cap a la ciutadania. Reptes com el de millorar la capacitat de donar serveis als municipis petits, l'organització interna del país amb les futures vegueries plenament desenvolupades, el paper dels consells comarcals... Reptes que cal abordar amb valentia per dur a terme reformes que apropin els serveis a la ciutadania i augmentin la representativitat política dels ens de segon grau.



Jordi Cots i Domínguez

Llicenciat en Geografia i Història (UB), Mestratge Alta Funció Directiva (EAPC) i màster universitari en Anàlisi Política (UOC)

jordicots@mesvilaweb.cat

El món local a Catalunya al 2024 s'articula en un ecosistema institucional complex, on hi conviuen 947 municipis —on es troben adscrites, a més, 65 entitats municipals descentralitzades (EMD) —, 42 comarques —de les quals una amb un règim especial com és el Conselh Generau d'Aran—, així com encara quatre diputacions provincials amb mandat d'evolució cap als vuit consells de vegueria d'acord amb el vigent Estatut d'Autonomia de Catalunya.¹ Tot aquest marc institucional per prestar serveis municipals a una població resident total de 8.005.784 habitants, segons les dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya de finals del 2023.²

El municipi és l'element bàsic de tota l'arquitectura institucional i és l'únic nivell que reuneix a dia d'avui tots els elements clau que preveu la Carta Europea d'Autonomia Local (CEAL).³

1 A partir de l'aprovació de la Llei 7/2023, de 10 de maig, de creació de la comarca del Lluçanès, es crea la 43a comarca tot i que la seva efectivitat institucional queda pendent de desenvolupar fins després eleccions municipals del 2027. Per a més informació es pot veure: <www.portaldogc.gencat.cat>.

2 IDESCAT, estimació provisional de població d'1 de novembre del 2023. Veure <www.idescat.cat>.

3 Carta Europea d'Autonomia Local, aprovada al

Això significa que disposen de la plena capacitat per a l'ordenació i gestió d'una part important dels assumptes públics sota la seva responsabilitat i en benefici de llurs habitants, i exercits per una assemblea o consell integrat per membres escollits per sufragi lliure, secret, igual, directe i universal, sense excloure altres sistemes de participació directa de la ciutadania.

Les diputacions i els consells comarcals són ens locals que tenen plena capacitat d'obrar per complir les funcions que la normativa estatal i catalana els assigna, però els seus òrgans no són d'elecció directa per la ciutadania, sinó indirecta, és a dir, per designació dels partits polítics en funció dels resultats en vots i nombre de regidories a les eleccions municipals entre els càrrecs electes de les respectives demarcacions. Aquest dèficit en la qualitat democràtica també és qüestionat des del món acadèmic.⁴ Les EMD són d'elec-

1985, i ratificada per l'Estat espanyol al 1989, amb alguna reserva respecte als sistemes d'elecció directa. Veure per a més informació: <www.boe.es>.

4 DURAN, *La fusión de municipios como estrategia*; i LLUCIA, *Áreas Básicas Administrativas (ABA), Utopía o solución per a la cosa pública local?*.

ció directa però tenen limitacions en la seva capacitat per actuar i la seva vinculació amb el municipi al qual es troben adscrites, i alhora d'acord amb les modificacions introduïdes per la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), aquestes entitats perden la seva personalitat jurídica llevat de les que ja existien abans de l'aprovació de la normativa.⁵

Per aquests motius ens centrarem en una aproximació als municipis com ens locals clau per a la prestació de serveis públics bàsics per a la ciutadania, que alhora tenen plena legitimació democràtica pel sistema d'elecció directe, i si tenen la configuració adequada per donar resposta a les necessitats de la ciutadania en funció de les competències que tenen assignades en l'ordenament jurídic, com veurem en funció dels trams de població resident. I a partir d'aquí esbossar cap a on haurien d'orientar-se els actuals ens supramunicipals com ens de suport als municipis.

5 CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local».

Els elements essencials del municipi són el territori, la població i la seva organització denominada ajuntament

La configuració vigent

El municipi és l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i és també el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics.⁶ Aquest gaudeix d'autonomia, té personalitat jurídica i plena capacitat per a l'exercici de les funcions públiques que té encomanades, així com per representar els interessos de la col·lectivitat respectiva i per gestionar els serveis públics, aquells on li pertoqui la titularitat.

Els elements essencials del municipi són el territori, la població i la seva organització denominada ajuntament. El terme municipal és el territori on l'ajuntament exerceix les seves competències. El padró municipal és el registre administratiu on consten les persones veïnes amb residència habitual, i aquestes tenen uns drets polítics fonamentals, com a titulars de sufragi actiu i passiu d'acord amb la normativa electoral, així com la participació en la gestió

municipal i la col·laboració voluntària amb els òrgans de govern i l'administració municipal.

El govern i l'administració municipal —llevat dels municipis que legalment funcionin, a raó de la població que tenen, en règim de consell obert—, correspon a l'ajuntament, conformat per l'alcaldia i les regidories. Les regidories són elegides per sufragi universal, lliure, directe i secret entre la població resident al municipi. L'alcaldia és elegida per les regidories un cop constituït el plenari. Tots els municipis disposen d'alcaldia, regidories i ple municipal, com a òrgans de l'ajuntament. Tots els municipis amb més de 5.000 habitants també disposen de Junta de Govern Local, òrgan que també poden tenir-ne els municipis amb població inferior sempre que ho prevegi el seu reglament orgànic municipal. I tots els municipis també disposen d'una comissió especial de comptes.

Competències bàsiques municipals

La normativa vigent estableix una exhaustiva relació d'àmbits competencials que poden ser exercits pels

municipis, d'acord amb legislació bàsica estatal així com la pròpia de les comunitats autònomes.⁷ Aquestes competències poden ser pròpies —determinades per llei i exercides en règim d'autonomia— o delegades per l'administració pública competent en el respectiu àmbit sectorial —en el cas de Catalunya, l'Administració de la Generalitat o els ens locals supra-municipals, exercides en el marc dels acords de delegació, sempre que no comporti execució simultània amb altres administracions i no posin en risc la sostenibilitat financera de la hisenda municipal.

En funció del nombre de població dels municipis, la normativa estableix els serveis que han de prestar, per trams de població de forma acumulativa:

- Tots els municipis: Enllumenament públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, proveïment domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població, pavimentació de la vies públiques i control d'aliments i begudes.
- Municipis amb més de 5.000

⁶ GENERALITAT DE CATALUNYA, «Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya».

⁷ CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local».

La normativa vigent estableix una exhaustiva relació d'àmbits competencials que poden ser exercits pels municipis

- habitants: parc públic, biblioteca pública, tractament de residus i mercat.
- Municipis amb més de 20.000 habitants: protecció civil, avaluació i informació de situacions de necessitat social i d'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic.
 - Municipis amb més de 50.000 habitants: transport col·lectiu urbà de viatgers i medi ambient urbà.

Cal fer esment que la LRSAL aprovada al 2013 va introduir una modificació rellevant per als municipis de menys de 20.000 habitants, atès que atribueix a les diputacions, o entitat equivalent, la coordinació de la prestació de la majoria de serveis assignats als municipis —tots llevat dels cementiris, control d'aliments i begudes, mercats, parcs i biblioteques, i amb dubtes sobre les pavimentacions de les vies públiques que no siguin urbanes. Aquesta mesura parteix d'una concepció uniformadora i recentralitzadora a l'usar la planta provincial i no les que preveuen les comunitats autònomes amb competències en

règim local. Tampoc té present la realitat dels consells comarcals, que presten sovint part d'aquests serveis municipals per delegació. Dit això, aquesta prescripció no ha estat desplegada a Catalunya, i sense això, atès les competències previstes estatutàriament, no és d'aplicació directa.

Taula 1
Planta municipal de Catalunya, 1996-2022

Trams de població	Nombre de municipis 1996	%	Nombre de municipis 2022	%
Menys de 250 habitants	202	21,40		
Fins a 500 habitants	169	17,90	331	34,95
De 501 a 2.000 habitants	289	30,61	260	27,46
De 2.001 a 5.000 habitants	126	13,35	143	15,10
De 5.001 a 10.000 habitants	68	7,20		
De 5.001 a 20.000 habitants			146	15,42
De 10.001 a 50.000 habitants	71	7,52		
Més de 20.000 habitants			67	7,07
Més de 50.000 habitants	19	2,01		
Total	944	100,00	947	100,00

Font: Elaboració pròpia, en base dels padrons municipals d'habitants del 2022 —inclòs en la documentació de l'avantprojecte de Llei de l'estatut del municipi rural— i el del 1996 —que es va utilitzar per l'«informe sobre la revisió del model territorial de Catalunya» (2000).

Planta municipal a Catalunya

Atès que les competències bàsiques i la prestació de serveis mínims es troben directament relacionats amb el nombre de població de cada municipi, convé tenir ben present quina és la planta municipal i les dimensions dels municipis que té Catalunya.

La planta municipal de Catalunya, després de 26 anys, no ha variat substancialment

La planta municipal de Catalunya, després de 26 anys, no ha variat substancialment. Ha incrementat en tres municipis. I si ha disminuït el nombre de municipis en els trams inferiors a 2.000 habitants, ha estat pel creixement de la població a nivell general, que ha comportat un salt de tram del municipi —tot i que sense haver capgirat la tendència al despolament de bona part dels municipis i comarques—, no per aplicació de cap estratègia aprovada a nivell governamental o en seu parlamentària. I aquest és un dels grans reptes que planteja l'actual model d'organització territorial del país.

Convé tenir present que l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, que es va encarregar a un grup d'experts coordinat per Miquel Roca al 2000, proposava diverses mesures simultànies en l'apartat dels municipis. Una d'elles era assolir l'objectiu d'una població mínima municipal de 250 habitants. En aquesta línia, malgrat que tant la normativa bàsica estatal com del règim local de Catalunya preveu una sèrie de mecanismes per a la fusió de municipis, no s'han po-

sat fins ara a la pràctica. Una altra mesura era establir una regulació especial per municipis de menys 1.000 habitants —i en el cas de municipis de muntanya de 500 habitants. L'esborrany d'avantprojecte de llei de l'Estatut del municipi rural va en aquesta direcció.⁸

I per tenir dades recents sobre el nombre de municipis de menys de 1.000 habitants, les podem trobar en el treball d'Isidre Lluçà, que identifica que al 2021 n'hi ha 487 municipis —un 51,42% del total—, i els desgrana en el seu detall: 31 municipis de menys de 100 habitants; 153 municipis entre 101 i 250 habitants; 152 municipis entre 251 i 500 habitants; i 151 municipis entre 501 i 1.000 habitants.

Hi ha altres variables objectives a tenir present, que sense dubte influeixen en la prestació dels serveis públics municipals i els condicionen. Entre d'altres, la densitat de població, el nombre de nuclis de població i com es distribueix la població resident entre els diferents

nuclis, les distàncies entre aquests, els tipus d'activitats econòmiques i el pes que tenen. A banda de si disposen o no de serveis bàsics no municipals públics —com centres educatius o d'atenció primària— o privats bàsics per a la vida quotidiana —comerç de productes alimentaris, farmàcia, benzinera, caixers d'entitats financeres... Per l'abast d'aquest article, no és possible introduir aquestes variables, però cal tenir present que condicionen la prestació i la qualitat dels serveis públics a la ciutadania resident al municipi.

El tema de fons és, a banda de les altres variables, quina és la dimensió necessària d'un municipi en termes de població per exercir i la prestació dels serveis públics bàsics i mínims que la legislació vigent estatal i catalana assignen als municipis, en benefici de la seva ciutadania, com defineix al CEAL. Per altra banda, des de l'aprovació de la LRSAL ha quedat establert que no poden crear-se nous municipis amb població inferior a 2.000 habitants, una mesura que significa que els municipis amb població inferior avui no es podrien

⁸ Durant la redacció d'aquest article s'ha estat tramitant aquesta llei al Parlament.

Malgrat que tant la normativa bàsica estatal com del règim local de Catalunya preveu una sèrie de mecanismes per a la fusió de municipis, no s'han posat fins ara a la pràctica

crear, i posa en evidència que els existents tenen una notable fragilitat i dependència efectiva d'altres administracions.

Hi ha coincidència en aquest diagnòstic tant des de l'àmbit professional del sector públic com des del món acadèmic. Així ho exposen autors com Francisco Javier Duran i Isidre Lluçà,⁹ tot i que proposen solucions diferents a un diagnòstic compartit. I és una evidència que tot i que la legislació vigent en règim local preveu els mecanismes per a la seva fusió, tant la normativa bàsica estatal com la catalana, han quedat en enunciats i possibilitats, sense haver-se aplicat cap estratègia efectiva en aquesta direcció. I les propostes de l'Informe del 2000, fruit d'una anàlisi d'un equip pluridisciplinari, i que es va presentar en seu parlamentària, ha quedat per a l'hemeroteca. En tots aquests anys no hi ha hagut voluntat política dels governs ni dels legislatius en plantejar efectivament mesures per resoldre aquesta

feblesa estructural de bona part dels municipis de Catalunya. I també cal dir-ho, tampoc hi ha hagut una demanda del món local i de la ciutadania afectades, justificat, segurament, perquè no es vol perdre la proximitat i la singularitat que atorga el fet de constituir-se com a municipi. Una altra de les qüestions que cal posar sobre la taula és que aquest món local només pot atendre els serveis en funció i a mesura que va rebent subvencions finalistes —que no transferències corrents o de capital— de les altres administracions, perquè amb els recursos propis —tant econòmics, tècnics i humans— sovint no pot garantir la prestació dels serveis bàsics municipals.

Models en el context europeu

L'element clau és la definició de les competències bàsiques i serveis que han de prestar els municipis, així com la naturalesa d'aquests serveis, defugint del simplisme habitual entre mida dels municipis en funció del nombre de població per motius d'economia d'escala. El nostre marc de referència és Europa, on hi ha diversos models de

govern local. La visió comparada permet una sintètica aproximació, i com recull Roger Barres¹⁰ relacionats amb els models d'estat del benestar —pel grau competencial que comporten—, es poden agrupar en 4 models:

- Anglo-saxó: Capacitat politicoadministrativa dèbil.
- Centre-europeu: Descentralització administrativa, sense assolir nivell funcional i capacitats plenes.
- Napoleònic: Forta centralització administrativa però certa descentralització política, amb institucions sovint dèbils, amb poques funcions i competències, i limitacions en capacitat econòmica i administrativa.
- Nòrdic: Municipis amb forta autonomia i rol central a l'hora de gestionar les polítiques de l'estat del benestar.

L'evolució dels municipis també va lligada als contextos generals. A partir de la crisi financera del 2008 i de la implementació de les polítiques d'austeritat, de retallades, i que va

⁹ DURAN, *La fusión de municipios como estrategia*; i LLUÇÀ, *Àrees Bàsiques Administratives (ABA), Utopia o solució per a la cosa pública local?*.

¹⁰ BARRES, *Els municipis del benestar. Model nòrdic i el nou país*.

La realitat actual fa que els consells comarcals exerceixin la primera competència sobretot en relació amb municipis mitjans o petits

Taula 2

Classificació d'estats europeus d'acord amb el model de governança

ESTAT BENESTAR	GOVERN LOCAL			
	Anglo-saxó	Centre-europeu	Napoleònic	Nòrdic
Mediterrani			Estat espanyol, Grècia i Portugal	
Continental o conservador		Alemanya, Àustria i Suïssa	Bèlgica, Estat francès i Itàlia	
Anglo-saxó o liberal	Irlanda i Regne Unit			
Nòrdic o socialdemòcrata			Països Baixos	Dinamarca, Finlàndia, Noruega i Suècia

Font: BARRES, *Els municipis del benestar. Model nòrdic i el nou país*.

comportar els rescats oberts o encoberts d'alguns estats, la UE va imposar als estats del sud, entre altres mesures, un impacte directe en els municipis mitjans i petits. En el cas de l'Estat espanyol, una recentralització en favor de les diputacions o entitats equivalents —d'efectivitat relativa per la invasió competencial que va comportar, i els recursos de constitucionalitat que se'n van derivar—, com són reflectides en les ponències de les jornades «La LRSAL: incidència i aplicació als governs locals de Catalunya» organitzades per la Diputació de Barcelona i el Consell del Govern Local de Catalunya el febrer de 2014.

Paper dels ens comarcals

Els consells comarcals són definits segons la vigent normativa com a ens locals de caràcter territorial formats per l'agrupació de municipis contigus, tenen personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment dels seus fins.¹¹ I el tema més rellevant, a banda del sistema d'organització i designació dels seus òrgans, són les seves funcions i competències. Tenen tres

¹¹ GENERALITAT DE CATALUNYA, «Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya».

tipus de competències. La que podríem considerar com a pròpia és la relativa a la cooperació, assessorament i coordinació dels ajuntaments del seu àmbit territorial. Les altres dues són indirectes, perquè inclou la que la normativa sectorial aprovada pel Parlament li pugui assignar, i les que li deleguin o encarreguin la gestió l'Administració de la Generalitat o altres ens locals, acompanyats del corresponent finançament.

La realitat actual fa que els consells comarcals exerceixin la primera competència sobretot en relació amb municipis mitjans o petits. I alhora,

L'àmbit veguerial és un punt de trobada entre l'Administració de la Generalitat —via els seus Serveis Territorials— i l'àmbit de planificació estratègica dels seus serveis i competències

ja sigui per normativa sectorial o per sistemes de gestió com els contractes-programa, es delega àmbits sectorials com els de serveis socials, atenció a les dones, joventut, esports o el transport escolar no urbà, per la seva execució via els ens comarcals pels municipis que no superen els 20.000 habitants. I, finalment, sovint els municipis deleguen algunes competències als ens comarcals, com el tema del tractament de residus.

Per tant, a dia d'avui, a banda d'una institució que representa i identifica un territori, la comarca, exerceix unes competències rellevants, sobretot dels serveis a les persones o infraestructures com els abocadors, per una part important dels municipis i de la seva ciutadania que per les seves dimensions no poden exercir directament. És una administració local de segon nivell de suport a bona part dels municipis, sobretot els petits —591 municipis de menys de 2.000 habitants, el que representa, el 62,41%—, i mitjans, que si prenem el llindar dels 20.000 habitants que s'usa sovint per normativa sectorial i contractes-programa de la Generalitat amb el món local, acaba representant un total de 880 municipis, el que representa un 92,93% del total.

En la planta actual, té un paper necessari per a la prestació de serveis públics. La ciutadania de bona part d'aquests territoris els identifiquen com una administració que presta serveis que sovint el seu municipi no pot prestar. Un altre tema és si el sistema d'elecció indirecta és l'adequat, com també si en algun moment es redefinís la planta municipal amb les corresponents competències, quin hauria de ser el rol dels ens comarcals. Una finestra que caldrà obrir de forma clara quan s'implementin, de forma real, les vegueries com a substitutes de les províncies, un hipotètic escenari que es pot donar per descomptat que només serà viable amb una República independent.

Marc veguerial en construcció

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix que l'organització bàsica del país s'estructura en municipis i vegueries. Les vegueries tenen una doble naturalesa.¹² És la divisió territorial en què s'organitzen els serveis

de la Generalitat i alhora és un àmbit específic del govern intermunicipal de cooperació local, amb la seva organització sota la denominació de consell de vegueria, que han d'assumir les funcions de les diputacions. La primera naturalesa es troba en procés de desplegament en vuit vegueries i els respectius Serveis Territorials de l'Administració de la Generalitat. La segona naturalesa com a ens locals, amb la constitució dels respectius consells de vegueria, es troba aturada des del 2011, a l'espera de canvis normatius estatals respecte a llur règim electoral, moment en què substituiran les diputacions.¹³

L'àmbit veguerial és un punt de trobada entre l'Administració de la Generalitat —via els seus Serveis Territorials— i l'àmbit de planificació estratègica dels seus serveis i competències, amb la representació de les institucions del món local de la respectiva demarcació. En aquest sentit, un és espai per a la

¹² PARLAMENT DE CATALUNYA, «Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries»

¹³ PARLAMENT DE CATALUNYA, «Llei 4/2011, de 8 de juny, de modificació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries». El règim electoral és clau, ja que impacta de forma clara al Senat, a més que comporta modificacions de límits provincials.

Hi ha mesures per garantir les competències bàsiques i mínimes municipals, que es poden dur a terme sense haver de fer canvis normatius

coordinació i adequació de les polítiques públiques a la realitat territorial diversa. Mentre no es desencalli el tema de la transició de les actuals diputacions en els consells de vegueria —porta dotze anys aturada i l'agenda política ha estat marcada per altres esdeveniments— convindria plantejar com avançar en l'establiment dels mecanismes formals per aquesta coordinació institucional.

Propostes per encarar els reptes del món local

Hem agrupat les propostes en dos blocs. El primer inclou una sèrie de mesures que no requereixen canvis legislatius, només són necessaris aplicar la normativa vigent i els instruments que ofereixen, ja sigui via reglamentària o bé plans estratègics d'actuació aprovats per acords de Govern. Per tant, són mesures que es poden començar a aplicar de forma immediata amb un horitzó a curt i mig termini, a iniciativa del govern, i preferiblement amb l'impuls o suport del Parlament de Catalunya. El segon bloc són estratègies de fons sobre el model del món local per a les properes dècades amb la finalitat de

superar les deficiències i bloquejos actuals. Requereixen amb caràcter previ un debat profund entre els agents institucionals, polítics i socials afectats, per modificar el corpus legislatiu vigent amb voluntat de perdurabilitat més enllà dels mandats de les legislatures.

Propostes a curt i mig termini

Hi ha mesures per garantir les competències bàsiques i mínimes municipals, que es poden dur a terme sense haver de fer canvis normatius, sinó aplicant la legislació vigent i aprovant estratègies de foment, per promoure uns municipis amb més capacitat i suficiència per a la prestació dels serveis públics sobre els que tenen competències d'obligat compliment. Per exemple:

- Promoció de l'agrupació o fusió voluntària de municipis molt petits —objectiu estratègic d'un mínim de 250 habitants en municipis d'alta muntanya i 500 habitants en municipis rurals. Els municipis resultants haurien de mantenir els noms anteriors o bé una denominació

del territori en el que se sentin identificats, per evitar efecte d'absorció d'un municipi per un altre. Alhora, la conversió en EMD dels municipis preexistents per mantenir la singularitat, representació política i institucional.

- Aprovació d'un pla d'incentius financers per afavorir les fusions d'una durada mínima de més de dos mandats municipals, tant en trams específics del Fons de Cooperació Local de Catalunya (FCLC) i del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya (PUOSC), com un tractament específic o preferent en línies de subvencions i ajuts sectorials de les diferents administracions.
- Reforçar el rol dels consells comarcals —sobretot a les comarques amb majoria de municipis de menys de 20.000 habitants— com ens supramunicipal de suport tècnic als municipis així com ens ordinari on assumir la delegació voluntària de competències municipals, evitant la necessitat de crear entitats com mancomunitats o consorcis. En aquesta orientació, fins una futura adaptació del marc normatiu, una altra mesura

Altres mesures són les que requereixen un debat i un ampli consens en temes de model i de fons a llarg termini

seria que el consell d'alcaldis vagi adquirint un paper més rellevant en paral·lel al ple de l'ens comarcal, més enllà de les funcions informatives i d'assessorament actuals.

- Activar la Comissió de Coordinació Territorial a cada vegueria, prevista a normativa vigent, com espai de coordinació estratègica i operativa entre els Serveis Territorials de l'Administració de la Generalitat i el món local via les respectives presidències dels consells comarcals, sota la presidència transitòria de la representació de la diputació o diputacions —en el cas de vegueries que comparteixen comarques de dues diputacions com és el cas de l'Alt Pirineu, la Catalunya Central i del Penedès— fins la constitució dels consells de vegueria, i la vicepresidència de la corresponent Delegació Territorial del Govern. En paral·lel, un desplegament efectiu dels Serveis Territorials de l'Administració de la Generalitat, amb estructura i recursos adequats per a la prestació dels serveis des de la proximitat a cada ter-

ritori —aprimant les estructures centrals departamentals.

- Elaborar un Pla de racionalització i homogeneïtzació documental dels expedients, sol·licituds i justificacions de les administracions locals a presentar als diferents departaments de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. Tindria per objecte una simplificació de processos i, en paral·lel, establir un portal o oficina única de gestió local, tant per a la presentació documental com per canalitzar el suport als ens locals en la seva preparació i gestió.

Estratègies de fons a llarg termini

Altres mesures són les que requereixen un debat i un ampli consens en temes de model i de fons a llarg termini, amb voluntat de perdurabilitat més enllà dels mandats de les legislatures parlamentàries, per acordar canvis normatius que despleguin gradualment les transformacions necessàries en la prestació de serveis públics municipals des de la proximitat i adaptats a la realitat de cada territori:

- Valorar la conveniència de mantenir el model de serveis bàsics i mínims municipals actuals, o si cal modificar el model orientat cap a la prestació de serveis a la ciutadania, amb serveis habituals de l'estat del benestar —model nord d'Europa— i determinar-ne quins.
- Cercar els procediments per aixecar la suspensió del procés de desplegament dels consells de vegueria, assumint les funcions i recursos de les actuals diputacions, previst al vigent Estatut i a la normativa reguladora.
- Redefinir els consells comarcals com a ens de prestació de serveis de suport als municipis de la seva demarcació i d'estructura ordinària per a la mancomunicació dels serveis de competència municipal, per als municipis que no tinguin la capacitat tècnica i operativa per prestar-los i voluntàriament vulguin delegar-ne la gestió.
- Aplicar sistemes d'elecció directa per a part de la ciutadania dels òrgans d'ens supramunicipals prestadors de serveis públics, per millorar els sistemes i qualitat democràtics d'acord

És necessari prendre decisions per superar la situació de bloqueig, sense esperar a grans reformes estructurals

amb les previsions de la CEAL, tal com poden ser les diputacions o el consells.

Conclusions

El món local a Catalunya, després d'haver estat a l'avantguarda del procés de democratització institucional passada de la dictadura feixista de 1939 a 1978, i de ser peça bàsica en l'ordenació territorial al paral·lel al desenvolupament de l'autogovern, s'ha quedat travat en un complex sistema institucional on sovint se superposen funcions i competències, i qui en surt perjudicades són la prestació i la qualitat dels serveis públics per a la ciutadania.

Hi ha un ampli consens entre el món professional públic i l'acadèmic en què la majoria dels ens locals de Catalunya —principalment els municipis mitjans i petits, però també els ens comarcals que els hi donen suport— es troben des de fa anys en una situació de bloqueig, per l'efecte combinat de la manca de recursos econòmics i tècnics adequats i suficients, amb la so-

brecàrrega de controls financers i la justificació dels comptes, ajuts i subvencions —i sovint amb risc de perdre-les per no poder complir els terminis.

És necessari prendre decisions per superar la situació de bloqueig, sense esperar a grans reformes estructurals —probablement convenients però que requereixen un ampli consens per entrar en l'agenda política i social— amb mesures graduals, progressives i voluntàries com les proposades, defugint d'opcions coercitives aplicades en altres latituds, en l'objectiu de simplificar i garantir la prestació dels serveis públics des de la proximitat a la ciutadania de la totalitat de les ciutats i pobles de Catalunya, i adaptats a les diferents realitats territorials. ■

■ Bibliografia

BARRES, Roger. *Els municipis del benestar. Model nòrdic i nou país* [en línia]. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2017. Disponible a: <www.irla.cat>.

CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local» [en línia]. A *BOE* núm. 312, de 30 de desembre del 2013. Disponible a: <www.boe.es>.

CONGRÉS DELS DIPUTATS «Llei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Règim Local» [en línia]. A *BOE* núm. 80, de 3 d'abril del 1985. Disponible a: <www.boe.es>.

DURAN, Francisco Javier. *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Editorial Dykison, 2016.

FORCADELL, Xavier; PIFARRÉ, Marc; SABATE, Josep Maria (coord.) *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim locals espanyol*. Col·lecció testimonis parlamentaris, 35. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2014.

GENERALITAT DE CATALUNYA, «Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya» [en línia]. A *DOGC* núm. 3887, de 20 de maig del 2003. Disponible a: <www.portaljuridic.gencat.cat>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya» [en línia]. A *DOGC* núm. 4013, de 19 de novembre del 2003. Disponible a: www.portaljuridic.gencat.cat.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «Avantprojecte de llei de l'Estatut de municipis rurals» [en línia]. A *DOGC* núm. 9065, de 20 de desembre de 2023. Disponible a: <www.governobert.gencat.cat>.

LLUCIÀ, Isidre. *Àrees Bàsiques Administratives (ABA), Utopia o solució per a la cosa pública local?* Santa Eulàlia de Ronçana: Impremta Galobart, 2023

PARLAMENT DE CATALUNYA. «Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries» [en línia]. A *DOGC* núm.57086, 6 de setembre del 2010. Disponible a: <www.portaljuridic.gencat.cat>.

PARLAMENT DE CATALUNYA. «Llei 4/2011, de 8 de juny de modificació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries» [en línia]. A *DOGC* núm. 5900, de 15 de juny del 2011. Disponible a: <www.portaljuridic.gencat.cat>.

ROCA, Miquel. «Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya». Comissió d'experts creada per Acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instàncies dels diferents grups del Parlament de Catalunya. Desembre de 2000. Disponible a: <www.upceo.ceo.gencat.cat>.

Agraeixo a la Laia Pérez Altisent les seves reflexions, observacions i punts de vista sobre l'objecte d'aquest article.

connexions



La contractació pública: una activitat de risc per la corrupció. Sistemes de control i eficiències

vista prèvia >

La corrupció és una de les xacres més importants a què ha de fer front el sector públic. Qualsevol delictes o actuació irregular que tingui recursos públics implicats és una taca al sistema democràtic i a la bona gestió. La contractació pública s'ha vist molts cops embolicada amb casos de corrupteles, fet que obliga a extreure sistemes de control i eficiències. Tota reforma de l'administració pública ha de tenir aquest àmbit com una prioritat.



Neus Colet i Arean

Directora general de contractació pública de la Generalitat de Catalunya (2021-2024)

ncolet@gencat.cat

La contractació pública, una activitat de risc

Un breu repàs dels titulars dels mitjans de comunicació, de qualsevol època, permet apreciar una reiterada al·lusió a actuacions vinculades a la corrupció i, en molts casos, referides a la contractació pública. I no és d'ara. Ja des dels anys 1990 s'han succeït amb intensitat notícies sobre aquest tipus d'actuacions, el que ha dut a aquesta activitat administrativa als primers nivells d'alerta de la ciutadania.

Els diferents estudis sobre la percepció de la corrupció que té la ciutadania a l'Estat espanyol situen la contractació pública en els primers llocs del rànquing,¹ percepció que duu acompanyada la d'ineficiència dels mecanismes de control institucional i de malbaratament dels fons públics; de fallida, en definitiva, del sistema de governança pública en aquest àmbit.

En efecte, dintre de les activitats ordinàries del sector públic, la con-

tractació n'és una de les més visibles per a la ciutadania. Així, l'aprovisionament de béns i serveis condiciona com es presten els serveis públics o els serveis de l'àmbit públic a la ciutadania —des de serveis de salut i socials fins a la recollida d'escombraries i residus o, la més tradicional, la realització d'obres públiques. Des d'aquesta perspectiva, la contractació és una activitat especialment sensible per la seva vinculació al dret de la ciutadania a una bona administració i a un bon govern.² D'altra banda, i en la mesura que la contractació pública comporta el maneig d'un gran volum econòmic per part dels governs,³ ha estat i és

2 La Carta Europea de Drets Fonamentals de la UE proclama —article 41— el dret de tota persona a una bona administració, que comporta, entre d'altres aspectes, que les institucions i els òrgans de la Unió tractin els seus assumptes de forma imparcial i equitativament i dintre d'un termini raonable. A l'Estat espanyol, es tracta d'un dret implícit en la Constitució —article 103— i reconegut per les lleis 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques —article 13.d—, i 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i a la resta de l'ordenament jurídic —article 26—, que fan referència al dret al bon govern.

3 En termes macroeconòmics, les més recents estimacions situen el pes de l'aplicació de fons públics en l'adquisició d'obres, béns i serveis en el 13,6% del PIB de la UE (Comunicació de la Comissió 2023/C 98 I/01). A l'Estat espanyol, la contractació pública va suposar al 2022 un 11,52% del PIB i el 24,11%

un escenari potencial de diferents formes de corrupció, motiu pel qual requereix un marc sòlid de transparència, control i rendició de comptes per tal de garantir la integritat dels que hi intervenen; essencialment, organitzacions públiques i operadors econòmics.

En termes de costos econòmics, ja al 2015, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència espanyola (CNMC) xifrava les pèrdues degudes a la corrupció i les ineficiències en els procediments de contractació pública en un 4,5% del PIB. I, més recentment, el Parlament europeu, en el document de gener de 2023 sobre corrupció,⁴ xifrava el cost del risc de corrupció en 4.300 milions d'euros per als contractes públics finançats amb fons de la UE entre 2016 i 2021. Per tot això, la integritat i la transparència han esdevingut progressivament dos dels principals objectius de la normativa reguladora de l'activitat

de la despesa pública, segons indica l'Informe anual de supervisió de l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública (OIRESCON) 2023, Mòdul I.

4 FERNANDES; JANČOVÁ, «Stepping up the EU's efforts to tackle corruption. Cost of Non-Europe Report».

1 OFICINA ANTIFRAU CATALUNYA, «La corrupció a Catalunya: Percepcions i actituds ciutadanes Baròmetre 2022»; TRANSPARÈNCIA INTERNACIONAL, «Índex de percepció de la corrupció a Espanya 2023».

S'ha evidenciat la profunda preocupació per la garantia d'integritat i transparència en la contractació pública en tots els nivells governatius

contractual dels darrers anys, tant en el dret europeu com en els drets interns dels diferents estats membres de la UE,⁵ i també se'ls assigna un paper destacat en els documents programàtics de l'activitat contractual, com resulta, a nivell estatal, de les previsions de la «Estrategia Nacional de Contratación Pública»⁶ i, a Catalunya, de l'Estratègia Catalana de Millora de la Compra Pública.⁷ Addicionalment, des del 2020 —en un

5 CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Llei de contractes del sector públic». Els principis informadors de la contractació pública són els de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments, no-discriminació i igualtat de tracte entre els licitadors, i el d'integritat. A més, cal garantir, en connexió amb l'objectiu d'estabilitat pressupostària i control de la despesa, una utilització eficient dels fons destinats als contractes, mitjançant la definició prèvia de les necessitats que s'han de satisfer, la salvaguarda de la lliure competència i la selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa —article 1.1 LCSP.

6 MINISTERIO HACIENDA, «Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026». La ENCP estableix, com a primers objectius, combatre la corrupció i les irregularitats en la contractació pública i en l'aplicació de la legislació de contractes, mitjançant la millora de la supervisió i dels mecanismes de control.

7 GENERALITAT DE CATALUNYA, «L'Estratègia Catalana de Millora de la Compra Pública 2022-2026». L'ECMCP per al període 2022-2026 dedica l'Eix 4 —contractar amb integritat i transparència— per definir quatre objectius estratègics —Integrar l'ètica en tots els nivells de la contractació pública, millorar la transparència, preservar la concurrència i prevenir, detectar i reduir les males pràctiques— als quals se li assignen 38 accions agrupades en 8 objectius operatius.

primer moment, en un escenari de pandèmia per la Covid-19 i, posteriorment, en un escenari de fort impuls a la recuperació econòmica dels estats membres mitjançant l'articulació dels Fons Next Generation UE (NGEU)— s'ha evidenciat la profunda preocupació per la garantia d'integritat i transparència en la contractació pública en tots els nivells governatius, fins al punt que va ser constant l'aprovació de successives normes conjunturals que incloïen diferents mesures específiques en matèria de contractació pública; normes que, paradoxalment, es focalitzaven majoritàriament en les fases de preparació i adjudicació dels contractes, menystenint la fase d'execució contractual, i això malgrat la configuració finalista d'aquests fons.⁸

8 En fase de pandèmia per la Covid-19, destacar la Comunicació d'1 d'abril de 2020, de la Comissió Europea, que té per objecte oferir una guia sobre «a quines opcions i flexibilitats es pot recórrer en el marc de la contractació pública de la UE per a l'adquisició de subministraments, serveis i obres necessàries per fer front a la crisi», que posa el focus en la contractació pública en casos d'extrema urgència. A nivell estatal, destacar la introducció de diferents previsions en matèria de contractació pública en els reials decrets llei 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020 i 11/2020. Veure: <www.boe.es> i <www.dogc.gencat.cat>.

Pel que fa als contractes finançats amb Fons Next Generation UE, cal destacar, entre d'altres, el Reglament 2021/241/UE; a l'Estat espanyol, anteriorment,

En general, aquestes normes tenien l'objectiu d'agilitar i simplificar els procediments de contractació pública i, alhora, de mantenir i reforçar els mecanismes de control en l'execució dels fons. Entre altres mesures, van establir que totes les entitats amb decisió o participació en l'execució dels NGEU han de comptar amb un pla de mesures antifrau que estableixi mecanismes de prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interessos; van establir mesures de reforç dels mecanismes d'auditoria i control financer —amb participació de l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraude (OLAF) i de la Fiscalia Europea (EPPA)—, i van preveure un decidit impuls de la digitalització i la traçabilitat dels processos en totes les seves fases per a un millor i més efectiu seguiment.

Cal advertir, però, que la reforma i l'ampliació constant del marc regulador

l'aprovació del Reial decret 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per la modernització de l'administració pública i per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència; i, a Catalunya, el Decret llei 5/2021, de 2 de febrer, pel qual s'aproven mesures urgents per a la implementació i gestió dels fons procedents del mecanisme de recuperació i resiliència i del fons REACT-EU per a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic.

Quan s'al·ludeix a la corrupció en l'àmbit del sector públic, si bé no existeix un concepte unívoc, es fa referència a un ampli ventall d'actuacions que comporten un abús de poder en detriment del benestar col·lectiu

de la contractació pública a Europa i a l'Estat espanyol i el conseqüent increment de complexitat normativa que ha suposat, no ha permès, per si sola, acabar amb les actuacions contràries a la integritat, malgrat que el reforç dels sistemes i les instàncies de control facin més difícil l'articulació d'aquest tipus de conductes.

Integritat versus corrupció

La integritat en l'àmbit públic es defineix, en paraules del professor Agustí Cerrillo, com *«la qualitat dels càrrecs i dels empleats públics que consisteix en la completesa, la coherència i la rectitud en la seva actuació, tot sota un marc de referència —valors, principis i normes— que guia la seva activitat i l'orienta cap als seus fins institucionals, evitant qualsevol influència indeguda d'interessos particulars en les decisions públiques que suposin una desviació de l'interès general»*.⁹

El principi d'integritat s'introdueix específicament per a la contractació

pública a l'Estat espanyol mitjançant la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (LCSP), i el Reial decret llei 3/2020, de 4 de febrer, de mesures urgents pel qual es transposen diverses directives de la UE.¹⁰ Així mateix, quan s'al·ludeix a la corrupció en l'àmbit del sector públic, si bé no existeix un concepte unívoc, es fa referència a un ampli ventall d'actuacions que comporten un abús de poder en detriment del benestar col·lectiu i que impliquen un benefici indegut a títol personal o per a tercers.

En l'àmbit de la contractació pública, s'identifiquen un seguit d'actuacions

¹⁰ Aquestes dues normes bàsiques tenen per objectiu la transposició a l'ordenament espanyol de les directives europees de contractació de 2014: Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE, Directiva 2014/23/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació dels contractes de concessió, i Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrer de 2014, relativa a la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals i per la qual es deroga la Directiva 2004/17/CE.

que poden abocar a situacions de corrupció o que impliquen corrupció, com són:

1. Conflictes d'interès. És a dir, quan els empleats públics que intervenen en els procediments contractuals tenen interessos personals —financers o d'altra mena— en els operadors econòmics que hi participen. La Directiva 2014/24/UE defineix els conflictes d'interès, en el context del procediment de contractació, com qualsevol situació en la qual el personal del poder adjudicador, o d'un proveïdor de serveis de contractació que actui en nom d'aquell, que participin en el procediment, tinguin, directament o indirecta, un interès financer, econòmic o personal que pugui semblar que comprometen la seva imparcialitat i independència. Aquesta concurrència o confusió d'interessos personals i d'interessos públics que pot ser simplement aparent o, fins i tot, potencial, inclou moltes i diverses situacions i no requereix voluntarietat o coneixement per a la seva apreciació. Així, es dona

⁹ CERRILLO I MARTÍNEZ, «La integridad como instrumento para la prevención de los conflictos de intereses en la contratación pública».

Si bé el conflicte d'interessos no és per si mateix i de forma automàtica un cas de corrupció, pot tenir conseqüències en aquest sentit

en situacions com el desenvolupament de determinades activitats privades en paral·lel o a posteriori a l'exercici de funcions públiques, la percepció de regals o altres tipus de beneficis, o l'ús d'informació que es coneix per raó del desenvolupament de la seva posició pública.

Si bé el conflicte d'interessos no és per si mateix i de forma automàtica un cas de corrupció, pot tenir conseqüències en aquest sentit quan aboca a situacions que afecten els principis generals que regeixen la contractació pública. Per això, la detecció d'un possible conflicte d'interessos, fins i tot de forma potencial, ja requereix la seva gestió i correcció.¹¹

La mesura introduïda per als contractes finançats amb NGEU consistent en la declaració responsable de no estar incurs en un conflicte d'interès —que suposa efectuar aquesta declaració sota la responsabilitat de la persona declarant, per a cada procediment en què participi—

ha demostrat, si més no, l'efecte d'induir a la reflexió sobre l'eventual concurrència d'aquestes situacions, fins aleshores no més gestionades, en el seu cas, mitjançant l'obligació d'abstenció i el mecanisme de la recusació regulats en la normativa del procediment administratiu comú. Les directives de contractació de 2014 arriben a preveure —com a darrera solució, això sí—, la possibilitat d'excloure un operador d'un procediment de contractació amb motiu de l'existència d'un conflicte d'interessos. Així mateix es preveu l'exclusió d'un operador per haver intentat influir indegudament, o obtenir informació confidencial que pugui conferir-li avantatges en el procediment o proporcionar negligentment informació enganyosa que pugui tenir una influència important en les declaracions relatives a l'exclusió, selecció o adjudicació, així com per condemnes fermes relatives a corrupció i faltes en l'àmbit de la integritat —article 57—, mentre que a la LCSP s'estableixen, com a prohibició per contractar, la condemna ferma per determi-

nats delictes vinculats a la corrupció i a la concurrència d'incompatibilitats —article 71—, a més de preveure's l'aplicació del sistema de responsabilitat patrimonial d'autoritats i personal al servei de les administracions públiques, inclosa la disciplinària —Disposició addicional 28a.

2. Col·lusió. Es produeix quan, en paraules de l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO),¹² els operadors econòmics que participen en una licitació pública es posen d'acord en el preu o en qualsevol altra condició, o acorden, per exemple, repartir-se el mercat o les licitacions, amb l'objectiu d'evitar competir entre elles, i així obtenir un contracte en condicions més beneficioses que el que haurien obtingut si haguessin competit de forma efectiva. Les activitats col·lusòries atempten contra la competència i, en conseqüència, impacten

11 AGÈNCIA VALENCIANA ANTIFRAU, «Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento, la antesala de la corrupción». Aquest document de 2020 conté sengles exemples d'aquestes situacions.

12 AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETÈNCIA, «Guia per la detecció de la col·lusió en la contractació pública». Aquesta guia inclou un catàleg de detecció d'indícis col·lusoris i pautes a seguir, així com recomanacions per a una millor detecció.

L'ordenament jurídic espanyol estableix diferents tipus penals per sancionar les conductes corruptes

en l'eficiència, la productivitat i el creixement econòmic. En particular, en l'activitat contractual pública, la col·lusió condiciona l'obtenció d'avantatges competitius en la formulació de les proposicions i l'obtenció de les solucions més innovadores, amb els corresponents danys a l'interès públic.

També per aquest cas, les directives de contractació pública i la LCSP preveuen, com a causa d'exclusió dels operadors econòmics d'una licitació, l'apreciació d'indicis d'actuacions col·lusòries —cas en què cal seguir el procediment previst en l'article 150.1 de la LCSP—, així com el fet d'haver estat condemnat o sancionat per aquest motiu —article 71 de la mateixa llei.

3. Suborns i comissions il·legals. Quan els empleats públics reben pagaments o compensacions il·lícites a canvi de manipular els procediments de contractació en favor de certs operadors econòmics, al marge que siguin o no les que han presentat proposicions amb les millors condicions en la relació qualitat-costos.

4. Licitacions fraudulentament. Són aquelles quan es manipulen els processos de licitació per afavorir un determinat operador econòmic, per exemple, mitjançant la filtració de determinada informació o l'alteració dels criteris de selecció o els de valoració de les ofertes.

5. Desviació de fons i sobrepreus. Casos quan s'incrementen els costos dels contractes amb la finalitat de desviar-ne una part de manera il·lícita.

La majoria de les actuacions vinculades a la corrupció en la contractació pública tenen, almenys, dos elements en comú: comporten un benefici privat indegut i un detriment de l'interès públic, i involucren, d'una manera o d'una altra, l'àmbit públic i el privat en l'actuació. Això vol dir que generalment requereixen la participació tant dels operadors econòmics com dels empleats públics, excepció feta dels casos de col·lusió.

Per altra banda, tot i que la seva anàlisi queda fora del perímetre d'aquest article, cal tenir en compte que l'ordenament jurídic espanyol

estableix diferents tipus penals per sancionar les conductes corruptes com prevaricació, malversació de cabals públics, suborn, tràfic d'influències, frau i exaccions il·legals, negociacions i activitats prohibides als funcionaris i abusos en l'exercici de la seva funció i enriquiment il·lícit.

Per acabar, cal advertir que no sempre resulta fàcil distingir netament entre les simples irregularitats administratives —que poden implicar o no la invalidesa del contracte—, d'aquelles actuacions que poden tipificar-se com a corrupció i, de fet, en moltes de les primeres no sol apreciar-se l'element d'enriquiment personal en detriment de l'interès general. És més, la tendència a la qualificació improcedent de les simples irregularitats com a corrupció pot tenir conseqüències indesitjables, si més no, per a una gestió eficient de la contractació pública. D'una banda, perquè poden dur a la banalització d'aquelles actuacions que sí suposen la intenció d'obtenir un benefici improcedent i, d'altra banda, perquè pot donar lloc a resistències dels gestors públics al canvi de les inèrcies administratives tradicionals —focalitzades en el compliment formal i poc orientades a resultats— per nous

El reforç de la integritat en el sector públic passa per fer més forta l'ètica pública a tots els nivells: polític, directiu, gerencial i operatiu

paradigmes de gestió pública que poden comportar més eficiències.

En definitiva, pel seu ampli abast, el reforç de la integritat en el sector públic passa per fer més forta l'ètica pública a tots els nivells: polític, directiu, gerencial i operatiu mitjançant un conjunt de mesures que han d'arribar a totes les fases del procediment de contractació, d'extrem a extrem, des de la justificació de l'inici de l'expedient de compra fins a l'acabament i la liquidació del contracte.

Controls o excés de burocràcia?

Com ja s'ha esmentat anteriorment, combatre qualsevol forma de corrupció garanteix un ús més eficient dels fons públics, una millor qualitat en la provisió de béns i serveis i, per tant, en la prestació dels serveis públics i, en general, un increment de confiança en les institucions públiques.

Per tant, és evident la necessitat d'un sistema de controls previs a les principals decisions que conformen el procediment contractual públic. Ara bé, tampoc es pot desconèixer que l'agilitat en l'activitat contractual

és un dels punts clau per assolir una gestió eficient en la inversió de fons públics que aquella suposa, i que té un fort impacte en l'economia i en la qualitat dels serveis públics que s'ofereixen a la ciutadania. De fet, les darreres dades ofertes pel Tribunal de Comptes Europeu sobre aquest aspecte evidencien una tendència a la hipertròfia dels procediments contractuals que, des de 2011, i malgrat l'entrada en vigor de les directives de 2014 —les quals, entre d'altres, tenien com a objectiu la simplificació de la contractació pública—, han experimentat un increment en el temps de les tramitacions del 50%.¹³

D'altra banda, els controls en els procediments de contractació s'han focalitzat tradicionalment en les seves primeres fases; això és, la preparació del contracte o fase interna i la fase de licitació i adjudicació del contracte. Cal orientar els controls, amb la mateixa intensitat, a la fase d'execució del contracte, perquè és quan té lloc el desplegament dels efectes materials de la provisió de

13 TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, «Contratación Pública en la UE. La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021».

béns i serveis i quan els potencials riscos de corrupció poden passar més desapercebuts. En aquest sentit, només cal recordar les inèrcies en l'ús i, en alguns casos, l'abús, de les modificacions contractuals a l'Estat espanyol, font de sobrecostos dels contractes, en molts casos, com a conseqüència dels baixos preus oferts en la licitació per garantir-se l'adjudicació front a les ofertes degudament dimensionades; o eventuais resolucions contractuals per mutu acord que poden arribar a incloure transaccions solapades.

Ara bé, tot això ha de comportar, necessàriament, que també des de l'àmbit de la direcció i de la gestió s'integrin les actuacions de supervisió, seguiment i control del compliment de les obligacions contractuals contretes de forma ordinària, objectiva, intensiva i transparent. En definitiva, suposa transitar cap a un canvi de paradigma en el sistema de control de la contractació pública el qual, a més d'exercir control formal sobre els procediments de contractació, l'exerceixi sobre l'assoliment dels objectius que van ser fixats, idealment, en l'inici de l'expedient de contractació quan s'ha de justificar la

Per arribar a un equilibri raonable entre control i agilitat en la contractació pública es requereix un marc normatiu clar; i garantir els procediments i alhora la capacitat d'adaptació

necessitat de la compra —objectius econòmics, tècnics, de qualitat i de polítiques públiques associades al contracte, entre d'altres.

I aquí rau el moll de l'os de la dicotomia entre el control formal —percebut com a burocràcia estricta— i control material, o la fórmula per superar la discussió sobre si els controls en la contractació pública funcionen com a obstacles o *tradeoff* de l'agilitat sovint invocada i desitjada. En altres paraules, el control formal és necessari, però no suficient, perquè ha de ser efectiu i eficient. Si no és ni una cosa ni l'altra, es percep com a excessiu.

Per arribar a un equilibri raonable entre control i agilitat en la contractació pública es requereix tenir un marc normatiu clar; i garantir els procediments i alhora la capacitat d'adaptació. En primer lloc, un marc normatiu clar, segur i raonablement estable, que permeti, per una banda, disposar d'uns procediments de licitació i d'adjudicació concebuts entorn a les dades que es generen, amb el grau d'automatització necessari per evitar totes aquelles tasques amb un índex molt baix de valor afe-

git o que impliquen actuacions reiteratives, i en els quals la traçabilitat de les dades afavoreixi la detecció i la prevenció de situacions de risc de la integritat. I en segon lloc, resulta igualment necessari disposar de procediments reglats que, no obstant, permetin adaptar-se i respondre davant de situacions que requereixin adquisicions ràpides o en condicions adverses de mercat, tant en les fases prèvies a l'adjudicació com en la fase d'execució contractual.

En darrer terme, cal indicar que les fórmules de control establertes responen a dues grans tipologies. D'una banda, les referides als controls *ex ante*, això és, els controls que es produeixen abans de les principals decisions dels procediments en els quals s'integren i, en tot cas, abans de la transacció contractual. Aquest tipus de controls, que inclou, entre d'altres actuacions, la verificació de la documentació o l'avaluació de les ofertes, permet detectar i corregir irregularitats durant el procediment abans de la formalització del contracte. Si ens fixem en les contres d'aquests tipus de controls, podem concretar-ne els retards i les càrregues administratives que

poden comportar, amb l'afectació a l'eficiència i, de manera generalitzada, la consolidació de les inèrcies de gestió contractual conservadores, és a dir, les reticències dels empleats públics a emprendre fórmules de gestió o solucions innovadores, que poden resultar més eficients i rendibles.

Una segona tipologia, els controls *ex post* —que es realitzen un cop els procediments han conclòs—, es concreten quan els contractes ja s'han formalitzat i estan en execució o fins i tot quan ja s'ha conclòs l'execució. En aquest grup s'insereixen les auditories financeres i de compliment, les avaluacions de resultats i les investigacions de corrupció. En les valoracions positives d'aquests controls destaquen la possibilitat d'identificar i sancionar els actes contraris a la integritat, amb els efectes exemplificadors que això suposa, les conclusions i recomanacions que es generen i que han d'integrar-se en la millora de procediments futurs, i el menor impacte de càrrega administrativa durant els procediments de contractació. En contra, les dificultats de recuperació dels fons perduts o de la reversió dels efectes de les

Resulta necessari dur a terme transformacions importants dels paradigmes clàssics de la contractació pública

irregularitats, a més dels alts costos dels processos d'auditoria i sancionadors.

A la pràctica, els sistemes de control establerts en les organitzacions públiques solen combinar ambdues tipologies de controls en funció de les característiques dels poders públics que hi actuen i de les característiques de les operacions, amb la finalitat de trobar un equilibri entre els avantatges i els inconvenients de l'una i de l'altra.

Àrees de millora i algunes propostes

Un cop vist el que s'ha detallat en aquest article, és evident que resulta necessari dur a terme transformacions importants dels paradigmes clàssics de la contractació pública, més enllà dels possibles canvis normatius, que també. I, sobre la base que no es pot deslligar l'estratègia de lluita contra la corrupció en la contractació pública del conjunt de factors que retroalimenten els resultats de les contractacions, convé portar a col·lació, sense ànim d'exhaustivitat, les àrees de millora i

propostes d'actuacions amb caràcter general següents:

1. Elaboració d'un marc normatiu clar, concís, coherent i estable, que permeti centrar la compra basada en valor on, com a norma general, el preu no sigui l'element determinant, sinó la qualitat; que permeti integrar de forma sistemàtica les polítiques públiques transversals de l'anomenada compra pública estratègica —polítiques socials, ambientals, d'innovació i d'impuls de la participació de les PIME i les empreses d'economia social—, i que permeti adoptar solucions flexibles i raonables front a determinades circumstàncies objectives que esdevinguin tant en fase de licitació com en fase d'execució del contracte per tal de garantir l'interès públic associat a tota contractació.¹⁴
2. Digitalització intensiva dels procediments i integració de l'ús de les tecnologies de la informació d'extrem a extrem,
3. Implementació de mecanismes efectius de control i supervisió d'execució dels contractes —sistemes automatitzats de monitoratge continu—, basats en la mesura dels costos efectius, dels estàndards de qualitat i de l'assoliment dels objectius definits en la contractació.
4. Enfocament gerencial de la contractació pública, amb planificació estratègica, amb gestió transversal i equips multidiscipli-

amb una operativa que defugui el documentalisme tradicional. Les tecnologies ja estan disponibles i han de permetre progressivament un seguiment exhaustiu de les dades contractuals a tots els efectes —prevenció, detecció i correcció de les actuacions contràries a la integritat i de les actuacions col·lusòries, entre d'altres—, si bé el principal obstacle segueix essent el disseny normatiu de procediments analògics o centrats en la documentació, que no permeten reduir de manera efectiva les càrregues administratives.

¹⁴ GIMENO FELIU, «Por una mejor colaboración público-privada al servicio de la ciudadanía».

Cal intensificar l'ús de mecanismes de participació dels operadors econòmics en la definició més eficient dels contractes

plinars orientats a resultats, i amb generació de coneixement per a la millora contínua.

5. Intensificació de l'ús de mecanismes de participació dels operadors econòmics en la definició més eficient dels contractes, essencialment mitjançant les consultes preliminars al mercat, operades de forma transparent i amb respecte a tots els principis informadors de la contractació pública.
6. Desenvolupament i concreció de la figura del responsable del contracte, no només en relació amb les tasques de control i supervisió de l'execució, sinó també per integrar la seva participació en la fase preparatòria del contracte, si més no, en la definició dels objectius, de les prescripcions tècniques i de la resta d'elements estructurals de la contractació, així com en l'avaluació de les proposicions.
7. Capacitació i competències dels empleats públics,¹⁵ amb pro-

grames *ad hoc* que incloguin, entre altres continguts generals i específics, el coneixement dels principis i les normes vinculades a integritat i transparència en general i que articulin itineraris formatius i certificats de capacitat adaptats als diferents rols i perfils dels qui intervenen en els procediments contractuals —en particular, de les posicions de responsable de contracte—, seguint models que compten amb centres especialitzats en el desenvolupament d'aquestes competències en àmbits específics de la contractació.¹⁶

En paral·lel, resulta necessari repensar les estructures adminis-

cies pels professionals de la contractació pública —ProcurComp eu—, que ha estat dissenyat com a instrument per contribuir a la professionalització dels compradors públics mitjançant la definició de trenta competències clau i que proporciona una referència comuna als professionals de la contractació pública dins i fora de la UE. Veure: EUROPEAN COMMISSION, «European competency framework for public procurement professionals».

¹⁶ Entre d'altres, els models dels EUA o Canadà i, a Europa, els models alemany, anglès i escocès, que compten amb centres de formació en competències específiques i de certificació. Veure: RASTROLLO SUÁREZ, «Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada».

tratives implicades en els processos contractuals des del vessant de la preponderància tècnica en la presa de decisions —per exemple, amb la definició de la posició orgànica del responsable del contracte dintre de l'entitat del sector públic—, així com una adequada definició de les posicions que tenen atribuïdes funcions en matèria de contractació pública en les organitzacions, en coherència amb el principi de rendició de comptes que es postula.¹⁷ Sense aquests elements, és i seguirà sent molt difícil captar i retenir talent en l'àmbit de la contractació pública.

1. Increment del perfil tècnic i l'especialització dels òrgans que analitzen, motiven i adopten les principals decisions durant el procediment de contractació pública, com ara la pròpia necessitat de la contractació o les decisions durant la seva execució. En aquesta mateixa línia, resulta adient plantejar una configuració totalment tècnica dels òrgans

¹⁷ Sobre la vinculació entre professionalització, transparència i reforç d'integritat, veure MALARET, «El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia».

¹⁵ Vegeu el document de la Comissió elaborat el 2020, que estableix el Marc Europeu de Competèn-

Cal promoure els pactes d'integritat entre els poders públics i les associacions sectorials dels operadors econòmics

d'assistència —ordinàriament, les meses de contractació— o la transformació dels òrgans de contractació.

2. Capacitació i competències i sensibilització dels operadors econòmics per garantir el coneixement de l'escenari normatiu, inclosos els principis i les normes vinculades a la integritat requerida als col·laboradors de les organitzacions públiques.
3. Establiment d'un sistema transversal i, a ser possible, transfronterer que resulti eficient per comprovar la no-concurrencia de situacions que puguin inhabilitar —excloure— la participació dels operadors econòmics en els procediments de contractació.

Adicionalment, i en referència directa a la millora de la integritat en la contractació pública, les línies d'actuació a tenir en compte estarien referides a:

1. Adopció d'un sistema integral de transparència i comunicació de compres públiques obertes tal com han impulsat la pròpia

UE i organitzacions del nostre entorn,¹⁸ que permeti un seguiment àgil i senzill de principi a fi de les actuacions que integren l'expedient de contractació pública i que generi les dades corresponents en formats oberts i accessibles.

2. La confiança de la ciutadania en les institucions i, en particular, en els sistemes de gestió pública mitjançant fórmules d'externalització o de col·laboració pública i privada passa per implementar sistemes integrals de transparència, no només quant a la integritat dels procediments, sinó, i molt especialment, quant als resultats assolits —entre d'altres: anàlisi dels costos derivats, nivells de qualitat assolits, eficiències obtingudes i indicadors sobre la satisfacció dels usuaris dels serveis.
3. Focalització dels controls en els continguts materials de

les actuacions, la qual cosa implica, si més no, posar en el centre de l'anàlisi dels òrgans fiscalitzadors i supervisors les motivacions —necessàries en tot cas— en què es basen les decisions, així com en els resultats obtinguts.

4. Promoció dels pactes d'integritat entre els poders públics i les associacions sectorials dels operadors econòmics, per tal d'articular un compromís per evitar situacions de conflictes d'interessos i pràctiques de corrupció, instruments que ja han obtingut valoracions positives en la seva implementació.
5. Com a mesura per cohesionar i coordinar els instruments ja implementats durant aquests darrers anys —plans d'integritat i codis ètics i de bones pràctiques, essencialment—¹⁹ formular un Programa Integral de Compliment en les compres públiques. Aquest programa implica inclou-

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION, «Estratègia Europea de Dades»; OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP, <www.open-contracting.org>.

¹⁹ A Catalunya, s'ha aprovat recentment el nou codi ètic i de conducta en la contractació pública, veure a GENERALITAT CATALUNYA, «Codi ètic i de conducta en la contractació pública».

re les operacions que queden fora del perímetre normatiu de la contractació pública, però que són instruments d'aprovisionament de béns i serveis per a les organitzacions públiques —com la gestió delegada i l'acció concertada.

6. Plans continus de formació i de sensibilització en matèria d'integritat en la contractació pública, més enllà dels itineraris formatius generals de capacitaació i especialització, per reforçar i impulsar les bones pràctiques en totes les fases de gestió de la contractació pública.
7. Reforç de les instàncies de supervisió per poder fer efectiva la transformació dels sistemes de control de la compra pública en termes de control material i de resultats.
8. Resulta palesa la necessitat d'ampliar i d'aprofundir en l'anàlisi d'aspectes tant vinculats a la integritat com l'índex de concurrència en les licitacions públiques, l'ús de la contractació menor, o els índex de compli-

ment en execució contractual.²⁰ Això requereix, almenys, disposar de dades de qualitat fruit de procediments no centrats en la documentació, plantejar nous esquemes organitzatius dintre dels poders adjudicadors, i una nova configuració de les tasques i els òrgans de supervisió interna.

9. Menció específica mereix el sistema de recurs especial en matèria de contractació com a eina eficient de control de la legalitat dels procediments de contractació pública i els seus elements essencials abans de la perfecció dels contractes i, per tant, amb una estreta vinculació al dret a la bona administració i a la tutela efectiva dels operadors econòmics.

Aquest reforç hauria d'estar referit a dos elements: d'una banda, a la possible ampliació de les competències dels òrgans independents de resolució de recursos contractuals

20 Pel que fa a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, vegeu la informació disponible a: GENERALITAT CATALUNYA, «Dades i indicadors de contractació pública».

—més actors legitimats en connexió amb el dret de bona administració i ampliació de les decisions objecte de recurs, particularment les relatives a la fase d'execució i resolució contractual—; i, per altra banda, a la inajornable actualització dels mitjans materials i humans dels òrgans resolutoris del recurs²¹ perquè tant els resultats obtinguts —increment exponencial de l'ús del recurs especial i les taxes d'èxit d'aquest— com les pròpies valoracions efectuades per la Comissió Europea sobre el sistema fins al 2017²² així ho recomanen si es vol garantir la qualitat tècnica dels pronunciaments i els terminis de resolució adequats.²³ ■

21 A Catalunya, el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic.

22 EUROPEAN COMMISSION, «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública».

23 TRIBUNAL CATALÀ DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC, «Memòria 2021-2022».

■ Bibliografia

AGÈNCIA VALENCIANA ANTIFRAU,

«Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento, la antesala de la corrupción» [en línia]. Disponible a: <www.antifraucv.es>.

AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETÈNCIA,

«Guia per la detecció de la col·lisió en la contractació pública» [en línia]. Disponible a: <www.acco.gencat.cat>.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «La integridad como instrumento para la prevención de los conflictos de intereses en la contratación pública» [en línia]. A *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm 25, pàg 371-401, 2021.

CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Ley de contratos del sector público» [en línia]. A *BOE*, núm. 272, de 9 de novembre del 2017. Disponible a: <www.boe.es>.

CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Constitución española» [en línia]. A *BOE*, de 29 de desembre de 1978. Disponible a: <www.boe.es>.

CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas» [en línia]. A *BOE*, 2 d'octubre del 2015. Disponible a: <www.boe.es>.

CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y el buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico» [en línia]. A *BOE*, 10 de desembre del 2013. Disponible a: <www.boe.es>.

EUROPEAN COMMISSION. «Public Procurement: A data space to improve public spending, boost data-driven policy-making and improve access to tenders for SMEs 2023/C 98 I/01» [en línia]. A *Diari Oficial de la UE*, 16 de març del 2023. Disponible a: <www.eur-lex.europa.eu>.

EUROPEAN COMMISSION. «On the effectiveness of directive 89/665/EEC and directive 92/13/EEC, as modified by directive 2007/66/EC, concerning review procedures in the area of public procurement» [en línia]. A *Diari Oficial de la UE*, 24 de gener del 2017. Disponible a: <www.eur-lex.europa.eu>.

EUROPEAN COMMISSION, «Marco Europeo de Competencias para los profesionales de la contratación pública» [en línia]. Disponible a: <www.commissions.europa.eu>.

EUROPEAN COMMISSION. «Estratègia Europea de Dades» [en línia]. Disponible a: <www.eur-lex.europa.eu>.

FERNANDES, Meenakshi; JANČOVÁ, Lenka. «Stepping up the EU's efforts to tackle corruption. Cost of Non-Europe Report» [en línia]. A *European Parliamentary Research Service*, gener 2023. Disponible a: <www.europarl.europa.eu>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «L'Estratègia Catalana de Millora de la Compra Pública 2022-2026» [en línia]. Disponible a: <www.contractació.gencat.cat>.

GENERALITAT CATALUNYA, «Codi ètic i de conducta en la contractació pública» [en línia]. Disponible a: <www.contractació.gencat.cat>.

GENERALITAT CATALUNYA,

«Dades i indicadors de contractació pública» [en línia]. Disponible a: <www.contractació.gencat.cat>.

GIMENO FELIU, Jose María. «Por una mejor colaboración público-privada al servicio de la ciudadanía». A *Observatorio de Contratación Pública*, de 8 d'abril del 2024. Disponible a: <www.obcp.es>.

MALARET, Elisenda. «El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia». A *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 15, pàg. 21-60, 2016.

MINISTERIO HACIENDA. «Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026» [en línia]. A *Plataforma de contratación*. Disponible a: <www.contrataciondelestado.es>.

OFICINA ANTIFRAU CATALUNYA. «La corrupció a Catalunya: Percepcions i actituds ciutadanes Baròmetre 2022» [en línia]. Disponible a: <www.antifrau.cat>.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. «Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada». A *GAPP*, núm. 26, juliol de 2021.

TRANSPARÈNCIA INTERNACIONAL. «Índex de percepció de la corrupció a Espanya 2023» [en línia]. Disponible a: <www.transparencia.org>.

TRIBUNAL CATALÀ DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC «Memòria 2021-2022»

[en línea]. Disponible a: <www.contractacio.gencat.cat>.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO.

«Contratación Pública en la UE. La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021» [en línea].
Disponible a: <www.eca.europa.eu>.



connexions

Eines per a l'eficiència, la motivació i l'excel·lència del personal de l'administració pública

vista prèvia >

L'administració pública s'ha d'adaptar als canvis i modificacions que viu la societat. Un dels reptes més importants és com tenir un personal de servei públic de primer nivell per donar resposta a les necessitats de la ciutadania i de la societat. Canviar paradigmes, motivar i implicar són alguns dels camins a seguir.



Sara Berbel Sánchez

Doctora en Psicologia Social i presidenta de la Fundació BCN Formació Professional

saraberbels@gmail.com

L'administració pública ja no és la que denunciava José María de Larra al seu cèlebre article «*Vuelva usted mañana*» al diari *El pobrecito hablador* al 1833, però és innegable que ha heretat alguns dels seus hàbits i actituds, circumstància que li resta agilitat i capacitat d'adaptació. L'administració, que va ser dissenyada per garantir l'estabilitat i la permanència, afronta canvis vertiginosos i crisis complexes inesperades. Com gestionar la incertesa, les desigualtats, la digitalització, la Intel·ligència Artificial, la salut mental, la fragmentació? La gestió pública hauria d'incorporar una mena d'efecte Proteu, aquell deu mític del mar que canviava constantment adaptant-se a les necessitats del moment. Caldria poder-se metamorfosejar, tot mantenint la capacitat de preveure el futur. Som al segle XXI, les exigències de la ciutadania han canviat tant com les seves necessitats, i cal una administració forta i sàvia per donar la resposta adequada al temps flexible i modelable. Però l'administració no és un element aïllat ni autònom, sinó que la seva ànima la componen les milers de persones que hi treballen, sobre les que pivotarà el canvi real. Vaig tenir la sort de treballar uns

anys amb el Doctor Joan Subirats, expert en ciència política, abans que fos ministre d'Universitats al govern espanyol (2021-2023), i vaig fer meua la seva certesa que l'administració pública —en endavant AP— havia de canviar de paradigma per transformar-se en un organisme «facilitador de processos». Lluny d'encasellar-se en un rol paternalista, omniscient, llunyà i desconfiat, ha de baixar del pedestal per apropar-se a la ciutadania amb escolta activa i facilitar que sigui la societat civil qui, des de la creativitat, la participació i la cocreació, desenvolupi idees i projectes públics que millorin les nostres ciutats i territoris. Aquest canvi implica una transformació enorme en l'estructura, funcions i habilitats de les persones que treballen a les AP.

Canvi de paradigma: innovacions i resistències

Administració facilitadora de processos vs. «administració Leviatan»

El filòsof Thomas Hobbes va ser el primer en parlar de «l'administració Leviatan». Partint del seu conegut concepte que l'home és un llop per

a l'home, assegura que es requereix una administració forta i poderosa per evitar els conflictes civils. Leviatan era un monstre marí associat a Satanàs a l'Antic Testament. Així que no resulta difícil imaginar el tipus d'administració que Hobbes tenia en ment: una administració dura i forta, preparada per reprimir i castigar les incontrolables maldats humanes. A l'actualitat el concepte ha estat modernitzat per autors com Josep Maria Pascual al·ludint a una administració gran i burocràtica,¹ monopolitzadora de la gestió directa de serveis públics, que menysprea les capacitats i dinamisme de la societat civil i l'afebleix amb la seva gestió. Certament, aquest és el nostre passat i n'hem de ser conscients per superar-lo i revertir-lo. L'administració contemporània no pot ser omniscient, supèrbia ni totpoderosa. Tot el contrari, ha de ser capaç de convertir-se en servidora de «*res pública*», sempre atenta a les necessitats de la ciutadania; humil, és a dir, disposada a aprendre de qui en sap més que ella ja que no disposa de tot el coneixement; i cooperativa,

¹ PASCUAL, *Las paradojas de la gobernanza. La gestión de la complejidad y el cambio de las ciudades*.

Sovint la digitalització reverteix en més complexitat i burocràcia, tot i estar pensada per simplificar processos

en peu d'igualtat —no des de la seva superioritat clàssica— amb tots els agents socials, econòmics i civils als que es deu.

No és possible realitzar aquest canvi profund i estructural sense que el personal treballador de l'AP modifiqui també la seva visió, el seu model d'actuació tradicional, els seus objectius i, finalment, els seus rols i funcions. L'inici d'aquest canvi vindrà amb un treball sobre els valors de l'organització i la seva missió, que són els que guien el nostre comportament quotidià.

Els nous valors a l'administració

Si parlem de «nous valors» és perquè la metodologia per actualitzar-los i incorporar-los al nostre espai mental fa que els vivim com a nous, però no tots ho són; alguns formen part de l'essència de l'AP des que va sorgir.

D'altra banda, la digitalització i la Intel·ligència Artificial —en endavant IA— requereixen d'una integració acord als valors corporatius. Sovint la digitalització reverteix en més

complexitat i burocràcia —tot i estar pensada per simplificar processos— i si sabem quelcom és que la complexitat sobre la complexitat porta al col·lapse.

Esdevé necessari treballar amb la plantilla per identificar quins són els principals valors que sustenten la seva actuació diària, definir-los i realitzar plans de desenvolupament per cadascun d'ells, integrant les noves metodologies resultants de la digitalització i la IA, de forma que no es converteixin en paraules abstractes i boniques sinó en mètodes concrets de millora i implementació de mesures per potenciar l'eficàcia, el benestar i el servei.

Governança

La governança interna ha de ser interdependent —i també l'externa però aquí només ens centrarem en l'estructura municipal. La interdependència implica múltiples nodes de coneixement i presa de decisions, una distribució del poder i una gestió excel·lent de la transversalitat. Ja no funcionen els models de control exhaustiu d'una àrea sobre les altres

o una estructura piramidal jeràrquica que impedeix la comunicació múltiple. La societat globalitzada i complexa ens empeny a la col·laboració estreta, diversa i horitzontal.

Durant la pandèmia de la Covid-19, que va desbordar i fer trontollar totes les organitzacions, ens vam plantejar com afrontar els múltiples focs oberts. En aquell moment, el 2021, era la CEO de l'Ajuntament de Barcelona —una administració que consta de 16.000 persones i gestiona 3.600 milions d'euros anuals— i vam assajar un sistema original però que em semblava l'únic viable, el de crear un equip multidisciplinar per cada problema a resoldre: creació de pavellons hospitalaris, barris en crisi, xarxes d'hotels per a persones sense possibilitats de confinament, recull de dades, seguiment i gestió de la mortalitat, suport al govern de la Generalitat en assistència a residències de gent gran... I així fins a tres desenes d'equips. 30 equips multidisciplinars formats per persones expertes i voluntàries del propi Ajuntament que van treballar amb una celeritat i eficiència insospitada. Vam deixar enrere la fórmula tradicional per a crisis urgents d'un

La major part de la literatura experta en funció pública considera imprescindible la implantació d'un model de Direcció Pública Professional

general al comandament i exercit a les seves ordres, substituint-la per grups de persones motivades i expertes amb lideratge distribuït. Vam aprofitar el talent de l'organització. I va funcionar.

L'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans (IERM) —ara Institut Metròpolis— va analitzar aquest tipus de governança i va concloure que era la més adequada per a emergències complexes, segons indica tota la literatura recent sobre la gestió de les crisis.²

Noves funcions, estratègies i metodologies

Posar els valors al centre implica també adaptar el funcionament de l'estructura per assolir-los. Alhora, ajustar-se a les noves situacions requereix, per al personal de l'administració, adquirir noves capacitats que fins ara no eren necessàries. Cal desaprendre molt del que s'ha après per respondre a la nova realitat. La

«polivalència» resulta imprescindible en aquest nou escenari però també la «incorporació de la connectivitat» en sentit ampli, no només com a connexió entre persones o entre màquines sinó també com la capacitat d'interacció entre d'altres.³ El treballador o treballadora està al mig i cal que es pugui desenvolupar amb solvència.

La «professionalització» del servei públic és, en conseqüència, una necessitat urgent. La major part de la literatura experta en funció pública considera imprescindible la implantació d'un model de Direcció Pública Professional. Es tracta d'un tercer espai directiu professional entre els òrgans de direcció política i les estructures de personal per sumar a tota l'organització en l'acompliment dels objectius estratègics i operatius. Algunes administracions ja ho han incorporat —com l'Ajuntament de Barcelona, on hi ha una estructura professional gerencial entre l'àmbit polític i el funcional— però encara n'hi ha moltes on el personal polític —sovint sense la formació adequada— assumeix la direcció executiva dels equips.

D'altra banda, la burocràcia és un obstacle per implementar noves funcions. Sovint patim un sistema burocràtic de factura clàssica: baixa productivitat, escassa cultura de gestió de resultats, carència de direcció pública professional, manca de sistemes d'avaluació... És cert que la gran fortalesa de l'administració radica en la professionalitat, sentit ètic i vocació de servei de gran part del seu personal, però cal reformular les competències i habilitats requerides als empleats públics. S'han de «dissenyar nous instruments» àgils i intel·ligents per a la contractació, el control de procediments, l'avaluació de la qualitat dels resultats i el manteniment de relacions clares, fluïdes i positives amb la ciutadania.

Resulta clau, així mateix, «enfortir el pensament estratègic» a l'AP. Caldria promoure sistemes d'objectius i de resultats dels diferents nivells de govern que obliguin a elaborar plans estratègics, objectius i sistemes d'indicadors fiables. Però per aconseguir-ho cal reforçar la professionalització i la meritocràcia en l'accés i la carrera dins del sector públic. Sense el

2 IERMB, *La governança de l'emergència complexa: la Covid-19. Actuacions, adaptació organitzativa i innovacions de l'Ajuntament de Barcelona*.

3 TAMAMES, *¿Qué robot se ha llevado mi queso?*.

Sovint el desig d'innovació topa amb un mur d'inèrcies i prejudicis que alenteixen o fins i tot impedeixen el seu assoliment

desenvolupament professional dels empleats públics no s'aconseguirà. I per això s'hauran «*d'implantar sistemes objectius de l'avaluació de l'exercici*». Aquesta és la pedra angular per poder articular la construcció d'una política innovadora de gestió de persones. És, per tant, un repte estratègic que cal incorporar gradualment i amb prudència, segons assenyala la consultora Carmen Pineda, ja que generarà, sens dubte,⁴ moltes resistències. En aquesta mateixa direcció de prudència i gradualitat l'Estat espanyol ha aprovat al 2023 un Decret Llei,⁵ consensuat amb els agents socials, on regula l'avaluació obligatòria de l'activitat, el procediment pel qual es valora la conducta professional i es mesura el rendiment del personal. L'objectiu és millorar la productivitat per, alhora, millorar la prestació del servei públic.

4 PINEDA, *Retos de futuro en la gestión de los recursos humanos públicos*.

5 GOVERN D'ESPANYA, «Reial Decret-Llei 6/2023, de 19 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència en matèria de servei públic de justícia, funció pública, règim local i mecenatge».

Resistències: el públic sota sospita

Sovint el desig d'innovació topa amb un mur d'inèrcies i prejudicis que alenteixen o fins i tot impedeixen el seu assoliment. Això succeeix tant si els nous projectes són de caire intern com si pretenen millorar la relació amb la ciutadania. L'expert en organitzacions, Carles Ramió, diu a *Burocràcia intel·ligent* que la gran majoria d'empleats públics són bons professionals i amb alt compromís de servei a nivell individual, però com a col·lectiu, es transformen en actors egoistes amb resistència numantina als processos de reforma administrativa.

La resistència al canvi, la mandra d'aprendre nous sistemes o aplicacions, la comoditat dins d'una zona de confort construïda a consciència durant anys, l'automatisme i l'autodefensa preventiva són factors molt negatius per l'avenç de l'AP. La desconfiança vers la ciutadania —a qui s'ha de servir— és predominant en aquests casos i els sistemes que es dissenyen aprofundeixen en la sospita de l'altre, més que en la confiança. La sospita sempre promou burocràcia i processos intel·ligibles;

la confiança, pel contrari, agilitat i simplicitat.

Resulta, per tant, imprescindible un pla específic de motivació de la plantilla que incorpori formació, sensibilització, millora del benestar, reducció de prejudicis i disminució del corporativisme existent. Paral·lelament, cal una gestió decidida per part dels responsables vers l'eliminació de les bosses d'impunitat o de tolerància malentesa que existeixen encara a l'AP. El darrer recurs és l'exercici de la competència disciplinària, òbviament quan hagin fracassat tota la resta de mesures complementàries, tals com informació, formació, seguiment, motivació, inspecció...

Direcció per valors

Nous lideratges basats en valors

Hi ha tanta literatura sobre lideratge i *management* que es corre el risc de perdre's en un mar d'opinions i conceptes confusos. Però hi ha un corrent de fons clar, i és l'avenç cap a un model de lideratge empàtic, humil, de poder distribuït i centrat en

La governança per empatia és un model de direcció compartida formada per 3C: Col·laboració, Cocreació i Cures. Personalment, n'hi afegiria una altra C, la Comunicació

les persones. És la resposta social i acadèmica al lideratge clàssic encara predominant de líders autoritaris, autocràtics, comandats generalment per homes agressius basats en la jerarquia i la concentració de poder.⁶ I és la resposta que pot democratitzar les estructures i aturar l'increment de l'autoritarisme que es percep al món.

L'expert en organitzacions Xavier Marcet encapçalava un dels capítols del seu llibre *Creixer haciendo crecer* amb el títol «*La victoria de los directivos humildes*», mostrant com és la humilitat qui permet aprendre, escoltar, compartir i delegar poder en altres.

Quan l'Institut Metròpolis va analitzar al 2020 quina era la millor fórmula per afrontar les emergències complexes, trobà unes anàlisis recents realitzades per la London School of Economics que descrivien l'èxit de l'anomenada «governança per empatia». La governança per empatia és un model de direcció compartida formada per 3C: Col·laboració,

Cocreació i Cures. Personalment n'hi afegiria una altra C, la Comunicació, que esdevé primordial per articular les actuacions i traslladar la missió i els valors a tota la plantilla. Aquestes 4C són un sistema infal·lible per connectar amb les persones de l'organització i superar conjuntament els obstacles que es puguin trobar al llarg del camí.

Amb la base científica de la governança per empatia, a l'Ajuntament de Barcelona durant el 2022 vam iniciar un procés de canvi organitzacional per valors amb les següents fases:

- Establiment del marc estratègic amb la literatura científica a l'abast.
- Identificació i definició dels valors de l'organització per part de la pròpia plantilla. Es van identificar cinc: Compromís de servei públic, agilitat, amabilitat, claredat i cocreació.
- Treball amb el personal gerencial de l'Ajuntament —30 persones— per construir una visió compartida dels valors i com implantar-los en el funcionament administratiu.
- Implicació de tot el personal directiu —que suma fins a 422 professionals. Durant 30 tallers, es van definir 212 actuacions per concretar els

valors en el dia a dia organitzatiu.

- Implicació de la base de la plantilla amb el nomenament de persones ambaixadores. 120 persones de la plantilla que encarnen els valors a la seva vida es van convertir en persones ambaixadores recomanant i aconsellant com posar-los en pràctica a tothom de la plantilla municipal.
- Comunicació interna. Es va elaborar una campanya interna per estimular i motivar vers la implementació dels valors.
- Definició d'un model directiu propi basat en valors. Tota la direcció fins a comandaments intermedis inclosos, gaudí de formació i assessorament especialitzat —experts en psicologia i *coaches*— per millorar el seu lideratge individual i adquirir conductes, habilitats i compromisos basats en els valors.
- Aplicació de la direcció per valors a la gestió de persones. S'integren els valors en els processos de selecció, acollida i formació de les persones que formaran part de l'Ajuntament.
- Premi bones pràctiques. S'instaura un reconeixement anual de bones pràctiques dins de l'organització votades per la pròpia plantilla i amb recompenses simbòliques.

⁶ BERBEL, «Volem 'homes forts' com a líders del món?».

És imprescindible modificar els sistemes de selecció de personal si volem evitar l'accés de persones que repliquin els models d'autoritarisme, individualisme o insolidaritat

– Garantia que els valors corporatius guïïn l'activitat futura. Es dissenya un pla de seguiment i avaluació.

Selecció de personal

És imprescindible modificar els sistemes de selecció de personal si volem evitar l'accés de persones que repliquin els models d'autoritarisme, individualisme o insolidaritat i s'opti, en canvi, per implementar els valors corporatius. Per això cal incorporar eines que mesurin la implicació de la persona candidata al projecte —s'ha demostrat que les competències prediuen pitjor el bon exercici de la feina que la implicació personal amb el projecte corporatiu—, a banda de tests psicològics que detectin la tendència —caracteriològica, no necessàriament patològica— al narcisisme, psicopatia o maquiavel·lisme, que són els trets de les personalitats i direccions tòxiques.⁷

Els sistemes de selecció vigents solen ser força tradicionals i amb continguts escassament predictius.

⁷ TOBEÑA, *Neurología de la maldad. Mentes predatoras y perversas*.

Per tant, la nova política d'accés a l'ocupació pública ha de tenir com a objectius la captació del talent, de l'excel·lència i de l'actitud proactiva i vocacional. Normalment, el talent sol ser una bona combinació d'aptitud i d'actitud. Per això, cal revisar els procediments actuals, sovint molt obsolets.

Aquest canvi s'ha de produir en tots els nivells de l'AP. També per accedir a la direcció pública professional caldrà garantir la competència professional i l'experiència juntament amb la pràctica demostrada d'estils de lideratge empàtics, cooperatius i motivadors. Pot ser un bon moment per incorporar la IA al procés tenint en compte tot el coneixement acumulat en protocols, tests de personalitat i identificacions verbals i no verbals dels tipus de lideratges.

Codi ètic

A les parets del Palau Comunal de la preciosa ciutat de Siena hi ha una pintura mural gòtica del segle XIV feta pels germans Lorenzetti. Es tracta de l'al·legoria del Bon i del Mal Govern. Aquesta impactant composi-

ció s'ubica a la Sala dels Nou, el lloc on es reunien els governants, amb l'objectiu de servir de recordatori mentre prenen decisions. Mostren la importància del bé comú, que mai es pot sotmetre a cap interès privat. Les pintures il·lustren la contraposició entre la virtut i el vici, i estan disposades de forma que l'espectador, a l'entrar a la sala, observa primer les catàstrofes del Mal Govern i al girar-se, contempla la imatge oposada, la justícia i la pau.

Igual que a Siena, les organitzacions necessiten fórmules per recordar l'obligació d'exercir un bon govern, i una d'elles és disposar d'un codi ètic o codi de bon govern que garanteixi la transparència en les actuacions públiques i l'ètica i objectivitat en les decisions preses. Encara hi ha moltes administracions que no disposen d'aquesta eina imprescindible, conjuntament amb els plans d'igualtat i plans contra l'assetjament instaurats per llei.

Creixement personal i col·lectiu

La ciutadania contemporània demana a l'AP agilitat, claredat, eficiència,

respecte pel seu temps... I tot això no s'aconseguirà sense incrementar els coneixements, la motivació i el creixement personal i col·lectiu del personal treballador.

Carreres internes, horitzontalitat i mobilitat

L'AP que està en funcionament és fonamentalment jeràrquica, i per progressar en aquest nou plantejament és necessari avançar en processos d'horitzontalitat per millorar l'eficiència i motivar el personal. A la nova normativa de l'Estat espanyol s'introdueix la carrera horitzontal, sistema que implica la millora de les condicions sense canviar de lloc de feina. S'utilitzarà un sistema de trams on es valorarà la trajectòria, l'avaluació de l'exercici, la formació i la participació en activitats de docència o investigació. Tot l'anterior podria traduir-se en una retribució addicional amb el nou complement de carrera.

Un dels elements a dur a terme és construir models diferents d'estructura: els verticals existents, els horitzontals i els mixtos, que pre-

miïn el desenvolupament de competències i l'excel·lència a través de l'adquisició constant de graus de desenvolupament professional. Implicarà redefinir la provisió de llocs de treball, introduint canvis en els procediments tradicionals —concurs i lliure designació—, mitjançant un sistema d'acreditació de competències i grau de desenvolupament per participar en aquests processos.

Al temps, es requereix un canvi en les polítiques de mobilitat, ja que el canvi és sempre un estímul i una oportunitat de creixement.

Formació contínua i obligatòria

Mai es presta suficient atenció a la formació malgrat la seva rellevància. Es realitzen cursos de forma reiterada, any rere any, sense calibrar el seu impacte ni l'adaptació als objectius que es pretenen. Hi ha aspectes significatius que exigeixen formacions obligatòries i continuades al llarg del temps a tot el personal per canviar l'estructura i el clima organitzacional. Sense aquesta «pluja fina» a nivell de formació per

anar adquirint el nou paradigma, serà difícil aconseguir aquest objectiu. Alguns d'aquests elements són:

- Implantació de valors corporatius a les actuacions quotidianes.
- Deteriorament de la salut mental a les plantilles.
- Integració de la digitalització i la IA als processos, metodologies i valors de l'organització.
- Incorporació de la igualtat vers les dones i la diversitat a l'organització.
- Tolerància zero a tot tipus d'assetjament moral, sexual o per raó de sexe.

La formació s'ha de configurar com un eix transversal de la política d'innovació de la gestió de persones. Cal adaptar i reorientar les persones que van ingressar a l'AP per realitzar unes funcions que ja no s'exerceixen, o que es fan de forma molt diferent. En aquest context, la formació és una obligació alhora que una responsabilitat per al personal públic.

Plans per al desenvolupament

Una major professionalitat i eficiència implicarà incorporar plans i

Cal impulsar les àrees de «Persones» i realitzar programes per a la innovació, la cocreació, la comunicació clara i la generació d'idees que millorin la qualitat de la feina

programes executius en temes que havien estat allunyats de l'AP fins no fa gaire, estretament relacionats amb la formació, que resulta un pas previ imprescindible.

- Perspectiva de gènere i plans d'igualtat, imprescindibles per aprofitar el talent de totes les persones treballadores.
- Programes per a incloure la diversitat. L'administració s'ha d'assemblar a la ciutadania a qui representa.
- Guies i exigència de comunicació clara. La comunicació no pot ser un obstacle per a la relació amb l'AP. No pot ser hostil ni impedir l'accés a recursos que són drets, especialment per a les persones en situació de vulnerabilitat.
- Polítiques de temps. Cal adaptar-se a la nova societat amb models híbrids de treball que incloguin el tele treball, potenciïn la desconnexió digital fora de la feina i afavoreixin la «ciutat dels 15 minuts» que té tots els serveis a un radi proper d'on es treballa.
- Premis, bones pràctiques i reconeixements públics que recompensin la innovació i la relació positiva amb la ciutadania.

- Consens amb el comitè d'empresa. Els sindicats han de ser aliats en la millora administrativa i el desenvolupament d'aquests plans i programes.

Eines per a la motivació

Cal impulsar les àrees de «Persones» i realitzar programes per a la innovació i la generació d'idees que millorin la qualitat de la feina. Alguns processos contrastats que funcionen són:

- Cocreació: millora dels serveis i productes a partir de la col·laboració, en peu d'igualtat, dels agents implicats.⁸
- Intraemprenedoria: suport econòmic i en temps als projectes interns de millora organitzativa.
- Xarxes: promoure xarxes d'agents d'igualtat, d'ambaixadors en valors, d'agents d'innovació promou l'horitzontalitat, el coneixement, el sentit d'equip i la motivació.
- Nudges: avançar en la política

⁸ AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Organitzacions que es mouen per valors. El cas de l'Ajuntament de Barcelona (Guia)*.

d'empena d'actuacions pel bé comú.⁹

Promoure espais per a compartir coneixements, activitats, projectes comuns i treball cooperatiu és la clau per valorar el talent de tot al posar-lo al servei de la ciutadania en una relació clara, àgil i de confiança.

Conclusions

Per modernitzar, agilitzar i millorar l'administració cal començar per un canvi cultural —nous valors, formació, sensibilització, plans executius de desenvolupament i formació contínua— que requereix paral·lelament modificacions en la selecció de personal i en la mobilitat i horitzontalitat de l'estructura.

A continuació, caldrà incorporar elements per a la motivació, la innovació i la recerca per millorar el benestar i la generació d'idees i solucions per a les dificultats actuals, especialment en relació amb la ciutadania.

⁹ AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Nudges: què són i per a què serveixen*.

Aquest calendari, tant d'objectius com d'actuacions, requereix lideratges democràtics i igualitaris, centrats en les persones i orientats cap a la fluïdesa en les relacions entre administració i administrats. Aquests elements, que solen semblar secundaris a qui practica els models antics i obsolets, esdevenen imprescindibles per a la nova administració que les persones del segle XXI demanem. No són una càrrega ni un posat; es tracta d'un nou paradigma que resulta estimulants i enriquidor per a totes les persones que treballen vocacionalment a les nostres administracions, i, sobretot, per a qui rep la seva feina, tota la ciutadania. ■

■ Bibliografia

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Nudges: què són i per a què serveixen*. Barcelona: Gerència Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, 2021.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Organitzacions que es mouen per valors. El cas de l'Ajuntament de Barcelona (Guia)*. Barcelona: Gerència Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, 2022.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Cocreació: què és i com es pot portar a terme (Guia)*. Barcelona: Gerència Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, 2022.

BERBEL, Sara. «Volem 'homes forts' com a líders del món?». A *Diari Ara*, 15 de desembre de 2023.

GOVERN D'ESPANYA. «Reial Decret-Llei 6/2023, de 19 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència en matèria de servei públic de justícia, funció pública, règim local i mecenatge» [en línia]. A *BOE*, 20 de desembre del 2023. Disponible a: <www.boe.es>.

GOMÀ, Ricard i SUBIRATS, Joan. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1998.

IERMB. *La governança de l'emergència complexa: la Covid 19. Actuacions, adaptació organitzativa i innovacions de l'Ajuntament de Barcelona*. Barcelona: Gerència Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, 2020.

MARCET, Xavier. *Crecer haciendo crecer. El secreto de las empresas consistentes*.

Barcelona: Plataforma Editorial, 2022.

PASCUAL, Josep M. *Las paradojas de la gobernanza. La gestión de la complejidad y el cambio de las ciudades*. Barcelona: Hacer, 2020.

PINEDA, Carmen. *Retos de futuro en la gestión de los recursos humanos públicos*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2019.

RAMIÓ, Carles. *Burocracia inteligente. Guía para transformar la administración pública*. Madrid: Catarata, 2022.

TAMAMES, Rafael. *¿Qué robot se ha llevado mi queso?*. Barcelona: Alienta Editorial, 2018.

TOBEÑA, Adolf. *Neurología de la maldad. Mentes predatorias y perversas*. Barcelona: Plataforma Editorial, 2017.

connexions



La Intel·ligència Artificial com a nova superestructura

vista prèvia >

El segle XXI viurà –de fet, està vivint– una transformació total amb el desplegament de la Intel·ligència Artificial en tots els àmbits de la societat. Els reptes són immensos. També a l'administració pública. Com millorar els procediments, com fer-la més justa i àgil, com apropar-la a la ciutadania, com protegir les dades, com adaptar-se a aquesta nova superestructura... són només algunes de les qüestions que haurem d'afrontar els anys vinents.



Lucia Velasco

Economista, co-chair Global Partnership on AI (GPAI),
investigadora a la Maastricht University i Oxford University

lucia.velasco.j@gmail.com

A l'era actual, parlar de digitalització implica necessàriament parlar d'Intel·ligència Artificial (IA). Aquest és un tema d'interès creixent en el debat públic i polític a causa del seu impacte econòmic i social sense precedents. Les estimacions¹ indiquen que la seva variant generativa —programes com *ChatGPT*— podrien afegir anualment a l'economia global una xifra equivalent al PIB del Regne Unit. Això augmentaria entre el 15% i el 40% al valor econòmic aproximadament dels 15.000 milions d'euros que podria generar la IA no generativa. El seu potencial és tan gran com la disrupció que suposarà. La seva influència s'estén més enllà de l'economia i impacta en les estructures fonamentals de la nostra societat: des de l'administració pública i la política fins als mitjans de comunicació i l'art. Ens trobem davant de la principal superestructura del segle.

La transformació digital es caracteritza per l'adopció massiva d'algoritmes que travessen i redefeixen l'experiència humana. Aquests nous marcs algorítmics estan modificant

els sistemes tradicionals. A mesura que les societats es tornen més dependents de solucions tecnològiques, impulsades per aquest afany tecnocapitalista de quantificar, consolidar i regular les experiències humanes, els algoritmes són els nous paradigmes que se superposen a, i alhora desplacen, les velles estructures.² Aquesta evolució és desatesa per institucions que lluiten per mantenir-se al dia, sense gaire èxit, amb els canvis actuals. A la nova realitat, els algoritmes són més que eines; són una força omnipresent que redefeix les nostres interaccions i la gestió dels béns comuns sense un consentiment explícit.

Els models matemàtics, omnipresents al nostre dia a dia —des de les pantalles digitals fins a l'assignació d'ajudes públiques— determinen la informació que rebem i com la processem. Això afecta no només les nostres emocions, sinó que també modela la nostra experiència com a persones, redefinint les nostres decisions i, en darrera instància, els nostres drets. Per tant, a mesura que

la IA comença a influir en l'esfera pública, transforma significativament el funcionament del govern i el seu paper a la societat. Els conceptes tradicionals de poder, confiança i legitimitat s'entrellacen ara amb l'impacte de la IA en individus i comunitats. És crucial comprendre completament els factors que afecten l'adopció i l'expansió de la IA per avaluar què pot aportar a l'administració pública.³ En aquest context, el sector públic, tradicionalment cautelós amb l'adopció d'innovacions, s'enfronta a una reavaluació de les seves estructures a causa dels avenços dinàmics en IA. La tecnologia ha passat de ser una eina jeràrquica a ser una superestructura que reorganitza, altera i remodela les relacions amb els diversos actors. El seu potencial per transformar la prestació de serveis, la formulació de polítiques i els procediments administratius representa no només una oportunitat, sinó també una necessitat en un món interconnectat i digitalitzat, en el que la ciutadania demana respostes ràpides a les seves necessitats. Tot

1 CHUI (et. al), «The economic potential of generative AI: The next productivity frontier».

2 ANIKINA, «Algorithmic Superstructuring: aesthetic regime of algorithmic governance».

3 MADAN; ASHOK, «AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda».

L'administració pública ha cercat l'eficiència i la millora en la prestació de serveis mitjançant canvis graduals i reactius, sovint excessivament lents

i això, és imperatiu reconèixer que la delegació de funcions a sistemes automàtics comporta desafiaments ètics i pràctics. L'automatització pot augmentar l'eficiència i l'objectivitat, és cert, però també corre el risc de sistematitzar la injustícia, perpetuant o exacerbant biaixos i disparitats existents. Per tant, a mesura que la IA es va convertint en aquesta superestructura a l'administració pública, és fonamental una supervisió constant i una reflexió crítica sobre la seva implementació, monitoratge i regulació, assegurant que la modernització no sacrifiqui l'equitat ni la justícia social.

La incursió d'aquesta tecnologia a l'administració pública assenyalava una era de canvi significatiu i promet elevar l'eficàcia, l'equitat i el compromís de la ciutadania. Es converteix en un catalitzador d'una renovació integral en la gestió i l'estructura governamental. Planteja interrogants sobre qui ha de posseir aquesta tecnologia, quins valors estan integrats en el disseny i de qui depenem. Aquesta transformació representa un repte significatiu, però essencial, per a la política, que ha d'adoptar un

enfocament visionari i estratègic per donar forma a la nova superestructura. En fer-ho, s'obrirà pas a un govern i una administració que no només sigui més eficient i transparent, sinó també més proper i receptiu a les necessitats i aspiracions de la ciutadania, reafirmant així el vincle de confiança en aquest nou panorama frenètic.

La intersecció entre canvi organitzatiu i avenç tecnològic

A mesura que les administracions arreu del món s'enfronten al ritme accelerat de l'evolució tecnològica, sorgeix la necessitat imperativa d'un enfocament proactiu per integrar la IA en la gestió pública. La seva incorporació implica un reordenament organitzatiu que qüestionarà una administració estàtica i aïllada. La interacció entre el canvi organitzatiu i l'avenç tecnològic a l'administració pública representa un entramat complex on cada element influeix i és influenciat per l'altre, formant una relació simbiòtica on la IA es converteix no només en suport, sinó en un agent transformador de les funcions administratives.

Històricament, l'administració pública ha cercat l'eficiència i la millora en la prestació de serveis mitjançant canvis graduals i reactius, sovint excessivament lents. Ara, però, es presenten oportunitats per a una reinvençió profunda de les operacions i la interacció amb la ciutadania. La IA, amb la seva capacitat d'aprenentatge, predicció i adaptació, propulsa una onada d'innovació als serveis públics que requereix una revisió integral de les estructures, els processos i les cultures organitzatives existents.

La seva adopció fomenta estructures més àgils i adaptatives, desplaçant el model jeràrquic tradicional per un de més integrat i basat en dades. L'anàlisi predictiva, per exemple, pot optimitzar l'assignació de recursos i la presa de decisions polítiques mentre que el processament de llenguatge natural pot facilitar una interacció més directa i personalitzada amb la ciutadania. Aprofitar aquestes eines requereix un entorn organitzatiu que promogui la innovació, la competència digital i l'aprenentatge continu. Aquest gir cap a una administració pública impulsada per la IA també reconfigura el futur del treball al

Tot i les complexitats del camí, una gestió estratègica pot convertir la integració de la tecnologia en un motor de governança més efectiva, justa i àgil en una societat intermediada per algoritmes

sector, exigint habilitats digitals i anàlisi de dades, així com competències en supervisió de sistemes i auditories algorísmiques. Per tant, els administradors han d'invertir tant en tecnologia com en el desenvolupament de competències del capital humà, preparant el personal per als desafiaments i les oportunitats d'aquest nou entorn.

La transició vers un enfocament tecnològic avançat a l'administració pública comporta desafiaments significatius. La privadesa de les dades, la seguretat i l'ètica en l'aplicació de la IA són preocupacions crítiques, juntament amb el risc d'augmentar la bretxa digital. És essencial un enfocament reflexiu que equilibri la innovació amb l'equitat i la inclusió. En darrer terme, el diàleg entre el canvi organitzatiu i tecnològic a l'administració pública és un procés evolutiu i constant. La IA no només ofereix noves eines per a la governança, sinó que també convida els líders públics a participar activament en el disseny i l'aprofitament d'aquestes tecnologies. Tot i les complexitats del camí, una gestió estratègica pot convertir la integració de la tecnologia en un motor d'una governança més

efectiva, justa i àgil en una societat intermediada per algoritmes.

El catalitzador per a una administració pública moderna

El concepte d'intel·ligència artificial no és nou; els seus orígens es remunten a la dècada de 1950. Tot i això, no ha estat fins a la segona dècada del segle XXI, especialment des de l'aparició de ChatGPT el 2022, que les condicions tècniques han permès un avenç significatiu i una adopció massiva. Factors com ara la potència informàtica, la capacitat de computació, la velocitat de connexió i la disponibilitat de dades han estat clau en aquest creixement. La IA es troba ara a gairebé tots els sectors i indústries, i l'àmbit públic no n'és l'excepció.

En aquest darrer sector apareix com una força transformadora, canviant les maneres tradicionals d'operar i prestar serveis. El seu ús quotidià en navegació, recomanacions de contingut i més, i la seva incursió en la gestió governamental, prometen millores significatives en eficiència, qualitat de vida i confiança institucio-

nal. Aquesta tecnologia té el potencial de renovar profundament la gestió pública i ofereix una disrupció en múltiples dimensions organitzatives. Permet alliberar el personal de tasques menors i repetitives, transformar els entorns laborals cap a més flexibilitat i optimitzar l'ús de recursos, accelerant respostes i identificant ineficiències ocultes. L'ús extensiu de dades habilita el disseny de polítiques públiques més precises i anticipatives, i converteix les administracions en entitats proactives conscients de les diferents conseqüències de cada elecció de política pública. Entre els beneficis més destacats d'una digitalització intensiva al sector públic s'inclouen la detecció primerenca d'anomalies, la millora en la presa de decisions basades en dades i l'automatització intel·ligent de processos burocràtics, cosa que millora tant l'eficiència interna com la relació amb els ciutadans.

No obstant això, la integració de la IA en la gestió governamental presenta desafiaments significatius. L'adopció generalitzada requereix una comprensió urgent de les seves àmplies repercussions socioeconòmiques. El sector públic s'enfronta a un doble

És crucial desenvolupar un marc unificat per avaluar l'impacte de la IA a la governança

desafiament: protegir la ciutadania dels riscos algorísmics i alhora millorar l'eficàcia de la governança mitjançant la IA. Aquesta tensió, que sorgeix de les complexitats i externalitats úniques dels algorismes, estimula el debat sobre la viabilitat del doble paper del sector públic. És crucial desenvolupar un marc unificat per avaluar l'impacte de la IA a la governança, enfocant-se especialment en la presa de decisions automatitzada i les seves implicacions per a la confiança pública i les pràctiques reguladores. Aquesta reflexió és encara més vital en uns temps que demanen reaccions governamentals ràpides per gestionar tota mena de crisis, en un context en què s'intensifica la dependència de la tecnologia i els ecosistemes de dades, subratllant la necessitat d'una governança equilibrada, transparent i eficaç a l'era digital.⁴

Per tant, cal un enfocament integral que contempli el disseny ètic i l'avaluació continuada de l'impacte de la IA als serveis públics. És vital gesti-

onar amb sentit crític la tecnologia i les seves dades per evitar l'opacitat, el biaix i la invasió de la privadesa. Un exemple pertinent és l'escàndol de 2021 que va forçar la renúncia del govern dels Països Baixos, en què milers de famílies van ser acusades erròniament de frau en la percepció d'ajudes socials.⁵ Les autoritats, que feien servir un algoritme per identificar les famílies, van incórrer en discriminació i van apuntar especialment aquelles d'ascendència turca o marroquina. El SyRI –acrònim de System Risk Indication–, l'algoritme, fou vetat per un tribunal perquè «no respecta la privadesa del ciutadà i vulnera l'article 8 de la Convenció Europea de Drets Humans».⁶ Aquest algoritme era utilitzat pel Ministeri d'Afers Socials i Ocupació des de feia gairebé deu anys per estudiar dades sobre ingressos, pensions, assegurances, tipus de casa, impostos, multes, integració, educació, deutes o subsidi de desocupació dels contribuents, per després calcular qui tenia més probabilitats de defraudar.

⁵ FERRER, «El Gobierno holandés dimite en bloque por el escándalo en las ayudas al cuidado de niños».

⁶ KLUWER, «Primera sentencia europea que declara ilegal un algoritmo de evaluación de características personales de los ciudadanos».

Una implementació responsable amb controls independents és crucial per minimitzar riscos i assegurar una distribució equitativa dels beneficis. Així, la IA esdevindrà una eina indispensable, propulsant la gestió pública cap a un futur marcat per l'eficiència, la transparència i el compromís efectiu amb la ciutadania. Amb l'enfocament adequat, no sols transformarà l'administració pública sinó que també enfortirà la relació entre les institucions i la societat a què serveixen.

El paper públic en la tecnologia i l'enfocament sistèmic

En el nou context tecnològic, l'administració pública s'enfronta a una missió reformulada en la qual la gestió i la responsabilitat sobre la tecnologia han de convergir per dirigir l'avenç social. A mesura que les tecnologies disruptives s'integren en els serveis públics, cal aprofitar aquestes eines per millorar l'eficiència administrativa i, simultàniament, custodiar els principis democràtics fonamentals i dirigir el desenvolupament tecnològic perquè estigui alineat amb els valors de la societat

⁴ KUZIEMSKI; MISURACA, «AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings».

Els governs han d'invertir en el desenvolupament de capacitats dins del sector públic, inclòs el desenvolupament d'habilitats i la creació d'equips interdisciplinaris

en què impacta. Es recomana establir marcs jurídics i reglamentaris clars que fomentin l'experimentació i protegeixin alhora l'interès públic. Els governs han d'invertir en el desenvolupament de capacitats dins del sector públic, inclòs el desenvolupament d'habilitats i la creació d'equips interdisciplinaris.

Les qüestions polítiques es caracteritzen per la seva complexitat i plantegen reptes no només incerts, sinó també multifacètics que demanen solucions diferents. Les estratègies governamentals solen ser insuficients per afrontar aquestes situacions. L'elaboració de polítiques modernes requereix un enfocament sistèmic que consideri tant els components individuals com el panorama global. Aquest enfocament implica la participació de totes les parts afectades per la política, tant dins com fora del govern, i permet processos adaptatius i iteratius adequats per a la imprevisibilitat. Dife- reix de les estratègies convencionals que tracten els problemes socials de manera aïllada, cosa que pot desplaçar inadvertidament els problemes d'una àrea a una altra, abordant els símptomes en lloc de les causes

subjacents. En canvi, una perspectiva sistèmica examina el problema en la seva totalitat i assenjala on es poden aplicar els canvis més eficaços. Mentre l'administració pública navega pel complex terreny de l'ús i el desenvolupament de la IA, s'enfronta a un laberint de noves situacions. Els enfocaments polítics lineals tradicionals són insuficients, per la qual cosa cal un enfocament sistèmic en abordar el canvi tecnològic. Aquest enfocament global implica una anàlisi exhaustiva de l'impacte multinivell de la IA en la concepció mateixa de la cosa pública, des de les llibertats civils individuals fins a les estructures de govern generals. Requereix un marc dinàmic que pugui evolucionar amb el ritme de la innovació tecnològica, donant cabuda a les conseqüències imprevistes del desplegament de la IA.

Incorporant totes les parts interessades –tecnòlegs, especialistes en ètica, el funcionariat i la ciutadania– en el procés d'elaboració de polítiques d'IA, l'administració pública les pot convertir no només en inclusives, sinó també adaptables al canvi. Aquest model facilita el desenvolupament iteratiu i el perfeccionament

continu, garantint que els sistemes d'IA serveixin a l'interès públic mentre protegeixen els valors i els drets democràtics. En aquest procés de canvi, les administracions han d'avaluar el seu paper en l'àmbit de les tecnologies emergents i decidir quan en són consumidores, dissenyadores o impulsores. Aquest debat és crucial per determinar com el sector públic en pot aprofitar eficaçment el potencial.

Segons l'economista Mariana Mazzucato, els governs han de passar de ser simples adoptants a configuradors actius de l'ecosistema tecnològic, estenent-ne la visió més enllà dels guanys a curt termini per aconseguir beneficis socials més amplis i evitar fracassos a llarg termini. Això requereix polítiques que aborden les vulnerabilitats de la IA, ja que una estratègia centrada exclusivament en la competència pot causar danys socioeconòmics, com ara la concentració del poder de mercat i la desestabilització del mercat laboral. Cal realinear les forces del mercat amb els interessos públics, creant un sistema d'innovació que doni suport als objectius socials. Sense ajustaments estratègics des del principi,

És una crida perquè l'Estat assumeixi un paper proactiu, no només per evitar els perills de la IA, sinó per inculcar-hi valors públics

les inversions a IA poden reforçar pràctiques errònies i portar-nos per camins socioeconòmics indesitjables que requeriran correccions futures. La «perspectiva de configuració del mercat» proposada per Mazzucato suggereix una interacció més dinàmica entre els sectors públic i privat en el futur de la IA.⁷ Els enfocaments reguladors tradicionals, centrats en les fallades del mercat, poden ser insuficients per harmonitzar la innovació amb la política de competència. En canvi, una estratègia preventiva pot mitigar els riscos abans que es converteixin en problemes sistèmics.

Per tant, per navegar eficaçment per la transició digital, cal reavaluar col·lectivament com les entitats públiques i privades interactuen per donar forma a la pròxima generació d'IA, assegurant que atengui els interessos socials a llarg termini en lloc dels guanys corporatius immediats. En la carrera per la IA, no es tracta només de quin país la fa servir primer, sinó també de qui s'empodera i qui queda marginat. La visió de la IA com a camp de batalla per la

supremacia econòmica ignora el seu potencial com a eina per a la millora social. Les polítiques governamentals han de passar d'una competència a una recalibració, del benefici individual al bé comú. És el moment d'una revisió política que emmarqui la IA en termes de sostenibilitat i d'equitat. No es tracta de frenar la innovació, sinó de dirigir-la cap al desenvolupament de capacitats que prioritzin els objectius socials a llarg termini sobre els guanys immediats. Els governs han de deixar de ser consumidors passius i esdevenir arquitectes actius, dissenyant un futur que respongui als valors i aspiracions col·lectives. És una crida perquè l'Estat assumeixi un paper proactiu, no només per evitar els perills de la IA, sinó per inculcar-li valors públics. Aquest enfocament anticipa les trajectòries socioeconòmiques que la tecnologia podria establir i les orienta cap a camins que millorin el benestar social. Una política d'aquesta mena ha de superar les divisions tradicionals, tot fomentant una associació entre els sectors públic i privat per cocrear una nova economia que s'anticipi als riscos i adapti les institucions. En un panorama tecnològic

preparat per a la transformació, el compromís del sector públic amb la IA ha de ser revolucionari, no pas reaccionari. Ha de promoure una economia digital que sigui tant sostenible i justa com intel·ligent i eficient. Perquè la IA compleixi la seva promesa, hem de recalibrar els nostres objectius, redefinir les nostres estratègies i reimaginar el paper del sector públic en un futur on la tecnologia i la societat avancin juntes.

Les decisions

A l'administració pública, la integració de sistemes algorísmics en els processos de presa de decisions representa una realitat que altera significativament els acords fonamentals entre l'administració i els administrats, així com les competències que cada part posseeix o delega. Tot i que promet millores, aquestes no estan exemptes de biaixos i riscos, ja que sovint reflecteixen les predisposicions dels seus creadors o de les dades amb què s'entrenen. Per tant, és essencial qüestionar-se contínuament qui es veu apoderat i qui marginat per la tecnologia al

⁷ MAZZUCATO, «Governing artificial intelligence in the public interest».

Aquesta creixent dependència de la presa de decisions algorísmiques als governs suscita importants preocupacions sobre la legitimitat del mateix Estat

llarg del temps, influenciat pel seu disseny, context, intenció i aplicació.

De la mateixa manera, aquesta creixent dependència de la presa de decisions algorísmiques suscita en els governs importants preocupacions sobre la legitimitat del mateix Estat. Aquesta legitimitat, crucial per a l'acceptació pública de les accions governamentals, es podria veure compromesa per un èmfasi excessiu en l'eficàcia i la precisió dels algorismes, cosa que podria conduir a una governança tecnocràtica sense controls democràtics. Els estudiosos han identificat això com una possible amenaça per al govern democràtic. A més a més, la tendència a prioritzar la racionalitat tècnica en la presa de decisions algorísmiques sol relegar les preocupacions ètiques i normatives. Aspectes crucials de la governança, com la responsabilitat pública i la transparència, enfronten desafiaments, ja que els sistemes algorísmics de vegades es perceben com a menys legítims en comparació als processos que involucren el judici humà. Aquests desenvolupaments representen riscos per a diversos aspectes de la legitimitat,

com la participació democràtica, la integritat legal i procedimental, i la generació de resultats que ressonen amb els valors públics.⁸

El sector públic digitalitzat no és una eina neutra que condueix automàticament a l'èxit d'una administració pública eficient i efectiva. Els individus estan subjectes a nivells creixents de vigilància i governança, ja que les dades s'utilitzen per representar i analitzar les seves vides, superant l'agència o la influència personal. El procés de recopilació, emmagatzematge, recuperació i anàlisi de dades facilita la identificació i l'avaluació d'objectes i subjectes, millorant així la capacitat de l'administració pública per comprendre, predir i gestionar. L'augment en l'ús de serveis basats en dades provoca canvis substancials en la manera com l'administració actual aborda les necessitats de la població. Tot i això, no és clar com es consideren i inclouen les perspectives ciutadanes en els debats sobre la transformació de l'administració pública

⁸ BROOMFIELD; REUTTER, «In search of the citizen in the datafication of public administration».

a través dels algorismes. El camp dels estudis de dades crítiques ha passat per alt en gran manera a les experiències i les interaccions de la ciutadania no experta que s'enfronta a la tecnologia. Manquen perspectives ciutadanes i participació en la datificació de l'administració pública. Tot i l'èmfasi en l'apoderament i la participació ciutadana en la digitalització, la complexitat de com es fan servir les dades per categoritzar i perfilar els ciutadans no es comprèn plenament. Per això, cal entendre a qui beneficia la datificació, què es pretén optimitzar, i qui té el poder de decisió.

La complexitat de garantir que aquests algorismes serveixin al bé públic exigeix protocols estrictes al llarg del seu cicle de vida, des del desenvolupament fins a la implementació. A més a més, és fonamental avaluar de forma crítica la idoneïtat dels algorismes per a tasques administratives específiques, especialment aquelles que requereixen judicis matisats. Les noves iniciatives, com ara la transparència obligatòria i les propostes d'avaluació d'impacte, busquen millorar la rendició de comptes.

La IA està destinada a ser la tecnologia que definirà el segle XXI, una era en què es prendran decisions crítiques sobre la seva governança, aplicacions, límits i la responsabilitat circumdant

També hi ha ocasions en què s'ha de prohibir directament l'ús de certs algoritmes. És vital que les institucions públiques que utilitzen aquestes tecnologies mantinguin els mateixos estàndards d'imparcialitat i transparència que en els processos tradicionals de presa de decisions.

Conclusió

La IA està destinada a ser la tecnologia que definirà el segle XXI, una era en què es prendran decisions crítiques sobre la seva governança, aplicacions, límits i la responsabilitat circumdant. La seva implementació adequada, transparent i ètica al sector públic té el potencial de revolucionar la gestió governamental, marcant un abans i un després en l'administració dels assumptes públics.

L'avenç tecnològic públic comporta enormes beneficis, però no sense les seves pròpies dificultats específiques. Els desafiaments com ara les restriccions pressupostàries, la manca d'incentius per a la innovació, la dependència de proveïdors espe-

cífics, les rigideses procedimentals, la lentitud en la presa de decisions, la manca de coneixements tècnics i els sistemes informàtics obsolets són obstacles ben coneguts que pesen en el procés de digitalització. A aquests s'hi afegeix un factor crític que pot ser el més desafiador de tots: la resistència cultural al canvi, sovint encapsulada en la mentalitat condemnatòria de «sempre s'ha fet així».

En un context de tensions geopolítiques, una complexa situació econòmica que afecta importants sectors de la població, i un risc democràtic alimentat per la polarització i la desconfiança a les institucions, els governs han d'estar disposats a reavaluar-ne l'exercici i a obrir-se a noves maneres d'operar. Per a una implantació efectiva de la IA, és essencial considerar el propòsit, les persones i el producte. El detall en aquests tres aspectes és fonamental per dissenyar estratègies d'adopció que desenvolupin les dimensions necessàries per a l'èxit. Sense un equilibri en aquesta tríada, les possibilitats de fracàs són altes, però si s'aconsegueix, la transformació serà palpable.

Aprofitar la IA per formular i executar polítiques públiques més efectives, serveis per a la ciutadania i decisions basades en dades, requereix una consideració prèvia a causa de l'impacte potencial a la vida de milions de persones. Els governs necessitaran estratègies que equilibrin riscos i beneficis, establint mecanismes de supervisió i control constants per respondre de manera àgil quan sigui necessari. En molts casos, això implicarà transcendir els límits de l'administració i col·laborar amb els diferents actors de la realitat social: societat civil, acadèmia i sector privat hauran de participar activament en l'impuls de la digitalització del sector públic, augmentant així les possibilitats de restablir la confiança en una administració que ha d'estar al servei de la gent. La integració de la IA a la gestió governamental no és només un desafiament tecnològic, sinó també un compromís amb el futur, un futur que ha d'estar construït sobre pilars d'ètica, equitat i participació col·lectiva. Aquest és el repte i la promesa de la IA: actuar com a catalitzador per a una governança que sigui representativa de les aspiracions de la societat i estigui equipada per enfrontar els desafiaments del

La integració de la IA a la gestió governamental no és només un desafiament tecnològic, sinó també un compromís amb el futur

demà. La tasca que tenim al davant és monumental, però amb una visió clara, un enfocament estratègic i un profund sentit de la responsabilitat, podem cocrear una societat que no només sigui més intel·ligent, sinó més justa i més humana. ■

■ Bibliografia

ANIKINA, Alex. «Algorithmic Superstructuring: aesthetic regime of algorithmic governance». *A Transformations: Journal of Media, Culture and Technology*, núm. 34, pàg. 35–48, 2020.

BROOMFIELD, Heather; REUTTER, Lisa. «In search of the citizen in the datafication of public administration» [en línia]. *A Big Data and Society*, vol. 9, núm. 1, 2022. Disponible a: <www.journals.sagepub.com>.

CHUI, Michael (et. al). «The economic potential of generative AI: The next productivity frontier» [en línia]. Disponible a: <www.mckinsey.com>.

FERRER, Isabel. «El Gobierno holandés dimitió en bloque por el escándalo en las ayudas al cuidado de niños» [en línia]. *A El País*, de 15 de gener del 2021. Disponible a: <www.elpais.com>.

KLUWER, Wolters, «Primera sentencia europea que declara ilegal un algoritmo de evaluación de características personales de los ciudadanos» [en línia]. *A Diario la ley*, 13 de febrer del 2020. Disponible a: <www.diariolaley.laleynext.es>.

KUZIEMSKI, Maciej; MISURACA, Gianluca. «AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings» [en línia]. *A Telecommunications Policy*, vol. 44, núm. 6, 2020. Disponible a: <www.sciencedirect.com>.

MADAN, Rohit; ASHOK, Mona. «AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda» [en línia]. *A Government*

Information Quarterly, vol. 40, núm. 1, 2023. Disponible a: <www.sciencedirect.com>.

MAZZUCATO, Mariana (et. al). «Governing artificial intelligence in the public interest». *A Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-12)*, núm. 2, d'abril de 2022.



ESTUDIS POLÍTICS I SOCIOECONÒMICS

FUNDACIÓ
IRLA 

www.irla.cat/publicacions



navegador

Alta direcció pública a Xile

vista prèvia >

Les reformes de l'administració pública sempre són complicades i difícils de poder dur a terme.

A Xile s'ha posat en marxa una reforma que cerca professionalitzar els càrrecs directius públics per aconseguir més capacitat i millorar els resultats d'eficiència política. Després de dues dècades d'implementació el Sistema d'Alta Direcció Pública gaudeix d'un alt nivell d'acceptació i de resultats. Ara afronta el repte de millorar per donar major resposta a les necessitats de la ciutadania.



Francisco José Silva Durán

Membre de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Xile i docent a la Pontificia Universidad Católica, la Universidad Alberto Hurtado i la Universidad Central de Chile

franciscosilvaduran@gmail.com

La nova Institucionalitat

El Sistema d'Alta Direcció Pública (SADP) de Xile té per objecte dotar de directius idonis aquells serveis públics del govern central que executen polítiques públiques i forneixen la ciutadania de serveis directes. Els 1.441 càrrecs que formen part del SADP són el cos gerencial de l'Estat en institucions dependents o relacionades amb els diversos ministeris. Aquests corresponen a 128 càrrecs de prefectures de servei o de primer nivell jeràrquic, i 1.313 càrrecs de segon nivell jeràrquic dels mateixos òrgans. A més a més, el SADP s'ha ampliat per seleccionar prop de 3.200 càrrecs de directors d'escoles, 226 responsables d'Educació de Municipis i 302 càrrecs més de rellevants entitats autònomes com són els directors d'empreses públiques com CODELCO, ENAP i *Desarrollo País*, jutges de tribunals ambientals, jutges i secretaris advocats dels Tribunals Tributaris i Duaners, i membres del Comitè d'Auditoria Parlamentària, entre d'altres. En suma, el nombre de càrrecs que el legislador ha sotmès a l'assignació del SADP ha tingut un creixement exponencial durant les dues primeres dècades del segle

XXI, tal com es mostra a la taula a continuació, passant d'un univers de 688 càrrecs el 2004 a més de 5.000 actualment.

Es tracta d'una reforma sofisticada en la qual ha confiat el legislador des que es va implementar el 2004, inspirada en un model d'ocupació que obre la cerca i avaluació dels directius tant al sector privat com al públic, i pot postular qualsevol ciutadà que compleixi amb els requisits legals per a l'exercici del càrrec i les competències específiques exigides per a cada plaça.

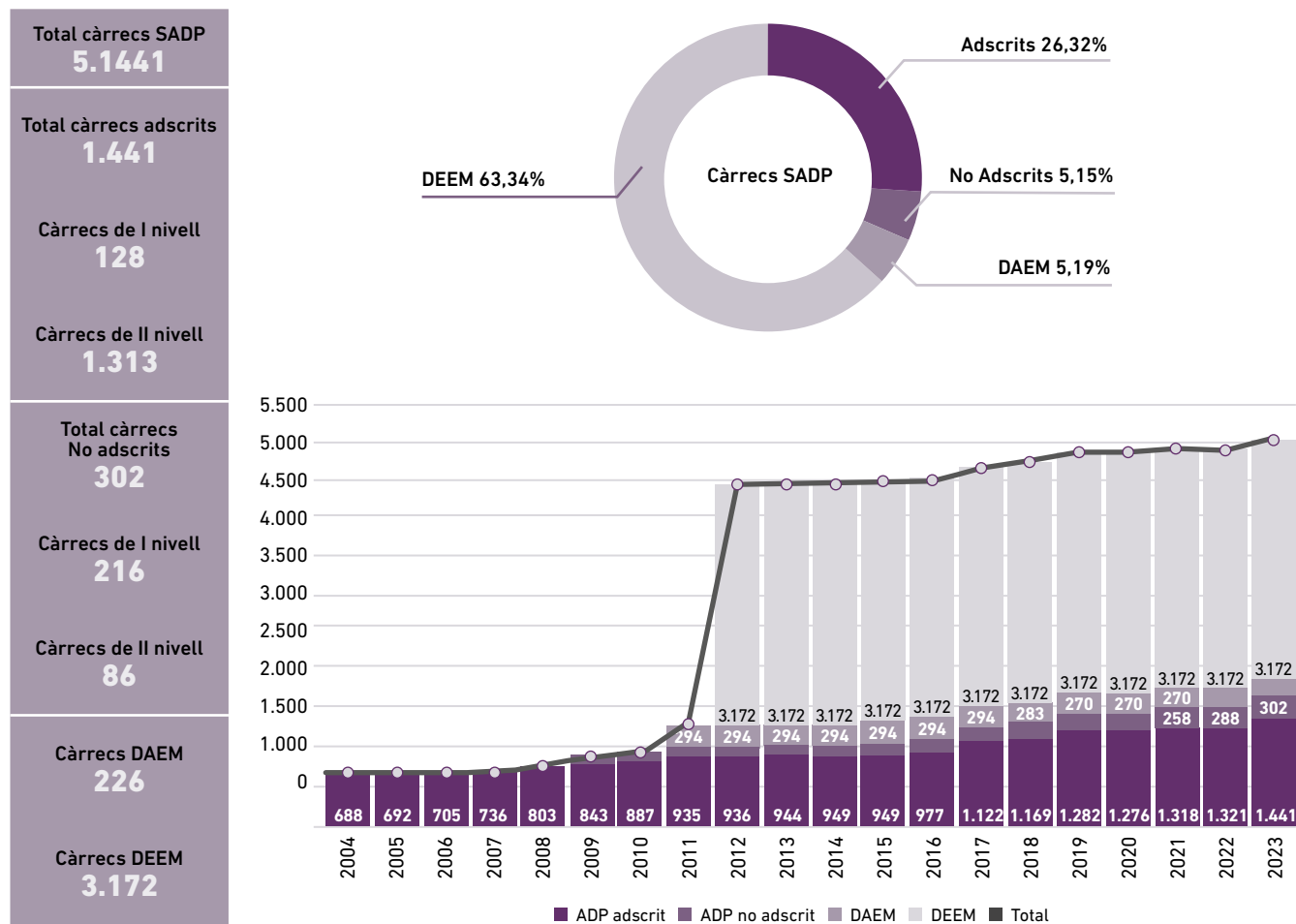
Es tracta d'una institucionalitat mixta que concilia mèrit i confiança política, cercant capacitat professional en els directius en sintonia amb els traços programàtics de govern. Els processos de selecció són a càrrec del Consell d'Alta Direcció Pública (CADP), òrgan garant del model, amb quatre membres inamovibles designats pel president de la República i ratificats per quatre setens del Senat. Presideix el Consell un cinquè membre, que és el director nacional del Servei Civil i que és designat directament pel president de la República sense intervenció del Senat.

Entre les funcions més rellevants del CADP hi ha les següents:

- Regular els processos de selecció de candidats a càrrecs del SADP, o aquells que han de ser seleccionats amb la seva participació o d'acord amb els seus procediments.
- Resoldre la contractació d'empreses especialitzades en selecció de personal per assessorar o realitzar, del tot o part, les tasques involucrades en els processos de selecció.
- Revisar i aprovar els perfils professionals dels candidats proposats pel ministre, pel sotssecretari del ram o pel cap de servei respectiu, segons correspongui, per proveir els càrrecs.
- Plantejar al president de la República una proposta de tres o quatre candidats escollits en el procés de selecció efectuat per la provisió d'un càrrec de cap de servei.
- Participar en el Comitè de Selecció de directius del segon nivell jeràrquic, mitjançant la designació d'un dels quatre consellers ratificats pel Senat o de professionals experts seleccionats per

Es tracta d'una institucionalitat mixta que concilia mèrit i confiança política

Figura 1
Evolució i tipus de càrrecs sota el sistema SADP 2004-2023 (persones)



Font: Servicio civil Chile.

Les empreses esmentades són contractades mitjançant un procés de licitació pública conforme els estàndards exigits per la llei de compres públiques

aquest mateix òrgan. Aquests professionals experts han de tenir les capacitats reconegudes en les àrees d'administració de personal i/o polítiques públiques.

- Conèixer les reclamacions interposades pels participants en els processos de selecció del SADP.
- Proposar al ministre d'Hisenda els percentatges de l'assignació d'alta direcció pública per als caps superiors de servei del SADP, tenint en compte els antecedents recollits relatius als nivells de tecnificació i de responsabilitat de les institucions respectives i els perfils requerits, així com el coneixement obtingut de les remuneracions del mercat en el sector públic o privat per a funcions afins o assimilables.

El CADP o un Comitè de Selecció –segons es tracta d'un càrrec de primer o de segon nivell jeràrquic– condueix els processos de selecció, per finalment proposar una nòmina de tres o quatre candidats elegibles a l'autoritat encarregada del nomenament, la que pot triar lliurement entre els nominats i fins i tot desestimar-los i sol·licitar un nou procés de selecció. En tots els processos

de selecció, són empreses privades especialitzades les que recluten i avaluen els candidats que participen en els certàmens de selecció. Es tracta d'una aliança publicoprivada que ha funcionat amb èxit des del 2004. Les empreses esmentades són contractades mitjançant un procés de licitació pública conforme als estàndards exigits per la llei de compres públiques aprovada el juliol del 2003.¹

La història

Abans de 2004, els directius a càrrec de les institucions públiques eren designats al si dels partits polítics governants. Així, un director del Servei Nacional de Duanes, del Servei d'Impostos Interns, dels Serveis de Salut o d'Habitatge i Urbanització, entre molts d'altres, l'elegia discrecionalment l'autoritat sense un procés de selecció que valorés habilitats, destreses o competències per a l'exercici de les funcions.

¹ CONGRESO DE CHILE, «Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios».

Són diverses les causes i circumstàncies que el 2003 van dur a transitar cap a l'elaboració d'un model institucionalitzat de direcció pública, entre elles, la capacitat de diàleg de les elits polítiques, la baixa tolerància als casos de corrupció, la fortalesa tècnica dels equips de govern de l'època, com també la confiança en el paper d'Estat com a eix del sistema de convivència democràtica.

Va ser així com els casos de corrupció ocorreguts el 2002 –el cas MOP-GATE²–, van desencadenar

² El cas MOP-GATE és l'aspecte més important del cas més gran de corrupció ocorregut durant el govern de Ricardo Lagos (2000-2006), que va tenir com a autors membres del Ministeri d'Obres Públiques (MOP) i de l'Empresa de Gestió Administrativa i Territorial (GATE). El Ministeri d'Obres Públiques va pagar sobresous a 129 funcionaris per tasques que mai es van executar. Així mateix, l'empresa va rebre pagaments no justificats per autopistes concedides des del 1997. El juliol del 2010 es va condemnar catorze persones per frau fiscal i estafa, entre les quals l'exministre de transport i obres públiques, Carlos Cruz, a tres anys de pena remesa i al pagament d'una multa; l'excap de finances del MOP, Sergio Cortés, a cinc anys també de presidi remès però en llibertat vigilada i al pagament d'una multa; i a Héctor Peña Véliz, propietari de l'empresa GATE, condemnat a 60 dies i també al pagament d'una multa. A més a més, es va condemnar Eduardo Balbontín, exdirector d'Obres Hidràuliques i a Gonzalo Castillo, excap de gabinet del Ministeri d'Obres Públiques, a 61 dies de reclusió remesa; a Nazir Sapag, exdirector del Centre de Recerca Aplicada per al Desenvolupament de l'Empresa (CIADE) de la Universitat de Xile, a 200 dies de pena remesa per frau; i a l'Oscar Araos, a 541 dies de pena remesa pel delictes d'estafa.

El govern va proposar crear una direcció pública i amb això aconseguir una millor gestió dels organismes públics

una crisi de tal envergadura que no només van exigir avançar cap a un model de direcció pública professional, sinó que va incloure un ampli catàleg de mesures administratives i legals al voltant de la millora dels estàndards d'integritat que han marcat el desenvolupament institucional dels darrers anys. Cada cert temps, les últimes vegades el 2015 –Comissió Engel³– i 2023 –Comissió Jaraquemada–, es reediten aquestes agendes d'anticorrupció que permeten fer-se càrrec de fets que la societat en el seu conjunt cataloga com a recriminables i que requereixen nous arranjaments institucionals per a corregir el rumb.

Tal com s'assenyala al llibre *Alta Direcció Pública: camino a la profesionalización del Estado 2003-2017*, va ser durant el 2001 i el 2002 quan van sortir a la premsa una sèrie d'antecedents relatius

³ La Comissió Engel, designada durant el segon govern de la presidenta Bachelet, fou encarregada d'una agenda en resposta a casos del finançament il·legal en la política i dels conflictes d'interessos. Entre les mesures proposades van destacar l'enfortiment dels municipis, la reforma del Sistema d'Alta Direcció Pública, la reforma del Sistema de Compres Públiques, la persecució i sanció penal de la corrupció, la transparència i l'accés a la funció pública i la responsabilitat penal de les persones jurídiques.

a conflictes d'interès, informació privilegiada i ús de mecanismes informals de remuneració de directius públics. Aquests directius rebien sobres amb diners de manera informal i il·legal. Aviat la informació periodística va aixecar un enrenou important i el cas va derivar en una de les crisis polítiques més grans encarada per la coalició de govern que havia estat a càrrec de país des del retorn a la democràcia. Però les irregularitats assenyalades van propiciar una oportunitat immillorable per concretar iniciatives ambicioses en matèria de modernització de la gestió pública. El govern va veure's obligat a negociar amb l'oposició de dretes de l'època – liderada pel president de la Unió Demócrata Independiente (UDI), en Pablo Longueira– una sortida a la crisi politicoinstitucional que va acabar en els «*Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento*», el gener del 2003.

El document, subscrit per l'Executiu i els líders dels partits de govern i d'oposició, recollia 49 iniciatives

que replegaven formulacions i idees de compromisos previs amb els sindicats de funcionaris públics i propostes del Centre d'Estudis Públics, de la Direcció de Presuposts i el Projecte de Reforma de l'Estat (PRIME). El conjunt de mesures incorporava reformes al finançament dels partits polítics, a la regulació de les compres públiques, a la modernització de diverses institucions i a l'establiment d'un sistema d'alta direcció pública. Per a aquest últim, en lloc de fer una nova proposta de llei, el govern va optar per incloure una directriu al projecte de llei del Nou Tracte Laboral. La Comissió d'Hisenda del Congrés, encarregada de conèixer el projecte, convidà a participar en les discussions les màximes autoritats i els assessors del Ministeri d'Hisenda i dels sindicats dels treballadors públics.

El govern va proposar crear una direcció pública per així obtenir una millor gestió dels organismes públics, particularment amb la millora de la gestió de les persones a l'administració civil de l'Estat. Al debat hi hagué resistències dels sindicats de funcionaris, que si bé reconeixen la

En el moment de concebre el SADP, la reflexió va estar influïda pels sistemes anglosaxons de servei civil

iniciativa, van fer pública la seva molèstia per no veure reflectides totes les expectatives dels seus representats. Particularment no compartien la dependència de la Direcció Nacional del Servei Civil i del CAPD al Ministeri d'Hisenda, ja que consideraven que l'àmbit de gestió de persones requeria una percepció més política i no merament pressupostària.

Finalment, gràcies a l'acord subscrit per les forces polítiques, es va aconseguir aprovar la iniciativa i donar peu a superar la crisi. La Cambra de Diputats, en primer tràmit constitucional, va aprovar en general el projecte amb el vot conforme de 91 diputats d'un total de 113 en exercici, i en particular els mateixos articles van ser aprovats amb el vot de 86. En segon tràmit constitucional, el Senat va aprovar les normes sotmeses al seu coneixement amb el vot de 29 senadors d'un total de 48 en exercici.

Algunes de les crítiques que se li va fer al model del SADP van ser encapçalades pel llavors senador de centreesquerra Nelson Ávila, que va argumentar que es tractava d'un «empelt anglosaxó». Fonamentava

aquesta crítica en la concepció que alguns dels que administren l'Estat ho fan malament i que només els gerents privats provinents del món dels negocis ho podien fer amb excel·lència.

Tal com es pot apreciar, en el moment de concebre el SADP, la reflexió va estar influïda pels sistemes anglosaxons de servei civil i el «model d'ocupació», buscant així establir garanties que reduïssin la discrecionalitat en la selecció de càrrecs directius de l'administració de l'Estat, conceptualització coneguda com a «paradigma postburocràtic» o de «nova gestió pública», que els països desenvolupats ja adoptaven a partir de la dècada de 1980. Els exemples de Nova Zelanda –país a què el Comitè Interministerial de Modernització de l'Estat va organitzar una visita prospectiva d'una delegació d'autoritats dels poders executiu i legislatiu per conèixer el seu procés de reforma de l'Estat–, Austràlia i el Regne Unit es presentaven com a referència en l'esforç per reduir els càrrecs de confiança política i de crear un cos de directius professionals,

reclutats amb transparència i amb criteris de mèrit i capacitats professionals.

Deu anys després d'implementar-se la reforma el 2014, el Banc Interamericà de Desenvolupament (BID) donava compte al seu informe «*Una Década de Reformas de Servicio Civil en América Latina –2004-2013*» de l'impacte positiu de la creació de la Direcció Nacional del Servei Civil a Xile i el SADP. Particularment, el SADP es constituïa com una innovació complexa i d'avantguarda sense cap parangó a l'àmbit regional i només assimilable a allò que han construït en la matèria les democràcies avançades. A més a més, el BID indica en aquest informe que la Direcció Nacional del Servei Civil es crea sota un disseny de polítiques centralitzades, però descentralitzant-se la instrumentalització. Es constitueix com una xarxa experta en matèria de sistemes de capacitació i avaluació de l'exercici. Així mateix –assenyala– contribueix a la utilització de models de gestió estratègica de persones com a la contractació meritocràtica, creant el portal <www.empleospublicos.cl> que integra la possibilitat de concursar a escala nacional.

Els processos de selecció del SADP han de ser regulats pel Consell d'Alta Direcció Pública, aprovant els perfils de selecció, designant l'empresa que reclutarà i avaluarà els candidats

El procés de selecció

D'acord amb el que indica la llei, els processos de selecció del SADP han de ser regulats pel Consell d'Alta Direcció Pública, aprovant els perfils de selecció, designant l'empresa que reclutarà i avaluarà els candidats, definint el seu representant al Comitè de Selecció en el cas de concursos de càrrecs de segon nivell jeràrquic i establint la forma de convocar públicament els certàmens com a diverses etapes de preselecció i avaluació. A més a més, defineix la manera com s'atendran les reclamacions.

A grans trets, les etapes dels processos de selecció són les següents:

- Sol·licitud del procés de selecció per part de l'autoritat: un cop vacants els càrrecs, l'autoritat ho ha d'informar en cinc dies a fi d'activar el concurs.
- Aprovació del perfil de selecció: el ministre del ram o bé el cap de servei ha de proposar el perfil de selecció del càrrec que es concursarà. Després el CADP ho aprova, tenint la facultat d'efectuar les modificacions que estimi pertinents.
- Convocatòria pública de concursos: a la convocatòria, el CADP, mitjançant la Direcció Nacional del Servei Civil, crida a un procés de selecció públic i obert, d'àmplia difusió, que s'informa mitjançant anuncis publicats en mitjans electrònics a través de les pàgines web institucionals el lloc web de la referida Direcció o altres que es creïn per a aquests efectes.
- Determinació de l'empresa que efectua la cerca especialitzada, i recluta i avalua els candidats. Amb els anys, la tasca d'aquestes companyies s'ha constituït en un dels principals actius del sistema i ha aconseguit mantenir un conjunt d'actors privats que garanteixen qualitat i imparcialitat en el proveïment d'aquests serveis. Durant les dues dècades de funcionament, no s'ha rebut reclamacions ni cap informe d'intervenció en aquestes fases del procés d'avaluació. Les crítiques que s'ha rebut tracten del cost dels concursos. Indiquen que és elevat –entre 8.000 i 10.000 dòlars per concurs– i que el problema seria aquesta despesa. El que cal indicar, segons el nostre parer, és que no s'ha calibrat el valor afegit per a l'Estat i a cada organització d'un directiu amb les competències adequades per exercir el càrrec. La despesa des d'aquest punt de vista és mínima comparada amb els impactes negatius que té la mala qualitat de la gestió directiva a l'àmbit públic.
- Admissibilitat: aquesta etapa inclou la revisió del compliment dels requisits legals per a l'exercici del càrrec.
- Anàlisi Curricular: és la categorització per part de l'empresa especialitzada de totes les persones candidates sobre la base d'elements propis del perfil de selecció i el tipus de càrrec i organització a què s'accedeix.
- Avaluació de Competències: les competències que s'avaluen en el procés de selecció són visió estratègica, gestió i èxit, gestió de xarxes, maneig de crisis i contingències, i lideratge i gestió de persones. Durant aquests anys, el CADP ha efectuat un important procés de desenvolupament del model de competències,

Els nomenaments dels alts directius públics tenen una durada de tres anys, renovables per dos períodes iguals, fins a un màxim de nou anys

escollint diversos especialistes, contractant serveis i implementant millores permanents, com la certificació d'empreses en matèria d'avaluació.

- Entrevistes del CADP o Comitè de Selecció de les persones candidates finalistes segons es tracti de càrrecs de primer o de segon nivell jeràrquic respectivament.
- Definició de nòmina de tres o quatre candidats.
- Definició de l'autoritat respecte del nomenament o declaració de desert el concurs. En cas que l'autoritat decideixi declarar desert un procés de selecció de segon nivell, només en té una oportunitat. En el cas del primer nivell, el president de la República té un termini de 90 dies per nomenar o de declarar desert. En segon nivell, el termini per al cap de servei és de 20 dies per prendre aquesta decisió.

Condicions d'acompliment

Els nomenaments d'alts directius públics tenen una durada de tres anys, renovables per dos períodes iguals,

fins a un màxim de nou anys. Els càrrecs s'han d'exercir amb dedicació exclusiva i, en cas de cessament, renúncia no voluntària o termini del període, compten amb una indemnització d'un mes per any amb límit de sis.

Els alts directius públics han de respondre de la gestió eficaç i eficient a les seves funcions en el marc de les polítiques públiques. La seva funció és incompatible amb l'exercici de qualsevol altra activitat remunerada al sector públic o privat, a excepció de tasques docents o acadèmiques, sempre que aquestes no superin les dotze hores setmanals. Així mateix, el directiu compta amb un termini màxim de tres mesos des del seu nomenament per subscriure un conveni d'acompliment amb el ministre o el cap superior del servei, segons es tracti de primer o segon nivell jeràrquic. Aquest conveni ha de ser proposat per l'autoritat dins dels trenta dies següents al nomenament. El directiu ha d'informar anualment el seu superior jeràrquic del grau de compliment de les fites i objectius compromesos en el seu conveni d'acord amb la qual cosa se'n determinarà o no el compliment, el

que té efectes en la remuneració del directiu l'any següent de gestió.

Oportunitats de millora

La principal àrea de millora del SADP té a veure amb la taxa de desvinculacions que es genera particularment en el context de canvis de govern. El desembre de 2023, dos anys després de l'inici del període de govern del president Gabriel Boric, d'esquerres, la taxa de desvinculació en càrrecs de primer nivell és propera al 59%, superior al 55,4% a la mateixa data del govern anterior. El 2023, respecte de càrrecs de segon nivell, les sol·licituds de renúncia a dos anys de govern, van assolir prop del 32%, per sota del 34% del 2018.

Cal advertir que el 2016 es va dictar una nova llei,⁴ la qual perseguia corregir la problemàtica de l'excessiva remoció d'alts directius públics. La nova normativa va eliminar la figura dels directius

4 CONGRESO DE CHILE, «Perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la dirección nacional del servicio civil».

Cada quatre anys, en assumir un nou govern, el SADP es tensa per les baixes de directius nomenats durant el govern anterior

«transitoris i provisionals»⁵ –nomenats directament mentre es duia a terme el concurs– i va possibilitar el relleu només per mitjà de la subrogació legal o per directius de segon nivell jeràrquic del mateix servei elegits per l'Alta Direcció Pública. Així mateix, s'establí una quota de fins a dotze càrrecs de primer nivell –caps de servei–, que el president de la República pogués nomenar directament o sense procés de selecció durant els primers tres mesos del seu mandat. També es va exigir un acord del CADP per dur a terme concursos en els vuit mesos finals d'un govern i es va establir l'obligació d'efectuar una comunicació fundada, prèvia al consell esmentat, per demanar la renúncia d'alts directius públics de segon nivell jeràrquic durant els primers sis mesos d'un govern nou. Així mateix, es va exigir que la sol·licitud de renúncia indiqués motiu de confiança o exercici en remocions de segon nivell.

5 Les designacions en qualitat de transitòries i provisionals permetien al president de la República i als caps de servei designar directius de primer i segon nivell, respectivament, pel període d'execució del concurs respectiu i possibilitant la postulació d'aquestes persones en els processos de selecció. Els números indiquen que en el 60% dels concursos eren designats finalment els que s'exercien en qualitat de transitoris i provisionals.

Totes les mesures indicades suara buscaren calibrar de la millor manera els principis de mèrit i confiança que inspiren el model, però no van aconseguir l'efecte de disminuir de manera més absoluta les desvinculacions, particularment en el primer any de govern.

Així, cada quatre anys, en assumir un nou govern, el SADP es tensa per les baixes de directius nomenats durant el govern anterior, particularment tractant-se de càrrecs de caps de servei. Si bé el sistema té com a base l'ingrés per mèrit, la desvinculació dels alts directius seleccionats no té la mateixa lògica, i es permet que les desvinculacions s'efectuïn segons la confiança exclusiva. Així, per desvincular un cap de servei no es requereix legalment una avaluació sobre la base del seu mèrit i exercici.

L'Alta Direcció Pública s'ha implementat amb èxit a Xile. El Sistema –per cert, millorable– ha implicat des de 2004 desplegar una reforma d'alt nivell de sofisticació. Perfils tècnicament sòlids, basats en un model de competències acuradament treballat. Confiança ciutadana

recolzada per les més de 134 i 141 postulacions⁶ mitjançant concursos en primer i segon nivell, respectivament.

Cal indicar que el 2021 el govern del president Sebastián Piñera va presentar un projecte de llei per enfortir el SADP. En matèria de rotació, si bé la norma proposada va restringir el marge de discrecionalitat, va mantenir igualment un règim de lliure cessament. El projecte de llei esmentat indica que *«en els casos de petició de renúncia dels càrrecs de segon nivell jeràrquic, l'autoritat competent ha d'expressar per escrit el o els motius de la sol·licitud, la qual es pot basar en l'incompliment del respectiu conveni d'exercici, en una deficiente avaluació sobre fets o aspectes rellevants no compresos en aquest, o en les modificacions del perfil del directiu i de les prioritats o reptes del càrrec, degudament fundada. Aquesta sol·licitud s'ha de remetre al directiu i al Consell d'Alta Direcció Pública perquè en tingui coneixement»*.

6 Estadístiques sobre postulacions del SADP, contingudes en dades obertes, al web <www.servicio.civil.cl>.

S'ha de continuar avançant, donar més objectivitat a la manera com se substitueixen els directius públics

Les solucions proposades fins al dia d'avui demanen donar competències al CADP en la matèria, i fins i tot poden retrotreure la decisió de desvinculació en els segons nivells, a mantenir les coses com estan, però limitant la discrecionalitat de l'autoritat respecte dels cessaments.

Propostes de millora com les del professor Waissbluth han fet referència a donar-li al CADP la facultat de rebutjar la proposta de desvinculació que fa l'autoritat.⁷ Això implica obligar l'autoritat a fer la petició de renúncia amb causes justificades i per escrit, però a més a més, remeient-la al CADP abans de cursar-la, i donant-li la potestat de rebutjar-la, en una audiència ad hoc al respecte. Així mateix, assenyala Waissbluth,⁸ es pot eliminar la causa de confiança per sol·licitar la renúncia en càrrecs de segon nivell. També planteja la possibilitat d'estendre el període de durada del càrrec de tres a cinc anys, de manera que el topall màxim seria més raonable, de quinze anys.

7 WAISSBLUTH, «Reformar la Alta Dirección Pública (para evitar razzias)».

8 Ibídem.

A títol de conclusions

Tal com s'ha indicat, s'està davant d'una reforma integral que, des del 2004, ha permès a Xile implementar un model de direcció pública que el legislador ha sostingut i reforçat permanentment. Es pot afirmar que l'impacte del Sistema d'Alta Direcció Pública en la correcta implementació de polítiques públiques és una realitat. D'això en reten compte diversos estudis que mostren millores en àmbits com la gestió de la salut pública, la integritat a l'Estat, l'educació i els resultats de les institucions adscrites al model.

Per exemple, en matèria de serveis de salut i, d'acord amb un estudi de la Universitat UC Berkeley,⁹ el SADP va permetre que la taxa de mortalitat hospitalària es reduís en un 8%, a més d'augmentar substancialment la proporció de directius amb títols universitaris en gestió i de metges directores amb postgraus en àrees d'administració. Així mateix, un estudi del Centre de Sistemes Públics de

9 OTERO; MUÑOZ, «Investigación de Imperfecciones de Mercado y Políticas Públicas (MIPP)».

la Universitat de Xile de 2020¹⁰ indica que en analitzar dades és possible plantejar que com més presència d'alts directius públics en càrrecs de Direcció d'Administració i Finances i Fiscal, més alt serà el compliment d'estàndards de probitat i transparència. Un altre estudi¹¹ de la Universitat de la Frontera de Xile mostra els efectes de la durada efectiva dels alts directius públics de primer nivell jeràrquic sobre la millora de la gestió dels serveis que lideren.

S'ha de continuar avançant, donant més objectivitat a la manera com se substitueixen els directius públics. La sola argumentació de confiança o exercici no ha de ser suficient. Cal augmentar el cost de transacció però sense alterar l'essència del model.

De la mateixa manera, cal fer valdre la tasca de govern que ha fet el CADP, un actor clau per a la legitimitat del model i on els seus membres han

10 CASTRO (ed), «Estudio cualitativo sobre los factores que inciden en el resultado de los estándares de probidad y transparencia de servicios públicos chilenos».

11 MORALES; SALAS; BUSTOS, «Sistema de Alta Dirección Pública en Chile (2004-2015): análisis de sus efectos en el desempeño institucional mediante panel de datos».

Cal estandarditzar millor la gestió de les institucions públiques del SADP

captat l'essència del seu paper de garant.

Així mateix, cal destacar la feina en matèria de reclutament i avaluació de candidats que han fet les empreses del món privat, donant valor públic a la insubstituïble tasca d'implantar el mèrit a la direcció pública.

És possible pensar també a augmentar els anys del període de nomenament i donar-li més força a l'acompanyament dels directius, particularment en allò que fa a l'assoliment de llurs fites d'acompliment. Cal estandarditzar millor la gestió de les institucions públiques del SADP. Per exemple, es podria crear a la Presidència de la República o bé al Ministeri d'Hisenda una àrea que s'ocupi dels convenis d'acompliment dels alts directius públics i així avançar en assegurar les prestacions de serveis que es lliuren a la ciutadania per part de l'Estat. La importància que doni l'executiu a aquests convenis juga un paper fonamental en la gestió politicoinstitucional dels governs.

Així mateix, es pot avançar en matèria d'eficàcia del SADP en proveir els

càrrecs de manera cada vegada més oportuna, disminuint els períodes de vacança, i també donant més mobilitat horitzontal als bons directius, el qual es contemplava en el projecte de llei de 2021.

No hi ha dubte que estem davant d'una reforma que ha realçat la funció pública xilena i que alhora planteja desafiament pel que fa a la necessitat de millores en matèria d'ocupació pública, tant en el seu conjunt, on bons directius públics requereixen les capacitats institucionals i millors eines per administrar el pressupost, com per avançar en matèria de professionalització del conjunt de servidors públics de cada institució. ■

■ Bibliografía

CASTRO, Carlos (ed). «Estudio cualitativo sobre los factores que inciden en el resultado de los estándares de probidad y transparencia de servicios públicos chilenos» [en línea]. A *Centro de Sistemas Públicos Universidad de Chile*, diciembre 2021. Disponible a: <www.sistemaspublicos.cl>.

CONGRESO DE CHILE, «Ley N°20.955. Perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la dirección nacional del servicio civil». [en línea]. A *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Disponible a: <www.bcn.cl/leychile>.

CONGRESO DE CHILE, «Ley N°19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios» [en línea]. Disponible a: <www.bcn.cl/leychile>.

CORTAZAR, Juan Carlos (et. al). «Una década de reformas de servicio civil en América Latina —2004-2013» [en línea]. Disponible a: <www.publications.iadb.org>.

PALET, Roberto. *Alta Dirección Pública: camino a la profesionalización del Estado 2003-2017*. Santiago de Chile: Certera Comunicaciones-Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017.

MORALES, Marjorie; SALAS, Rodrigo; BUSTOS, Marco. «Sistema de Alta Dirección Pública en Chile (2004-2015): análisis de sus efectos en el desempeño institucional mediante panel de datos». A *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 82, 2022.

OTERO, Cristóbal; MUÑOZ, Pablo. «Investigación de Imperfecciones de Mercado y Políticas Públicas (MIPP)». Berkeley:

Universidad de California en Berkeley, 2022.

SENADO CHILE. Boletín 14.582, de maig de 2021 [en línea]. Disponible a: <www.senado.cl>.

WAISSBLUTH, Mario. «Reformar la Alta Dirección Pública (para evitar razzias)» [en línea]. Disponible a: <www.mariowaisbluth.com>.



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 a 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, segurament 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 meua 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 meua 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 canvis 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 fortalesa, 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. ■





variables

L'educació en clau comunitària: una oportunitat al segle XXI

vista prèvia >

L'educació és un dels pilars fonamentals per garantir la igualtat d'oportunitats per a tothom. Arreu del món s'estan duent a terme activitats i projectes que busquen crear xarxa comunitària en tot l'entramat educatiu, amb tots els agents implicats treballant de forma conjunta per posar els infants i joves al centre, i vinculant l'educació curricular amb l'educació en el lleure. Un repte, l'educació comunitària, que és clau per al futur.



Txus Morata

Directora de la Càtedra de Lleure Educatiu i Acció Sociocultural,
Facultat d'Educació Social i Treball Social Pere Tarrés a la URL

tmorata@peretarres.org

L'educació en clau comunitària davant de societats complexes i canviants

Assolir societats amb una ciutadania autònoma, amb capacitat de generar riquesa econòmica i social, és actualment un dels objectius de les institucions públiques i socials. Uns reptes que queden recollits en els principis d'Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) que impulsa l'ONU i que han de convertir-se en l'eix vertebrador de les polítiques públiques i de la transformació necessària de la nostra societat. Concretament, aquest assoliment es correspon a l'ODS 1 i ODS 8.¹ En aquest sentit, necessitem d'un sistema educatiu que es centri en el fet que els infants i adolescents assoleixin els nivells màxims d'aprenentatge —ODS 4.² Però no menys important és aconseguir comunitats socialment consolidades amb una ciutadania capaça

1 L'Objectiu de Desenvolupament Sostenible 1 fa referència a posar fi a la pobresa en totes les seves formes a tot el món; i l'Objectiu 8 a promoure el creixement econòmic inclusiu i sostenible, l'ocupació i el treball decent per a tothom.

2 L'Objectiu de Desenvolupament Sostenible 4 és el de garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tothom.

d'involucrar-se en les necessitats col·lectives i motivades pel bé comú. Així com també d'una ciutadania que, més enllà de generar recursos per a sostenir els seus projectes vitals, puguin també desenvolupar-se emocional i comunitàriament. Horitzons que tenen en el sistema educatiu, en sentit ampli, un aliat imprescindible que requereix de la col·laboració de tots els estaments socials —Administracions públiques, institucions socioeducatives, famílies...

A Catalunya són diverses les veus i iniciatives que fa anys estan treballant i impulsant accions i polítiques que avancen en l'assoliment de comunitats educadores, que pretenen convertir les comunitats de proximitat en entorns cuidadors, amables i constructors d'una ciutadania compromesa amb els seus contextos vitals, així com motivada en desenvolupar recursos personals de qualitat, tant acadèmica com cultural i socialment.

Normativament, la Llei catalana 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, estableix que el sistema educatiu ha d'afavorir l'educació més enllà de l'escola —article 2.1—, i que les ad-

ministracions han d'impulsar acords per potenciar accions educatives de l'entorn —article 40.2. També a Catalunya, el Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius, introdueix la funció dels centres per impulsar mecanismes de col·laboració amb l'entorn i estratègies de col·laboració amb els ajuntaments —article 11.³ Per una altra part, tal com s'assenyala en l'informe *Barris educadors: expansió comunitària*⁴, institucions com la Sindicatura de Greuges, la Federació de Moviments de Renovació Pedagògica de Catalunya o la Fundació Jaume Bofill, han impulsat la generació de coneixement i materials pràctics que han contribuït a posar l'educació a temps complet al centre del debat públic.⁵ Sense anar més lluny, en l'àmbit de les polítiques locals, de la mà, entre

3 FORÉS; PARCERISA, «Educació 360: més enllà del temps lectiu». *Educació 360: més enllà del temps lectiu*.

4 GARGALLO; CIVÍS; CADENA, «Barris educadors: expansió comunitària. Informe de la Comissió de Treball del Consell Educatiu Municipal de Barcelona».

5 RIPOLL; MASIP; VALLVÉ, «Repensem els projectes educatius comunitaris, en clau 360»; SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. «Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les sortides i colònies escolars»; BARBA, (et al.), «Connectant la comunitat per generar més i millors oportunitats educatives. Propostes de política municipal».

Garantir la igualtat d'oportunitats educatives com a repte social requereix d'un major impuls i de la construcció de més xarxes de suport

d'altres, de la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya, existeixen multitud de bones pràctiques que han introduït solucions i sinèrgies entre diverses entitats educatives dels territoris, com són els centres escolars, les entitats de lleure i tota la realitat sociocultural existent als barris i als municipis. Unes iniciatives que s'orienten a la creació d'entorns educatius complets, sostinguts amb els recursos i coneixements que els diferents agents aporten i que possibiliten un major i millor aprofitament dels recursos publicoprivats.⁶

Malgrat aquests esforços i consciència, que inclou iniciatives legislatives i projectes d'acció concrets i tangibles, són moltes les persones i territoris que no poden accedir a aquest tipus d'iniciatives. Així mateix, també existeixen *lobbies* centrats únicament en el desenvolupament individual i els èxits a títol particular, així com una manca d'experiència i confiança en els projectes comunitaris, elements

⁶ CANUT; PUJOL, «D'illes a nodes. Repensem els centres educatius, en clau 360»; DÍAZ-GIBSON, (et. al). «Projectes d'innovació educativa comunitària: ingredients d'èxit i reptes».

que cal abordar i superar per assolir un major impacte social i educatiu. Garantir la igualtat d'oportunitats educatives com a repte social, requereix d'un major impuls i de la construcció de més xarxes de suport que comptin amb tots i cadascun dels professionals i de la ciutadania.

Juntament amb la importància de garantir la igualtat d'oportunitats educatives, especialment pel que fa a l'accés a les activitats i als programes més enllà de l'escola, per a tots els infants i adolescents, existeixen altres factors o situacions en les nostres societats actuals, que plantegen noves orientacions i nous models educatius.

Observem, en primer lloc, canvis en l'estructura i en les dinàmiques de funcionament familiar. Aquest fet planteja la necessitat de comptar amb activitats i programes des d'una vessant comunitària que facilitin a les famílies millors opcions de conciliació, així com espais de lleure familiar que enforteixin els seus vincles.

En segon lloc, els canvis que s'estan produint en les relacions escola i

entorn. L'educació avui ja no es pot concebre únicament des de l'àmbit escolar. La ciutat educa, l'entorn educa i, per tant, hi ha molts espais a la vida dels infants i adolescents que són importants i que requereixen d'una formació contínua.

Un tercer aspecte rau en les transformacions de l'entorn i l'apropiació de l'espai públic com a context educatiu. Cal reconvertir l'espai públic com entorn des d'on practicar i gaudir d'activitats lúdiques, culturals i esportives, esdevenint aquest un espai de relació, de socialització i de participació. Fer-ho possible requerirà que els infants, adolescents i joves se sentin protagonistes, cocreadors i agents actius en la construcció i el disseny del mateix.

Un quart factor és el relacionat amb l'emergència de la indústria del lleure, la diversitat d'activitats i les TIC. En aquest àmbit, caldrà que les persones educadores ofereixin alternatives i projectes suggeridors que permetin equilibrar l'ús de les tecnologies amb el contacte amb el medi natural, la connexió amb un mateix, la construcció de relacions d'amistat

L'evidència internacional mostra la vàlua que les activitats, més enllà de l'escola, aporten no només a l'aprenentatge dels infants i joves, sinó també a la totalitat de la comunitat

sòlides i les accions prosocials i de compromís amb la comunitat.

Finalment, un cinquè aspecte para atenció en el fet de trobar-nos davant de societats marcades per una gran riquesa de diversitats —culturals, de gènere, religioses, funcionals...— on cal que l'educació, des d'una mirada i perspectiva comunitària, pugui desenvolupar contextos i espais on relacionar cultures, edats, estils de vida i creences diverses, esdevenint un punt de trobada i de relació.

Davant d'aquesta realitat amb múltiples canvis, l'escola, malgrat reconèixer que continua mantenint un paper rellevant, no pot donar una resposta única a tots els esdeveniments que es venen succeint. Ans el contrari, necessita d'un treball compartit amb el conjunt de l'ecosistema educatiu i del territori per poder-hi fer front. Aquest treball requereix d'unes polítiques sòlides que reconeguin les derivades d'una educació més àmplia —amb la comunitat—, més llarga —al llarg de la vida— i més alta —amb recursos per a tots els agents i contextos educatius—, tal com apunta l'educació 360, l'educació a temps complet.

Construint ecosistemes educatius: col·laboració i corresponsabilitat compartida

L'increment de les desigualtats socials, de noves formes d'aïllament social, de pobresa i d'exclusió, o l'augment i/o visualització de les problemàtiques de salut mental, per fer esment d'algunes temàtiques, esdevenen desafiaments complexos per als barris, pobles i ciutats. Reptes que presenten un impacte especial en les vides i en el desenvolupament dels infants i adolescents, especialment per aquells que creixen en entorns vulnerables. És en aquest marc en el qual les administracions locals, les entitats socioculturals i esportives, els centres educatius i la resta d'agents han de poder generar respostes innovadores per prevenir i garantir que cap persona es quedi al marge de la societat.

L'evidència internacional mostra la vàlua que les activitats, més enllà de l'escola —les activitats i programes de lleure educatiu, cultural o d'esports, entre altres—, aporten no només a l'aprenentatge dels infants i joves, sinó també a la totalitat de la comunitat. L'impacte en l'apre-

nentatge es tradueix en una millora acadèmica, en les habilitats socials i en la preparació per al món laboral, així com també a la reducció de riscos —addiccions, problemàtiques delictives...⁷ Per altra banda, a nivell comunitari contribueixen a la millora de la cohesió social, la conciliació familiar i la rendibilitat econòmica, possibilitant un millor aprofitament dels recursos invertits.⁸

Una de les propostes que està guanyant protagonisme en aquesta generació de respostes, tant a nivell nacional com internacional, és la comprensió de l'educació des de la perspectiva d'ecosistema educatiu. Aquesta visió és entesa com un sistema de relacions interconnectades, amb estructures horitzontals i amb objectius educatius comuns, en què les persones estan situades al centre de l'abordatge educatiu.

7 MARZO ARPÓN (et. al), «Los centros socioeducativos como espacios para el desarrollo de competencias para una mejor empleabilidad juvenil»; MARZO ARPÓN (et. al), «Aportaciones de las entidades de lleure educatiu i centres socioeducatius en el desenvolupament de competències acadèmiques i d'ocupabilitat dels infants i adolescents que hi participen».

8 MORATA GARCÍA (et. al), «Ocio educativo y acción sociocultural, promotores de participación y cohesión social»; NEW YORK STATE NETWORK FOR YOUTH SUCCESS. «The value of afterschool programs».

Treballar des d'una mirada ecosistèmica afavoreix que cada infant i adolescent rebi suport, acompanyament i una oferta d'activitats amb objectius clarament educatius des d'una perspectiva inclusiva

En clau d'ecosistema, els diferents agents identifiquen el grau d'interdependència i de necessitat mútua, aspecte que els fa reconèixer el valor de cada un d'ells i promou també la seva transformació i de la pròpia comunitat.⁹ També constitueixen estructures de treball en xarxa, que necessiten de la comunitat i de l'impuls de la política pública pel disseny de propostes que garanteixin l'accés universal i en igualtat de condicions, per a tots els infants i adolescents, a espais i temps educatius diversos.

Però, quins són els elements clau d'aquesta proposta? Quins són els principals aspectes que la fan exitosa davant l'objectiu de crear comunitats educatives cohesionades i amb un alt potencial per al desenvolupament integral dels infants i adolescents, atorgant majors dosis d'èxit personal i social? Tractem, tot seguit, de donar resposta als interrogants plantejats.

En primer lloc, aquesta nova estratègia genera oportunitats educatives

de qualitat en un ventall ampli de contextos de la vida dels infants, convertint els pobles i les ciutats en espais d'aprenentatge. En segon lloc, possibilita l'accés a activitats fora de l'escola a tots els infants i adolescents, especialment en els barris i municipis socialment més desfavorits, i que de no existir aquestes iniciatives no podrien gaudir d'elles. Un tercer aspecte és que connecta els interessos, motivacions i entorns d'aprenentatge dels infants i adolescents amb els recursos del territori, personalitzant els aprenentatges a partir de la col·laboració entre els entorns formals i no formals. Finalment, són iniciatives pensades des de la perspectiva de la conciliació familiar, activitats gratuïtes i universals que permeten als infants gaudir de temps i experiències educatives alhora que les famílies realitzen les seves activitats laborals i de cura, tant durant el curs escolar com en les etapes de vacances.

Destacar també que parlar d'ecosistemes educatius implica, per una banda, treball col·laboratiu, sistèmic i interdisciplinari, on els diferents agents de la comunitat —mestres, monitors d'entitats de lleure, profes-

sionals de lleure educatiu ja sigui en les extraescolars, en les activitats de vacances, culturals o esportives— han de poder i saber treballar de forma corresponsable i des de models de lideratge compartit. I, per altra, també necessita de l'aplicació de polítiques públiques, disposant de recursos econòmics i humans que puguin garantir la qualitat pedagògica, la qualificació, l'estabilitat professional i el reconeixement del sector.

En definitiva, treballar des d'una mirada ecosistèmica afavoreix que cada infant i adolescent rebi suport, acompanyament i una oferta d'activitats amb objectius clarament educatius des d'una perspectiva inclusiva —cultural, social i funcional—, perquè aquests gaudeixin, aprenguin i desenvolupin les seves habilitats i talents.

Algunes experiències de treball compartit amb el conjunt de l'ecosistema educatiu

L'educació en clau comunitària compta amb multitud d'experiències i pràctiques que s'estan duent a terme, tant a nivell nacional com

⁹ SUBIRATS; ALBAIGÉS, «Educació i comunitat. Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius».

internacional i que evidencien la seva viabilitat i els seus efectes en els infants, adolescents, les seves famílies i els territoris. Destaquem algunes d'elles:

En l'àmbit nacional, projectes com:

- *Connectats amb l'entorn* de l'Institut Escola La Mina de Sant Adrià del Besòs o *Prosperem junts* de l'Escola Mercè Rodoreda de Barcelona, per exemple, ofereixen un espai educatiu obert al territori —tots els dies de la setmana de vuit del matí a deu de la nit— que compte amb la col·laboració del centre educatiu amb la ciutadania i entitats del territori per oferir un espai i activitats de lleure educatiu.¹⁰
- *Patis oberts*, que es du a terme a diferents municipis —Barcelona, Girona, Badalona, Mataró o Viladecans, entre d'altres—, fomentant un model de lleure saludable, segur i gratuït als patis escolars, aprofitant les instal·lacions fora de l'horari lectiu i impulsant també la cohesió social a l'implicar les escoles en una activitat oberta a

tota la ciutadania i en un temps no escolar.¹¹ Alguns d'aquests projectes també incorporen figures professionals que proposen activitats i dinàmiques de tipus esportiu i artístic, adreçades tant a infants i adolescents com a les seves famílies.

- *Ciutat jugable, Protegim les escoles i Ampliem espais educatius*, projectes promoguts des de l'Ajuntament de Barcelona, i que impulsen la participació d'infants i adolescents en el disseny i planificació de l'espai públic. Mitjançant aquestes pràctiques s'han transformat parcs i jardins, places públiques, pistes esportives, patis i exteriors d'altres equipaments, i carrers i interiors d'illa.¹²
- *Les tardes educatives*, projecte també impulsat per l'Ajuntament de Barcelona,¹³ en el marc de l'estratègia *Cap a una política de tardes en barris educadors*, que té com a objectiu que tots els infants i

adolescents de sis a setze anys, realitzin activitats extraescolars —un mínim de dues tardes d'activitats de diferents temàtiques: culturals, artístiques, d'idiomes, esportives o científiques—; i, també, que tots els barris tinguin una oferta territorial suficient, de qualitat, diversa i complementària entre centres, entitats i equipaments.

- *L'orquestra de l'Escola Mediterrània. De l'Escola al Barri* que promou l'aprenentatge musical al barri del Raval de Barcelona. Aquest és un clar exemple de com els aprenentatges artístics i musicals poden treballar moltes competències diverses, com ara el treball en equip, la responsabilitat o l'autoestima i, per tant, la importància que estiguin a l'abast de col·lectius que habitualment n'estan exclosos, incidint així en un accés més equitatiu a les oportunitats d'aprenentatge.
- *Plans educatius d'entorn* és una proposta educativa impulsada pel Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, que fonamentalment orienta la seva acció a la millora de l'èxit educatiu i la implicació de les famílies en entorns vulnerables. Ho desenvolupa

¹⁰ CANUT; PUJOL, *D'illes a nodes. Repensem els centres educatius, en clau 360*.

¹¹ DÍAZ-GIBSON (et. al), «Projectes d'innovació educativa comunitària: ingredients d'èxit i reptes».

¹² CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA, *Ampliem espais educatius. Fem xarxa amb els barris per ampliar els espais educatius de cara al curs 2020-21*.

¹³ AJUNTAMENT DE BARCELONA, «Estratègia. Cap a una política de tardes en barris educadors».

Les iniciatives d'entorns escolars i de gestió comunitària generen múltiples beneficis i aportacions

pa de forma integrada i comunitària, coordinant i dinamitzant l'acció educativa en les diferents àrees de desenvolupament dels infants i joves.

Pel que fa a l'àmbit internacional trobem:

- *Remake Learning* (EUA), projecte impulsat per Grable Foundation, a la ciutat de Pittsburgh, per repensar l'educació des d'una perspectiva comunitària. Partint de la idea que cap organització pot transformar l'educació per si mateixa, es crea una xarxa d'aprenentatge formada per diverses organitzacions. La xarxa està formada per una gran diversitat d'agents educatius —escoles, biblioteques, museus, entitats...— i reuneix un grup heterogeni de professorat, famílies, investigadors i tecnòlegs. Tots ells actuen com una xarxa i cada organització té les seves activitats i esdeveniments, que afegeix a un calendari comú a la pàgina web que actua com a centralitzadora de la informació.
- *United Community Schools* de Nova York (EUA), organització sense ànim de lucre que transforma

l'educació a través d'un model avaluat d'escola comunitària, que connecta l'escola —estudiants, mestres, directors i consell assessor— amb la comunitat —famílies, cuidadors, organitzacions sense afany de lucre, empreses locals i administracions públiques—, per abordar els problemes educatius, emocionals, socials i de salut que poden obstaculitzar l'aprenentatge. Organitzen el model a partir de sis àrees programàtiques: salut i benestar, suport als educadors, enriquiment acadèmic, temps d'aprenentatge estès, participació de les famílies i participació de la comunitat.

- *Escuela a Tiempo Completo (ETC)* i *Escuela a Tiempo Estendido (ETE)* (l'Uruguai), que s'aplica a l'educació pública dels tres als onze anys. Són activitats gratuïtes i d'obligada assistència. Es focalitza en zones empobrides i de classe mitjana. Garanteix jornades escolars de set a vuit hores que inclouen activitats lectives i no lectives —quatre hores curriculars, dinar i activitats en format taller. La diferència entre les ETC i les ETE és que en la primera els docents hi són presents tot

el dia —temps curricular, dinar i tallers— i, en la segona, els docents només hi són presents en el temps curricular. Un dels aspectes que marquen la qualitat de les ETE, té a veure amb la integralitat de la proposta. Tant el treball als tallers com la proposta a les classes han de tenir vinculació i contribuir al procés integral d'adquisició de continguts per part dels i les alumnes.

Cloem aquest apartat fent esment al fet que les iniciatives d'entorns escolars i de gestió comunitària generen múltiples beneficis i aportacions, entre les qual cal destacar l'increment d'aprenentatges intergeneracionals, la millora de la convivència des d'experiències de proximitat, l'assoliment de competències —acadèmiques, relacionals i de lleure saludable—, la pacificació d'entorns educatius, i l'accés a recursos i equipaments en entorns vulnerables, contribuint així a una reforma socioeducativa real.¹⁴

14 GARGALLO; CIVÍS; CADENA, «Barris educadors: expansió comunitària. Informe de la Comissió de Treball del Consell Educatiu Municipal de Barcelona».

És important que l'agenda pública incorpori mesures i polítiques per donar resposta a les desigualtats d'accés

Reptes per al desenvolupament d'una educació en clau comunitària

Finalment, apuntem també alguns reptes actuals que cal seguir abordant des de la totalitat dels agents que intervenen en els territoris i des d'una mirrada d'ecosistema educatiu.

El primer d'ells, avançar en la universalització de l'accés a les activitats de fora escola i garantir una plena equitat en la participació en els recursos i serveis de la comunitat, així com també l'accés a aquestes activitats per part dels infants i adolescents amb capacitats diverses, lluitant per una oferta adaptada a les diferents necessitats i demandes. En aquest cas, és important que l'agenda pública incorpori mesures i polítiques per donar resposta a les desigualtats d'accés, mitjançant plans de treball avaluable, incrementant els recursos, especialment els destinats a infants i famílies en situació de vulnerabilitat, persones amb discapacitat i persones provinents de famílies d'origen migrant. Uns recursos que no han de ser únicament econòmics, sinó també d'acompanyament durant el procés d'inscripció i de realització de les activitats.

Un segon repte, potenciar el treball conjunt de tot el personal docent i educador dels territoris, per facilitar la connexió entre l'educació lectiva i no lectiva. Cal impulsar accions de difusió i sensibilització, adreçades a la comunitat, perquè reconeixin el valor que aporten les activitats fora l'escola al desenvolupament dels infants i adolescents. Accions que impactin en la totalitat d'agents de la comunitat com l'escola, els recursos de salut, els serveis socials, entre d'altres, perquè puguin donar a conèixer i promoure aquestes activitats, reconeixent el seu valor social i educatiu. Comptar també amb professionals que facin d'enllaç entre els infants, adolescents i famílies i les entitats del territori, així com també connectar-los als diferents agents que constitueixen la comunitat educativa. També cal compartir i difondre pràctiques exitoses de coordinació i treball en xarxa entre entitats educatives que treballen en clau comunitària, a fi de promoure i fomentar el seu desplegament en altres territoris

En tercer lloc, vetllar per la qualitat pedagògica i el reconeixement social de l'educació en clau comunitària. És

necessari, per tant, disposar de professionals qualificats i especialitzats, que comptin amb el reconeixement i l'estabilitat suficient per garantir processos educatius sostinguts i estables. També és important realitzar recerques i avaluacions d'impacte, promovent partenariats entre el sector públic, el sector privat i les universitats, de cara a avaluar i redissenyar accions i serveis. Incorporar indicadors d'avaluació, que valorin la qualitat, l'equitat, l'equilibri i la inclusió, per veure l'evolució de les activitats i el seu impacte, i valorar els canvis generats en les persones i en els municipis.

I, finalment, trobem un quart repte, que està relacionat amb la imprescindible corresponsabilitat entre tots els agents i institucions. Corresponsabilitat socioeducativa entesa com el compromís de tots els agents de la comunitat, des de la seva especificitat, especialització i possibilitats, per contribuir a l'èxit educatiu des de la perspectiva d'equitat i de justícia social.¹⁵ És necessari, doncs, consolidar

15 LONGÀS; CIVIS, «Xarxes de corresponsabilitat socioeducativa: un nou repte per a la governança del sistema educatiu».

Cal seguir construint comunitats obertes i diverses, amb més oferta educativa, més qualitat, i més equitat

propostes de caràcter estructural que incloguin responsabilitats compartides, lideratges distributius i finançament i avaluació de les accions que es duen a terme, mitjançant per exemple taules comunitàries on estiguin presents professionals, infants i famílies i altres agents del territori. Important també considerar als infants i les famílies com agents actius de la comunitat, amb un paper protagonista en la creació i el disseny de les accions i programes que es generen en els territoris i les comunitats.

Cal seguir construint comunitats obertes i diverses, amb més oferta educativa, més qualitat, i més equitat, per garantir les oportunitats educatives que ofereix l'entorn i millorar el benestar i la qualitat de vida dels infants i adolescents, especialment d'aquells que viuen situacions de més i major vulnerabilitat. ■

■ Bibliografia

AJUNTAMENT DE BARCELONA. «Estratègia. Cap a una política de tardes en barris educadors» [en línia]. Gener del 2022. Disponible a: <www.bcnroc.ajuntament.barcelona.cat>.

BARBA, Carles (et al.). «Connectant la comunitat per generar més i millors oportunitats educatives. Propostes de política municipal» [en línia]. A *Educació 360*, de 19 de setembre del 2018. Disponible a: <www.educacio360.cat>.

CANUT, Maria; PUJOL, Maite. «D'illes a nodes. Repensem els centres educatius, en clau 360» [en línia]. A *Aliança Educació 360*, de 2021. Disponible a: <www.educacio360.cat>.

CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA. «Ampliem espais educatius. Fem xarxa amb els barris per ampliar els espais educatius de cara al curs 2020-21» [en línia]. A *Consorti d'Educació de Barcelona*, de 9 de desembre del 2020. Disponible a: <www.edubcn.cat>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'Autonomia dels centres educatius» [en línia]. A *Portal Jurídic de Catalunya* núm. 5686, de 5 d'agost del 2010. Disponible a: <www.portaljuridic.gencat.cat>.

DÍAZ-GIBSON, Jordi (et. al.). «Projectes d'innovació educativa comunitària: ingredients d'èxit i reptes» [en línia]. A *Fundació Bofill*, de 28 de gener del 2018. Disponible a: <www.fundaciobofill.cat>.

FORÉS, Anna; PARCERISA, Andreu (dir.). «Educació 360: més enllà del temps lectiu». A *Fundació Bofill*, de 14 de maig del 2021.

Disponible a: <www.fundaciobofill.cat>.

GARGALLO, Pilar, CIVÍS, Mireia i CADENA, Àngels. «Barris educadors: expansió comunitària. Informe de la Comissió de Treball del Consell Educatiu Municipal de Barcelona». A *Consell Educatiu Municipal de Barcelona*, 2021. Disponible a: <www.bcnroc.ajuntament.barcelona.cat>.

LONGÀS, Jordi; CIVIS, Mireia. «Xarxes de corresponsabilitat socioeducativa: un nou repte per a la governança del sistema educatiu». A RIERA, Jordi (Dir.). *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2018. Xarxes de corresponsabilitat socioeducativa*. Barcelona: Fundació Bofill, 2019.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació» [en línia]. A *Portal Jurídic de Catalunya* núm. 5422, de 16 de juliol del 2009. Disponible a: <www.portaljuridic.gencat.cat>.

MARZO ARPÓN, Maite (et. al.). «Los centros socioeducativos como espacios para el desarrollo de competencias para una mejor empleabilidad juvenil». A ROMAN, Gorka (et. al) (coord.). *Educando en el Siglo XXI: El rol de la innovación y de las nuevas tecnologías en los procesos de aprendizaje*. Barcelona: Graó, 2022.

MARZO ARPÓN, Maite (et. al.). «Aportacions de les entitats de lleure educatiu i centres socioeducatius en el desenvolupament de competències acadèmiques i d'ocupabilitat dels infants i adolescents que hi participen». A *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, núm.73, pàg. 117-138, 2019.

MORATA GARCÍA, Txus (et. al). «Ocio educativo y acción sociocultural, promotores de participación y cohesión social». A *Bordón. Revista De Pedagogía*, vol. 75, núm. 2, pàg. 67-86, 2023.

NEW YORK STATE NETWORK FOR YOUTH SUCCESS. «The value of afterschool programs», 2016.

RIPOLL, Oriol; MASIP, Marta; VALLVÉ, Clàudia. «Repensem els projectes educatius comunitaris, en clau 360» [en línia]. A *Educació 360*, de 28 de març del 2019. Disponible a: <www.educacio360.cat>.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. «Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les sortides i colònies escolars». [en línia]. A *Síndic de Greuges de Catalunya*, de 2014. Disponible a: <www.sindic.cat>.

SUBIRATS, Joan; ALBAIGÉS, Bernat. «Educació i comunitat. Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius» [en línia]. A *Finestra Oberta*, núm. 48, de febrer del 2006. Disponible a: <www.fundaciobofill.cat>.



full de càlcul

L'impost de successions com a garant de la mobilitat social

vista prèvia >

Una de les batalles ideològiques a nivell econòmic entre dretes i esquerres és la que té a veure amb l'impost de successions. Rebutjat pels primers, reivindicat pels segons. Com funciona aquest impost a Catalunya? Promou la justícia social? Aquest article analitza l'impost per fer-ne una fotografia acurada, tot plantejant la necessitat de reformes perquè segueixi sent una peça clau per a la redistribució de la riquesa i la garantia de la igualtat d'oportunitats.



Sergi Sànchez

Economista de l'Espai 08

@espaizerovuit



Enric Vila

Economista de l'Espai 08

@espaizerovuit

L'Agència Tributària de Catalunya indica que l'impost de successions i donacions grava, tot i que no únicament, «l'adquisició de béns i drets per herència, llegat o qualsevol altre títol successori».¹

És un impost que des del punt de vista individual pot arribar a tenir una important càrrega emocional, ja que només s'aplica davant de la defunció d'una persona propera. A més, grava un fet que, quan es tracta de successions entre pares i fills, és un acte altruista, ja que és una manera que els pares tenen per assegurar que la seva descendència tindrà uns recursos addicionals per seguir gaudint d'una vida plena.

Però des d'un punt de vista col·lectiu, les herències són un dels mecanismes pels quals es pot perpetuar la transmissió entre generacions de la desigualtat de riquesa patrimonial.² I la perpetuació entre generacions de les desigualtats de riquesa patrimo-

nial pot posar en risc un dels pilars bàsics de la nostra societat com és el concepte de meritocràcia i el d'igualtat d'oportunitats, a més d'afavorir grans concentracions de poder polític i econòmic.

I cal remarcar que, malgrat ser objecte d'intenses discussions periòdicament, el funcionament i objectiu de l'impost de successions són uns grans desconeguts per la majoria de la població.

Així, l'objectiu d'aquest article és justificar la fiscalitat de les successions dins els conceptes de la meritocràcia, la igualtat d'oportunitats i la justícia intergeneracional, descriure el funcionament de l'impost de successions a Catalunya, contextualitzar-lo en relació amb l'evidència recent que n'avalua els efectes, i proposar maneres de fer-lo més just i efectiu.

Impost de successions: per què?

En les democràcies liberals com la nostra, la igualtat d'oportunitats i la meritocràcia són dos dels principis més presents en com pretenem organitzar la nostra societat.

La igualtat d'oportunitats implica que totes les persones han de gaudir de les mateixes oportunitats per viure la vida que vulguin, independentment de les seves característiques personals —gènere, religió, classe social... D'altra banda, el concepte de meritocràcia defensa la idea que hem de recompensar el mèrit, recompensar a aquells que s'ho mereixen. De manera més informal: premiar l'esforç entenent que aquell que s'esforça més mereix més recompensa.

Així doncs, podem veure com el concepte d'herència xoca frontalment davant d'aquests dos principis. Des del punt de vista meritocràtic, no hi ha cap mèrit en rebre una herència econòmica. L'individu que la rep no ha fet cap esforç per aconseguir-la i, per tant, el mèrit és inexistent. Respecte a la igualtat d'oportunitats, la premissa bàsica en què se sustenta és que el punt de partida hauria de ser igual per a tothom i les herències donen un avantatge injustificat a aquelles persones que en reben una.³

1 AGÈNCIA TRIBUTÀRIA DE CATALUNYA, «Guia pràctica de l'impost sobre successions i donacions».

2 PIKETTY, «On the long-run evolution of inheritance: France 1820–2050».

3 ALSTOTT, «Equal opportunity and inheritance taxation».

Des d'un punt de vista conceptual, l'impost de successions permet corregir la falla en la igualtat d'oportunitats i la meritocràcia introduïda per part de les herències

Per tant, des d'un punt de vista conceptual, l'impost de successions permet corregir la falla en la igualtat d'oportunitats i la meritocràcia introduïda per part de les herències.

Només amb l'argumentari de caràcter més polític i filosòfic que hem presentat segurament ja n'hi hauria prou per defensar la idoneïtat de l'impost de successions per ajudar a garantir la justícia i l'equitat generacional, però podem trobar altres possibles contraarguments freqüents, contrastables amb la literatura acadèmica que ha anat apareixent recentment en Economia. Nombrosos autors han estudiat la distribució de la riquesa, la seva transmissió intergeneracional i el rol de les herències en aquesta transmissió. Recentment, moltes de les dades que fan servir són de gran qualitat, de manera que ens permeten aprofundir des d'un punt de vista empíric en la idoneïtat de l'impost de successions. Destaquen especialment les recerques de Thomas Piketty, Emmanuel Saez i Gabriel Zucman, emprant sobretot dades de França i els EUA.⁴

4 PIKETTY, *El capital al segle XXI*; SAEZ; ZUCMAN, «Wealth inequality in the United States since 1913:

Un contraargument habitual en relació amb l'impost consisteix en relativitzar la importància de les herències com a transmissores de desigualtat d'oportunitats o com a factor reductor de la meritocràcia, argumentant que, a la pràctica, tenir pares amb patrimonis alts no necessàriament implica que un individu acabi sent ric o que l'herència li doni un punt de partida avantatjós respecte als altres, sinó que els retorns que obtingui seran fruit del seu propi esforç.

En aquest sentit, per contrastar aquest argument cal destacar tot un seguit de literatura empírica en Economia que explora qüestions com les següents: com d'important és la transmissió intergeneracional de riquesa? Tenir pares rics comporta que els fills també acabin sent rics?

Respecte a la transmissió intergeneracional de la riquesa, un estudi publicat al 2018 amb dades de Suècia⁵ troba una correlació de rang entre la

Evidence from capitalized income tax data».

5 ADERMON (et. al), «Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: Evidence from multiple generations».

riquesa de pares i fills d'un 0,3-0,4 i una correlació de rang entre avis i nets de 0,1-0,2. No només troben que existeix una transmissió de riquesa entre generacions, sinó que aquesta és substancial, i que a més afecta més enllà que la generació immediatament posterior.

De fet, aquest efecte que la transmissió de riquesa entre generacions va més enllà de la relació immediata entre pares i fills i inclou també a generacions més antigues com els avis, s'ha documentat per a períodes molt llargs de temps. Hi ha estudis utilitzant dades històriques d'Anglaterra i Gal·les entre 1858 i 2021⁶ i de Florència entre 1427 i 2011⁷ que demostren l'existència de correlacions positives de nivells de riquesa entre generacions, fins i tot, quan el període de temps estudiat sobrepassa els centenars d'anys.

Un altre aspecte sobre el qual trobem evidència empírica recent i d'alta qualitat és el fet de si tenir

6 CLARK; CUMMINS, «Intergenerational wealth mobility in England, 1858–2012: surnames and social mobility».

7 BARONE; MOCETTI, «Intergenerational mobility in the very long run: Florence 1427–2011».

L'evidència ens diu que la riquesa es transmet de generació en generació i que aquesta transmissió és gairebé un fenomen mecànic: si els teus pares són rics, és probable que tu també ho acabis sent

pares rics incrementa la possibilitat que els descendents també siguin rics. La resposta a la pregunta sembla clara, ja que tots podem pensar en diversos factors que incrementin la probabilitat de ser ric si es neix en una família rica. Però la literatura especialitzada va un pas més enllà i intenta clarificar quins són aquests factors i com actuen.

I el que troben és gairebé sorprenent: sí, és més probable que acabis sent ric si els teus pares són rics. Però no perquè et puguin pagar una millor educació, perquè els teus pares tinguin un nivell educatiu més alt o visquis en un barri més exclusiu. És més probable que acabis sent ric pel simple fet que els teus pares ja són rics.

Això és el que troben dos estudis recents sobre el tema. Ambdós estudis, un amb dades de Noruega⁸ i l'altre amb dades de Suècia,⁹ fan servir una estratègia analítica similar, ja que utilitzen dades de nens i nenes

8 FAGERENG (et. al), «Why do wealthy parents have wealthy children?».

9 BLACK (et. al), «Poor little rich kids? The role of nature versus nurture in wealth and other economic outcomes and behaviours».

adoptats i les comparen amb les dels pares adoptius. Aquest enfocament, conjuntament amb unes dades molt completes i exhaustives tant pels pares com pels fills, els permet separar factors més innats i factors més ambientals. I en ambdós casos troben que tenir pares adoptius més rics incrementa la possibilitat que el fill adoptiu també acabi sent ric.

De fet, l'estudi de Noruega és capaç de donar dades més precises tant de quina quantitat de riquesa addicional estem parlant, així com de quin és el pes relatiu dels diversos factors. Els seus resultats indiquen que un fill adoptiu acumularà 2.250 dòlars més al llarg de la seva vida per cada 10.000 dòlars més que disposi la família adoptiva. I aquest increment en guanys futurs ve explicat en un 60% pel simple fet d'haver estat adoptat per una família més rica.

Com veiem, l'evidència empírica ens dona una imatge més precisa de com funciona la transmissió de riquesa entre generacions i com aquesta afecta la igualtat d'oportunitats. L'evidència ens diu que la riquesa es transmet de generació en generació i que aquesta transmissió

és gairebé un fenomen mecànic: si els teus pares són rics és probable que tu també ho acabis sent.

Per tant, l'argument que l'herència és contrària a la igualtat d'oportunitats i la meritocràcia no és només un argument ètic, sinó que també té rellevància empírica per com es transmet la riquesa i les oportunitats en la societat actual.

Cal apuntar que encara que les herències no puguin ser justificables des d'un punt de vista d'equitat i justícia, com ja dèiem a la introducció, és totalment legítim i defensable que uns pares vulguin cedir recursos als seus fills per assegurar-se, en la mesura del possible després de la seva mort, que tenen els recursos necessaris per seguir gaudint d'una vida plena. Aquest component d'altruisme intergeneracional dintre de l'ens familiar és gairebé indestruïble de la condició humana.

El nostre argument és que quelcom que és legítim en una escala més individual pot generar tensions de justícia, desigualtat i equitat quan s'analitza des d'un punt de vista col·lectiu. És una qüestió de política

Mentre que a les herències dels hereus més benestants hi predominen els actius financers i immobiliaris, a la resta hi predominen els comptes bancaris, amb una rendibilitat clarament inferior

pública saber trobar un encaix entre aquests dos elements contraposats. I en ser una qüestió de política pública, l'impost de successions pot ser una bona mesura per buscar aquest punt de trobada.

Què ens diu l'evidència?

Havent descrit el comportament de la transmissió de la riquesa entre generacions, en aquesta secció repassarem l'evidència existent sobre quin paper juga l'impost de successions de cara a la distribució de la riquesa. És a dir, si pot servir de contrapès al fet que la transmissió de riquesa en perpetua una distribució poc equitativa.

Si bé hi ha hagut intensos debats en la literatura sobre si les herències augmenten o disminueixen la desigualtat de riquesa, sembla que el consens actual, facilitat per l'accés recent dels investigadors a dades administratives intergeneracionals d'alta qualitat, afavoreix la segona posició, però només a curt termini.

A curt termini, les herències redueixen la desigualtat de riquesa perquè,

encara que els hereus rics heretin més béns, la importància relativa de l'herència sobre la seva riquesa és molt més elevada en hereus menys rics.¹⁰ A Suècia, les herències produeixen un augment de la proporció de riquesa posseïda per la part baixa de la distribució —ja que als decils més baixos la riquesa és negativa a causa de deutes i l'herència permet reduir-los— i un descens de la proporció de riquesa posseïda pel decil més ric. Això també passa en d'altres estats europeus, incloent l'Estat espanyol.¹¹

Però, a llarg termini, aquesta disminució tendeix a revertir-se i pot convertir-se en un augment de la desigualtat, com mostra el recent estudi dels economistes Arash Nekoeim i David Seim a Suècia.¹² En aquest estat, la gran majoria d'hereus esgoten l'herència rebuda al cap de deu anys, reduint la quantitat d'actius en propietat —per exem-

10 ELINDER (et. al), «Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers».

11 BÖNKE (et. al), «How inheritances shape wealth distributions: An international comparison».

12 NEKOEIM; SEIM, «How do inheritances shape wealth inequality? Theory and evidence from Sweden».

ple, venent un immoble heretat—, mentre que els descendents més afavorits —prèviament rics o que reben una herència relativament quantiosa— mantenen la seva riquesa passada una dècada, contribuint a una major desigualtat de riquesa. La composició d'aquesta herència pot explicar aquestes diferències: mentre que a les herències dels hereus més benestants hi predominen els actius financers i immobiliaris, a la resta hi predominen els comptes bancaris, amb una rendibilitat clarament inferior. El fet que Suècia tingui un ascensor social relativament funcional, així com una tendència a la compra d'habitatges menor que la nostra,¹³ fa que les situacions no necessàriament siguin comparables, si bé és lògic que certs patrons es repeteixin.

Tal com mostra un estudi de la mateixa organització, del 2021, la majoria d'estats de l'OCDE —24 de 36— disposaven d'algun tipus d'impost sobre herències o patrimoni.¹⁴ Malgrat grans diferències en el

13 EUROSTAT, «House or flat - owning or renting».

14 OCDE, «Inheritance Taxation in OECD Countries».

A més de l'equitat, a l'hora de dissenyar una fiscalitat òptima també cal tenir en compte l'eficiència, ja que l'impost altera els incentius i el comportament dels contribuents

disseny del tribut, en la majoria de casos troben que qui el paga són els hereus, els tipus són progressius i també es documenta una progressiva disminució de la mida de les bases fiscals degut a una tendència a reduir o eliminar aquest tipus de tribut, disminuint la recaptació i l'equitat. De mitjana, la recaptació de l'impost només suposa un 0,5% dels ingressos fiscals dels membres de l'organització.

Però, l'impost redueix la desigualtat de riquesa?

L'impost de successions pot ser una arma de doble tall a curt termini quant als seus efectes sobre la desigualtat de riquesa. Si ens fixem en els patrimonis baixos, pot fer augmentar marginalment la desigualtat de riquesa respecte a una situació sense impost pel que hem comentat més amunt respecte a l'efecte anivellador que poden tenir les herències a la part baixa de la distribució. Això és especialment rellevant a l'Estat espanyol, on molts hereus a la part baixa de la distribució reben herències proporcionalment elevades i il·líquides com poden ser els habitatges, que fan difícil afrontar el

pagament de l'impost malgrat les bonificacions, fomentant l'endeutament.¹⁵ Al mateix temps, però, augmentar l'impost per reduir les herències dels patrimonis alts pot contribuir a una reducció de les desigualtats de riquesa a l'empitjorar la situació relativa dels hereus de la part alta de la distribució de la riquesa. El que acaba decançant la balança és el que es fa amb la recaptació fiscal. Si es redistribueix adequadament, el possible efecte desigualador de l'impost desapareix i l'impacte total acaba sent reductor de les desigualtats.¹⁶

A més de l'equitat, a l'hora de dissenyar una fiscalitat òptima també cal tenir en compte l'eficiència, ja que l'impost altera els incentius i el comportament dels contribuents, per exemple, en la seva manera d'estalviar. Així, un mal disseny de l'impost pot generar distorsions perjudicials per a la societat que redueixin el benefici global del mateix. El cas concret de

15 MICÓ-MILLÁN, «The effects of inheritance and gift taxation on upward wealth mobility at the bottom: Lessons from Spain».

16 ELINDER (et. al), «Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers»; COWELL (et. al) «Inheritance taxation: Redistribution and predistribution».

l'impost de successions implica distorsions tant en els donants com els hereus. Els donants poden reaccionar a l'impost planificant fiscalment la seva herència donant-la parcialment en vida en forma de donacions, reduint el seu estalvi o traslladant-se a comunitats autònomes en què renunciïn a tenir aquest impost. La magnitud dels seus efectes és difícil de mesurar, ja que cada donant té motius diferents per deixar herència i les seves reaccions a l'impost també ho són, però es considera que gravar les successions és menys distorsionador que gravar el patrimoni en vida anualment.¹⁷ D'altra banda, les reaccions per part dels hereus al fet de rebre una herència poden incloure una reducció de la seva oferta de treball. Amb l'impost es pot reduir aquesta distorsió i augmentar l'eficiència limitant aquest fenomen.¹⁸ Una excessiva concentració de riquesa també pot esdevenir una font d'ineficiència en el funcionament de la societat i l'economia, de manera que l'impost pot contribuir a reduir-la.

17 ADVANI; TARRANT, «Behavioural responses to a wealth tax».

18 KINDERMANN (et. al), «Inheritance taxation and wealth effects on the labor supply of heirs».

A Catalunya, el tipus impositiu de l'impost de successions i donacions se situa entre el 7% i el 32%

L'impost de successions a Catalunya

Les característiques principals de l'impost de successions català es poden resumir en pocs paràgrafs. La resta d'elements de l'impost, casuístiques i exemples, així com la relació amb l'impost de donacions es poden consultar a la guia pràctica que ha preparat l'Agència Tributària de Catalunya.¹⁹

A Catalunya, el tipus impositiu de l'impost de successions i donacions se situa entre el 7% i el 32% i, com en el cas de l'IRPF, augmenta progressivament per trams a mesura que s'incrementa l'import de l'herència. Però el tipus impositiu es té en compte al final del procés. El primer que hem de conèixer és l'import de l'herència i el grau de parentesc de l'hereu amb la persona traspassada, que determinarà la base imposable i les bonificacions que es poden aplicar.

L'import de l'herència s'obté de la suma dels béns, comptes i actius

¹⁹ AGÈNCIA TRIBUTÀRIA DE CATALUNYA, «Guia pràctica de l'impost sobre successions i donacions».

heretats. En cas d'heretar un habitatge o garatge, s'agafa el seu valor de referència, que és lleugerament menor que el de mercat i diferent del valor cadastral. S'hi ha de sumar el parament domèstic, d'un valor màxim del 3% de l'habitatge.

Catalunya distingeix quatre grans grups d'hereus: al primer grup hi trobem tots els descendents i adoptats menors de 21 anys, que es beneficien de 100.000€ de reducció en la base imposable més 12.000€ per cada any que li falti per arribar als 21 anys —fins un màxim de 196.000€.

El segon grup es conforma per cònjuges, ascendents, fills, nets i altres descendents majors de 21 anys. Els cònjuges i descendents tenen una reducció de 100.000€, que es redueix a 50.000€ pels nets i a 30.000€ pels ascendents. Les persones majors de 75 anys pertanyents a aquest darrer grup també es poden beneficiar d'una reducció en la base imposable de 275.000€.

El tercer grup inclou germans, nebots i tiets, ascendents i descendents per afinitat, que tenen dret a

una reducció de 8.000€, mentre que el quart grup, que consta de cosins i altres graus més llunyans de parentesc, no gaudeix de cap reducció en la base imposable.

Un cop determinada la base imposable, hi ha un conjunt de bonificacions addicionals que cal tenir en compte. Les dues més importants són la reducció per habitatge habitual de la persona difunta, del 95% de la base imposable amb un límit de 500.000€, i la bonificació del 99% que poden gaudir cònjuges i parelles estables, de manera que l'import final a pagar esdevé simbòlic. La resta de membres del primer grup d'hereus tenen dret a una bonificació progressiva menor, que va del 99% al 20%. Les del segon grup van del 60% en els primers 100.000€ fins al 0% per bases imposables de més de tres milions d'euros.

Finalment, per augmentar la progressivitat de l'impost s'apliquen recàrrecs a aquells hereus del primer i segon grup de parentiu que disposen de més patrimoni. A qui disposa d'un patrimoni d'entre 402.678,11€ i 2.007.380,43€ se li aplica un coeficient multiplicador del 10% a la seva

El 74% de contribuents que van pagar l'impost de successions al 2022 van haver d'abonar menys d'un euro de quota

quota íntegra. Qui està entre aquesta quantitat i els 4.020.770,98€ el té del 15%, i els patrimonis encara més elevats tenen un recàrrec del 20%. El tercer grup té un recàrrec del 58,82%, mentre que el del quart grup és del 100%.

El termini de presentació de la documentació relacionada amb el pagament de l'impost és de sis mesos des de la defunció, ampliable sis mesos més abonant interessos, i el pagament es pot fraccionar. A efectes pràctics, però, la gran majoria de la població catalana no s'ha de preocupar pel pagament d'aquest tribut davant la mort d'un ésser estimat. Com recollia el diari *Ara*, el 74% de contribuents que van pagar l'impost de successions al 2022 van haver d'abonar menys d'un euro de quota, mentre que un 10% més van liquidar entre un i 1.000€. ²⁰ Si ens centrem en imports més quantiosos, un altre 10% va liquidar entre 1.000 i 10.000€, i només el 6% restant va haver de pagar més de 10.000€.

Degut a les múltiples bonificacions i a les possibilitats de planificació fiscal, la recaptació de l'impost és baixa. El govern de la Generalitat va ingressar 643 milions d'euros amb l'impost de successions i donacions al 2022, mentre que la recaptació mitjana de les comunitats autònomes entre 2002 i 2019 suposava un 3,79% dels ingressos fiscals d'aquestes.²¹

L'única evidència de la que disposem sobre els efectes en el comportament dels contribuents de l'impost de successions a Catalunya és l'estudi de l'economista Mariona Mas-Montserrat del 2019, on analitza l'efecte de la virtual abolicció de l'impost que al 2011 va aprovar el govern conservador de la Generalitat, en aquell moment liderat per CiU amb el suport del PP, centrant-se en els cinc percentils més rics de la distribució de les herències.²² Aquesta reforma va comportar l'establiment d'una deducció addicional de

275.000€ per aquells hereus de 74 anys o més, a més de la introducció de bonificacions del 99% de la base imposable pels cònjuges i parelles estables, que s'ha mantingut en posteriors reformes, així com per ascendents i descendents, que es van eliminar amb la reforma del 2014.

L'autora troba dos efectes rellevants d'aquestes modificacions en el comportament dels hereus. D'una banda, demostra com el repartiment de les herències està influït en certa mesura per l'impost, ja que augmenta la probabilitat de que els cònjuges heretin la totalitat de l'herència que els correspon quan minimitzar el pagament de l'impost deixa de ser necessari. D'altra banda, mostra com degut a la reforma el valor de les herències reportades va augmentar un 40% en el cas de l'1% més ric i un 20% en el cas de les herències situades entre els percentils 95 i 99. Aquest augment es va produir sobretot per una sobrevaloració del patrimoni immobiliari, que pot servir per reduir estratègicament futurs pagaments de l'impost sobre la renda derivats de rendiments futurs. L'autora també determina que aquesta virtual eli-

²⁰ IBAR, «Menys d'un euro: això paguen en impost de successions el 74% dels contribuents».

²¹ MICÓ-MILLÁN, «El impuesto sobre sucesiones y donaciones y la movilidad de la riqueza: lecciones del caso español».

²² MAS-MONTSERRAT, «What happens when dying gets cheaper? Behavioural responses to inheritance taxation».

Es proposen diversos tipus de reforma, una de les quals consisteix en convertir l'impost en un tribut a les donacions i herències que una persona va rebent durant la seva vida

minació de l'impost per certs tipus d'hereus va originar declaracions de béns de difícil valoració i que altrament no haurien estat declarats, com ara diners en efectiu, obres d'art o antiguitats.

Encara que els resultats anteriors són interessants, segueix mancant evidència empírica sobre els efectes de l'impost a Catalunya sobre la desigualtat de riquesa, i aquesta és necessària per poder-ne optimitzar el disseny, com hauria de passar amb tots els impostos i polítiques públiques. Malgrat que darrerament s'està avançant en relació amb la compartició de dades fiscals entre administracions, encara queda camí per recórrer perquè els recercadors les puguin emprar regularment per a la realització d'estudis.

Cap a on ha d'anar l'impost de successions?

En un estudi exhaustiu sobre el tema, l'OCDE argumenta que, de cara al futur, l'impost de successions ha de tenir un paper més rellevant en la proporció que representa dels ingressos fiscals totals dels go-

verns.²³ L'envelliment de la població i l'augment de l'esperança de vida impliquen una major acumulació de capital que, sumada a l'increment del seu valor, especialment els actius immobiliaris, garanteixen herències més quantioses i no necessàriament més igualitàries.

En aquest estudi es proposen diversos tipus de reforma, una de les quals consisteix en convertir l'impost en un tribut a les donacions i herències que una persona va rebent durant la seva vida. Hi hauria un mínim exempt del que es pot rebre i tindria un caràcter acumulatiu, tenint en compte el que ja s'ha rebut a l'hora de calcular l'impost, de manera que qui rebí més donacions i herències pagui cada vegada més, reduint les possibilitats d'evadir l'impost. L'organització també argumenta que oferir una major flexibilitat en el pagament de l'impost afavoreix l'eficiència i pot reduir els hipotètics problemes de liquiditat que hagi d'afrontar l'hereu.

Al 2013, els economistes Thomas Piketty i Emmanuel Saez van derivar el model òptim d'impost de succes-

sions.²⁴ Van trobar que aquest és positiu i varia segons els paràmetres del model, però que fent servir paràmetres realistes els tipus mitjans òptims serien del 50-60%, amb tipus marginals potencialment superiors si l'elasticitat de les herències respecte al tipus impositiu és baixa —com més elasticitat més distorsionador és l'impost—, si hi ha una alta concentració d'herències o si hi ha preferències socials envers les persones que reben menys herència.

Més enllà de les propostes, el que queda clar és que el bon funcionament de l'impost, entès com a reductor de les desigualtats de riquesa, requereix que, a part d'un tipus impositiu progressiu segons la quantitat a heretar, els hereus situats als nivells més alts de la distribució del patrimoni tinguin recàrrecs addicionals progressius. Com també hem vist més amunt, és recomanable que part de la recaptació fiscal es destini a la redistribució.

Un tipus de redistribució que està guanyant adeptes entre els cercles

²³ OCDE, «Inheritance taxation in OECD countries».

²⁴ PIKETTY; SAEZ, «A theory of optimal inheritance taxation».

Un tipus de redistribució que està guanyant adeptes entre els cercles progressistes és la de les herències universals, una herència proporcionada per l'administració pública i amb caràcter universal

progressistes és la de les herències universals, una herència proporcionada per l'administració pública i amb caràcter universal, que estaria finançada amb l'impost de successions i un impost progressiu sobre el patrimoni, una proposta capitanejada per Piketty.²⁵ Segons la seva proposta, dotar la ciutadania que compleix 25 anys d'una herència de la quantitat corresponent al 60% de la riquesa mitjana d'un adult —uns 120.000€— permetria que aquella ciutadania que no han tingut la sort de tenir uns pares amb patrimoni disposin d'unes oportunitats que ara no tenen i les puguin aprofitar per crear el seu projecte de vida, ja que no és el mateix rebre una herència als 25 anys que als 50. Al mateix temps, es reduiria la concentració de la riquesa a la part més alta de la distribució, mitigant però no eliminant la desigualtat. Si bé la idea encara està en una fase de maduració, s'està començant a incorporar en diversos programes electorals i pot ser un camí interessant a estudiar.

El més urgent a casa nostra, però, és poder disposar d'evidència empírica

25 PIKETTY, *Capital i ideologia*.

sobre els efectes de l'impost. Per fer-ho cal poder accedir a dades administratives que uneixin la informació fiscal de donants i hereus. Aleshores, a més de permetre una reducció de la burocràcia en la tramitació de l'impost, es podrà estudiar i generar coneixement que faciliti analitzar el comportament dels contribuents davant l'impost, determinar fins a quin punt assoleix els seus objectius i reformar aquells aspectes on no sigui efectiu.

Més complicat, però no per això menys recomanable per aquest i la majoria d'impostos autonòmics és, a nivell de l'Estat espanyol, poder limitar la competència fiscal entre comunitats autònomes. En la mesura del possible, establir un tipus mínim compartit, i amb un llinar elevat, permetria limitar canvis de residència fiscal com a manera d'estalviar-se el pagament de l'impost, ja que en certes comunitats l'import a abonar és simbòlic.

Finalment, també seria desitjable augmentar el coneixement que la ciutadania té sobre el funcionament i la utilitat de l'impost de successions. A part de permetre una millor

planificació fiscal, evitant sorpreses i malentesos, mostrar la importància que el tribut té —o hauria de tenir— en la reducció de les desigualtats de riquesa, pot augmentar la seva popularitat entre els contribuents, com mostren en el cas de Suècia els resultats d'un experiment aleatoritzat.²⁶ L'impost de successions, doncs, és útil per a una societat que es vulgui més justa i equilibrada. ■

26 BASTANI; WALDENSTRÖM, «Perceptions of inherited wealth and the support for inheritance taxation».

■ Bibliografia

ADERMON, Adrian (et. al). «Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: Evidence from multiple generations».

A *The Economic Journal*, vol. 128, núm. 612, pàg. F482-F513, 2018.

ADVANI, Arun; TARRANT, Hannah.

«Behavioural responses to a wealth tax».

A *Fiscal Studies*, vol. 42, núm. 3-4, pàg. 509-537, 2021.

AGÈNCIA TRIBUTÀRIA DE CATALUNYA. «Guia pràctica de l'impost sobre successions i donacions» [en línia]. A *Agència Tributària de Catalunya*, de 21 de desembre de 2023.

Disponible a: <www.atc.gencat.cat>.

ALSTOTT, Anne. «Equal opportunity and inheritance taxation». A *Harvard Law Review*, vol. 121, núm. 2, pàg. 469-542, 2007.

BARONE, Guglielmo; MOCETTI, Sauro.

«Intergenerational mobility in the very long run: Florence 1427–2011». A *The Review of Economic Studies*, vol. 88, núm. 4, pàg. 1863-1891, 2020.

BASTANI, Spencer; WALDENSTRÖM, Daniel.

«Perceptions of inherited wealth and the support for inheritance taxation». A *Economica*, vol. 88, núm. 350, pàg. 532-569, 2021.

BLACK, Sandra (et. al). «Poor little rich kids? The role of nature versus nurture in wealth and other economic outcomes and behaviours». A *The Review of Economic Studies*, vol. 47, núm 4, pàg. 1683-1725, 2020.

BÖNKE, Timm (et. al). «How inheritances shape wealth distributions: An international

comparison». A *Economics Letters*, vol. 159, núm. 1, pàg. 217-220, 2017.

CLARK, Gregory; CUMMINS, Neil.

«Intergenerational wealth mobility in England, 1858–2012: surnames and social mobility».

A *The Economic Journal*, vol. 125, núm. 582, pàg. 61-85, 2015.

COWELL, Frank A (et. al). «Inheritance taxation: Redistribution and predistribution».

A BISHOP, John; RODRÍGUEZ, Juan Gabriel (Eds.). *Inequality, Taxation and Intergenerational Transmission (Research on Economic Inequality, Vol. 26)*. Leeds: Emerald Publishing Limited, 2018.

ELINDER, Mikael (et. al). «Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers». A *Journal of Public Economics*, vol. 165, núm. 1, pàg. 17-30, 2018.

EUROSTAT. «House or flat - owning or renting» [en línia]. A *Eurostat*, 2023.

Disponible a: <www.ec.europa.eu>.

FAGERENG, Andreas (et. al). «Why do wealthy parents have wealthy children?». A *Journal of Political Economy*, vol. 129, núm. 3, pàg. 703-756.

IBAR PENABA, Leandre. «Menys d'un euro: això paguen en impost de successions el 74% dels contribuents» [en línia]. A *Ara*, de 2 d'octubre del 2023. Disponible a: <www.ara.cat>.

KINDERMANN, Fabian (et. al). «Inheritance taxation and wealth effects on the labor supply of heirs». A *Journal of Public Economics*, vol. 191, núm. 1, 2020.

MAS-MONTSERRAT, Mariona.

«What happens when dying gets cheaper? Behavioural responses to inheritance taxation» [en línia]. A *Mariona Mas-Montserrat*, de 20 de novembre de 2019. Disponible a: <www.sites.google.com>.

MICÓ-MILLÁN, Isabel. «The effects of inheritance and gift taxation on upward wealth mobility at the bottom: Lessons from Spain» [en línia]. A *Isabel Micó-Millán*, de 16 de maig de 2023. Disponible a: <www.isabelmicomillan.github.io>.

MICÓ-MILLÁN, Isabel. «El impuesto sobre sucesiones y donaciones y la movilidad de la riqueza: lecciones del caso español» [en línia]. A *Nada es Gratis*, de 10 de juliol de 2023. Disponible a: <www.nadaesgratis.es>.

NEKOEIM, Arash; SEIM, David. «How do inheritances shape wealth inequality? Theory and evidence from Sweden». A *The Review of Economic Studies*, vol. 90, núm. 1, pàg. 463-498, 2023.

OCDE. «Inheritance Taxation in OECD Countries». A *OECD Tax Policy Studies*, núm. 28, 2021.

PIKETTY, Thomas. «On the long-run evolution of inheritance: France 1820–2050». A *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, núm. 3, pàg. 1071-1131, 2011.

PIKETTY, Thomas. *El capital al segle XXI*. Barcelona: RBA, 2014.

PIKETTY, Thomas. *Capital i ideologia*. Barcelona: Edicions 62, 2019.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel.

«**A theory of optimal inheritance taxation**».

A Econometrica, vol. 81, núm. 5, pàg. 1851-1886, 2013.

SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel.

«**Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data**».

A The Quarterly Journal of Economics, vol. 131, núm. 2, pàg. 519-578, 2016.



arxiu

El laberint polític de Xavier Rubert de Ventós

vista prèvia >

Xavier Rubert de Ventós ha estat un dels intel·lectuals més importants del país. La seva relació amb la política va passar de la contemplació a la pràctica directa com a diputat del PSC a Madrid. És precisament des d'aquella experiència que transita d'un federalisme esperançat en la idea d'una Espanya plural, a un independentisme no essencialista. Un laberint polític que il·lustra una de les ments més clares del país.



Pau Guinart

Doctor en Estudis Culturals per la Stanford University. Professor i escriptor

pguinart@uoc.edu

Crítica de la política

Corrien els anys 1980 i Xavier Rubert deixava l'acadèmia per la política. Anava a Madrid, al Congrés dels Diputats, per ocupar l'escó 176, amb el PSC. Canviava la seva càtedra d'estètica per una plaça institucional des d'on tot ho volia escoltar, aprendre, entendre. Volia posar-se al dia de l'estat de la qüestió alhora que es familiaritzava amb les particularitats de la nova feina. Rubert volia fer-se indígena de la política, *go native*, com un antropòleg. Així ho explica a *El cortesà i el seu fantasma*, llibre essencial en la seva bibliografia on es pot trobar l'origen de la translació que el mou de la filosofia a la política, i el punt d'inflexió on passa de defensar un Estat espanyol federal a una Catalunya independent. La llavor del seu gir independentista es troba en aquest moment, on s'allibera, i on es proposen per primera vegada molts temes que s'aniran repetint com ecos després en llibres autobiogràfics i aforístics.

A *El cortesà i el seu fantasma* la seva estètica de la vida quotidiana es barreja amb la seva filosofia política, en busca d'un isomorfisme impos-

sible. El fantasma és el seu doble, l'acompanyant que li ho qüestiona tot, ja que s'ha posat en el galliner de la polis sense ser-ne gallina. O potser sí que alguna ploma gallinàcia té, i és per això que l'única manera d'enfrontar-s'hi és contra si mateix; reprovant-se. P., el pseudònim que utilitza, com Kafka utilitza K. a *El procés*, li confereix un caire de desorientació semblant al del protagonista d'aquesta novel·la laberíntica.

Amb la seva habitual perspicàcia comença dient que la democràcia és el totalitarisme de les aparences, i que igual que juguem millor a tennis quan juguem amb algú que en sabem més, també discutim millor amb algú més intel·ligent. La seva sensació inicial al Congrés dels Diputats en canvi, és la cara oposada d'aquesta veritat: que viure en un medi mediocre empobreix la imaginació, debilita l'enteniment, i rovella el llenguatge. Per a Rubert, l'ètica ha de ser el fonament essencial d'una política que òbviament ha de promoure la justícia, la solidaritat i la igualtat, d'aquí la seva preocupació per establir una connexió intrínseca entre els principis morals i les decisions que afecten a tota una població.

L'art i la bellesa no han de ser exclusius de les institucions culturals o de les obres d'art, sinó que han de formar part integral de l'estètica de la vida quotidiana. Tot i així, quan reclama qualitats ètiques o estètiques a la política, Rubert en surt escaldat: «*Mira que ficar-se en política i queixar-se llavors de la seva manca de tendresa o subtileza és fer com aquella dona que es casava amb un artista i es complanyia que no tingués les virtuts d'un inspector fiscal*».¹ Aristòtil ja advertia que les coses no s'han de contrastar amb una perfecció que no els és pròpia, és per això que no es pot demanar exactitud a una disciplina tan difusa com és la política. D'on no n'hi ha, no en raja. Així doncs, dins el Congrés dels Diputats, a Rubert li costa trobar el seu lloc, ja que com a filòsof que busca la precisió conceptual no entén aquest personal capaç de passar hores parlant sense dir res.

Tot i així, ell ho intenta. Professional i aplicat, busca una certa sintonia amb l'entorn, però es veu incapaç de relacionar-se fluidament amb el

¹ RUBERT DE VENTÓS, *El cortesà i el seu fantasma*, pàg.17.

Rubert es rebel·la contra la tendència dels polítics a divagar

gènere polític. Inevitablement, passa de l'excitació al tedi, per això no deixa d'apuntar les seves reaccions epidèmiques en una llibreta, amb el remordiment que li suposa no ser capaç d'observar sense queixar-se; o almenys desenvolupar un mínim de pell morta institucional. «Perquè el fet és aquest: aquí com a tot arreu, en anar sabent com va el món, o fem crosta o fem figa».²

P., l'*alter ego* de Rubert, evoca el dicteri de Jorge Luis Borges sobre la superfluitat dels diaris: «Aquel siglo XX, cuando prevalecía la superstición de que entre cada tarde y cada mañana ocurren hechos que era una vergüenza ignorar».³ Convençut que no es poden produir tantes idees polítiques com hores hi ha de sessions parlamentàries, ni tantes teories originals com tesis doctorals, Rubert es rebel·la contra la tendència dels polítics a divagar. «Molts tractats de filosofia són un refrany allargat de 500 pàgines»,⁴ solia dir, evocant la parsimònia clàssica,

dèlfica, del res en excés, del poc i bo, de la navalla d'Ockham, del *less is more*, del *lagom* suec...⁵ Borges, a qui Rubert va entrevistar durant tres dies a casa seva de Buenos Aires,⁶ abominava de la verbositat, de la incontinença de la multiplicació innecessària, per això tenia horror al sexe i als miralls —per la seva capacitat reproductiva. «I al capdavant, tant inquieten a P. els polítics que senten que han de fer, fer, fer... coses que no cal absolutament fer, com els homes de lletres que diuen, diuen, diuen... sentències que no és imprescindible proferir».⁷ Assolir la distància adequada per a Rubert requeriria molta més intensitat, molta més substància intel·lectual, i si pogués ser també, moltes més emocions. Es diu a si mateix que en el pensament, com en la vida: «O corro o caic; o m'interesso o m'ensopeixo».⁸

5 El concepte «lagom» es refereix a una manera de viure basada en l'equilibri, evitant els extrems i buscant una quantitat justa de tot, promovent la simplicitat, la sostenibilitat i la satisfacció amb el que és suficient.

6 Aquesta entrevista es pot trobar transcrita a l'obra autobiogràfica RUBERT DE VENTÓS, *Dimonis íntims*.

7 RUBERT DE VENTÓS, *El cortesà i el seu fantasma*, pàg. 35.

8 Ibidem, pàg. 30.

O corro, o caic seria el títol d'un dels seus darrers llibres d'aforismes.

Però l'espant de veritat, l'ensurt, li arriba quan s'adona que aquells homes de poder amb qui tracta viuen en una barreja de solitud, perplexitat, i sobretot, impotència que fa que els deixi de veure com a *fuhrers* [líders] i passi a veure'ls com a *surfers*. Surfejadors d'unes onades que són incapaços de controlar, fet que els genera una forma d'impotència que els uneix. La voluntat de ser de bocals expiatoris en cas que les coses no funcionin és el que fa còmplice la classe política, i alhora fa que se'ls degui un respecte gairebé reverencial. «O hem oblidat que, no fa pas tant de temps, els reis que no sabien fer ploure els cremaven o els negaven?».⁹ Els polítics són doncs, segons Rubert, custodis de l'esperança i eventuais reus de la venjança del poble que representen.

L'admiren sobretot el tremp i les ganes amb què s'intenten satisfer aspiracions il·limitades amb recursos limitats. Aquesta contradicció

9 RUBERT DE VENTÓS, *El cortesà i el seu fantasma*, pàg. 71.

2 Ibidem, pàg. 28.

3 RUBERT DE VENTÓS, *El cortesà i el seu fantasma*, pàg. 28.

4 Ibidem.

Aprendrà de Madrid dues coses alhora: la naturalesa possibilista i descarnada de la política, i la impossibilitat d'encaixar Catalunya en un Estat espanyol de mentalitat eminentment extractiva

és la base de tota política, per això denuncia el gran poder que ostenten els i les polítiques tot confiant en un saber tan impressionista i parcial. «Un saber que rarament arriba a la reflexió; que és tot just la refracció de les dades i contactes que conflueixen en llur posició privilegiada dins el cicle informatiu». ¹⁰ Aquí Rubert qüestiona la política de carrera, la que viu d'empalmar càrrecs i que justifica el càrrec posterior amb l'anterior successivament fins a bastir un *cursus honorum* basat en poc més que l'olfacte i el tràfic d'informació. Aquests custodis d'informació privilegiada que tan bé representen la tradició picaresca són els que li generen més anticossos, allò del que es vol allunyar, com a català. *A little knowledge is dangerous*, diuen als EUA, sobretot en situacions de despotisme o tirania.

En aquest sentit, a *De la identitat a la independència* diu que prefereix una entesa en forma de pacte civil amb l'Estat, on les prestacions i contraprestacions siguin clares, i no «les declaracions d'estimació o els efluvis sentimentals més propis

de la família biològica que no pas de la política». ¹¹ Vol allunyar-se de l'essencialisme, però amb claredat, formalisme, estructura... fins i tot superficialitat. Però Rubert sap, per experiència, que només s'aprèn allò que primer ens desconcerta, i és per això que ell aprendrà de Madrid dues coses alhora: la naturalesa possibilista i descarnada de la política, i la impossibilitat d'encaixar Catalunya en un Estat espanyol de mentalitat eminentment extractiva.

Com el filòsof danès del segle XIX Soren Kierkegaard a l'espera de la fe, la visió política de Rubert és una forma d'existencialisme que està directament relacionat amb el seu plantejament de la modernitat. Cal recordar que en el pròleg a la *Crítica de la modernitat*, llibre basat en l'assaig de 1980 *De la modernitat*, el teòleg de Harvard Harvey Cox diu de Rubert que li recorda el filòsof danès, fet que explica que li passi en política el mateix que li passa en art o en teologia: «Que tot ho entenc fins que m'ho expliquen, tot ho crec fins que ho justifiquen, tot m'emociona fins que ho

glosen». ¹² Rubert vol observar la política, vol ser un *voyeur* en una mena de «somni pre-heisenberguà d'una inspecció sense infecció; d'una atenció que és just això i no res més: assistir a la pura ressonància de les coses». ¹³ És, diu, un «callador» convençut. De fet, quan aconsegueix convèncer algú de les seves pròpies opinions, ja li comencen a semblar sospitoses. Una mica com Woody Allen quan, al principi d'*Annie Hall*, cita a Grouxo Marx per dir que mai formaria part d'un club que l'acceptés com a membre.

Catalunya

Després de criticar la política per motius ètics i estètics, Rubert hi acaba trobant un avantatge: que al ser considerat un *outsider*, pot «dir, fer o demanar el que vulgui —la independència de Catalunya si cal». ¹⁴ I és que si no pot dir el que vol, de què li serveix estar *boig*? El problema és

¹⁰ Íbidem, pàg. 92.

¹¹ RUBERT DE VENTÓS, *De la identitat a la independència*, pàg.172.

¹² RUBERT DE VENTÓS, *Crítica de la modernitat*, pàg. 95.

¹³ Íbidem, pàg. 115.

¹⁴ RUBERT DE VENTÓS, *Crítica de la modernitat*, pàg.33.

El que semblava una *boutade* en aquell moment, aquella lúdica independència de Catalunya de principis dels anys 1990, va reeixir com a idea sobretot perquè, a més de lúdica, era molt lúcida

que la reacció que provoquen les seves sortides d'intel·lectual posat en política és de condescendència, com si els intel·lectuals fossin originals i lúdics —a més de lúcids—, però més enllà de l'entreteniment que aporten no se'ls hagués de fer massa cas. Vist en perspectiva, el temps ha mostrat que el que semblava una *boutade* en aquell moment, aquella lúdica independència de Catalunya de principis dels anys 1990, va reeixir com a idea sobretot perquè, a més de lúdica, era molt lúcida.

Però a Rubert bàsicament el «toleren». Li toleren les seves extravagàncies d'intel·lectual. «*Tolerar: heus aquí el primer verb del patró o del cacic, del sobrestant, el capatàs i altres variacions menors del tirà*». ¹⁵ Ell, que sempre havia estat en contra d'allò instal·lat, es queixa d'una forma de tolerància com la del '*padre padrone*' que no dona res als fills però que es deixa robar per ells a fi de mantenir-los satisfets i amb consciència de deute. Que es deixa robar, però això sí, fins on, quan i com ell vol. I aquí afegeix que en aquesta qüestió «*Nietzsche s'equivocava de cap a*

peus: la generositat, el do i el perdó no són tant la ideologia 'cristiana' dels febles com la més sofisticada arma dels forts. Dels forts que, quan ho són prou, acaben d'encadenar-nos amb tot allò que magnànimament concedeixen, perdonen o comprenen. D'aquí segurament el savi consell de Prometeu a Epimeteu: 'No acceptis els regals del Zeus Olímpic, ans torna'ls-hi tots'». ¹⁶

Davant d'aquesta incomoditat en un Estat amb el que només s'hi pot relacionar amb la sensació que ha de robar com *El lazarrillo de Tormes*, P. només se sent realment còmode des de l'exterior. Per això quan el capítol del partit socialista al Congrés dels Diputats li pregunta a quina comissió parlamentària vol anar, esperant que li respongui «educació» o «cultura», li respon «exterior». Àdhuc al final del llibre reconeix que ha tendit a dedicar-se a temes internacionals precisament perquè és catalanista, i si se li planteja què tenen de català temes com ara la projecció iberoamericana, la cooperació amb els països en vies de desenvolupament, la cultura peninsular a Nova York, o la negociació amb els EUA, con-

testa que precisament això: «*El fet de referir-se a Espanya des de fora o cap enfora —l'única perspectiva que un catalanista pot viure, diguem-ne, sense problemes*». ¹⁷ A Amèrica un es pot sentir profundament hispànic, diu, però a l'Estat se sent imperfectament espanyol. Aquest és un fet, i és un fet tossut. I prenent-se a si mateix com a símptoma, segueix: «*De Catalunya jo en soc, a Espanya hi soc o hi faig —just com soc professor i només estic a la política*». ¹⁸ El mateix deia, per cert, dels partits polítics: que d'un partit no se n'és, sinó que s'hi està. Finalment, davant la pregunta que, en l'assaig, li fa el fantasma de si es consideraria no espanyol, contesta que sí, amb ironia, de la mateixa manera que els socialistes es consideren monàrquics.

Per a Rubert els catalans són, figuradament, com uns jueus invertits, en el sentit que en comptes de tenir una pàtria transportable, o una llei sense país, tenen un país sense llei pròpia —per això s'han acostumat a demanar més que a manar, a

¹⁷ RUBERT DE VENTÓS, *Crítica de la modernitat*, pàg. 184.

¹⁸ Íbidem, pàg. 187.

¹⁵ Íbidem, pàg. 14.

¹⁶ Íbidem, pàg. 14.

Un dels textos més significatius de la política catalana de les darreres dècades és el pròleg que Pasqual Maragall va escriure al 1999 al llibre *De la identitat a la independència*

pidolar —o exigir— el favor més que a exercir l'autoritat, ja que l'ordre que els governa no és el seu. A més, observa que la percepció externa de Catalunya i el seu nacionalisme és la d'una irresponsabilitat *peterpanesca*, d'un joc en el que es reclama tot, i llavors els que tenen el poder donen sempre menys del que se'ls demana. D'aquesta manera un es pot queixar impunement i amarga com el fill del '*padre padrone*' que es deixa robar només la quantitat justa, ni més ni menys.

Uns anys abans d'*El cortesà i el seu fantasma*, Rubert al 1986 firmava *Europa i El laberinto de la hispanidad* un any després; i a mitjans de la dècada de 1990, *Nacionalismos: el laberinto de la identidad*, on ja es feia patent que l'Estat espanyol obliga a Catalunya a entrar en la seva tradició picaresca en la que només aconseguix el que se li deixa sostreure. No es contempla el joc net i transparent, sinó que s'imposa el joc tèrbol. És la seva llei, la seva tradició, i en ella es volen sentir magnànims. A la seva manera, fent promeses i no executant-les, sense contractes seriosos. *Putairamonejant* avancem per una banda i retrocedim per una altra,

semi emmascarats, semi fastiguejats, putejats i ramonetejats, amb el cove ple de peixos... I tot acaben essent variacions del mateix: una gestió semiperversa de la dependència i la bona voluntat.

En el cortesà es respira una certa innocència, una filosofia sense atributs. Quan al principi li diu al «patrò» que vol exteriors perquè és menys ideològic, aquest no hi veu problema: «*A tu el que t'agrada és viatjar oi? Doncs vinga, ves a Exteriors i gaudeix*». ¹⁹ Tot i així no deixa de qüestionar-se la seva incapacitat de parar, aquesta constant voluntat d'anar d'un lloc a l'altre, hiperactiu i sempre embolicat en temes internacionals —potser perquè a ell, és veritat, el que realment li agrada és viatjar. «L'etern viatjar de Xavier Rubert» havia de ser el títol d'aquest article. Viatjar és perdre països, als que mai es pot tornar, perquè un mai és el mateix. *Caelum, non animum mutant qui trans mare currunt*. ²⁰ Així doncs, viatgem, no per conèixer el

món, sinó per conèixer la pròpia geografia, com escrivia a les parets d'un manicomi un home boig. ²¹ I una vegada assumida la pròpia bogeria, un ha d'atrevir-se a dir el que pensa. Si no es corre, es cau, però sempre endavant; plus ultra jesuític —acumulant i afirmant, per poder acabar generant. El viatge com a fugida cap al futur, com a escapada impossible de la presó íntima. Tot ell laberíntic, en Xavier, sempre entrava i sortia per on menys se l'esperava.

Estat espanyol

Un dels textos més significatius de la política catalana de les darreres dècades és el pròleg que Pasqual Maragall va escriure al 1999 al llibre *De la identitat a la independència*. Qui va ser alcalde de Barcelona i president de la Generalitat diu que el llibre del seu amic de la infància és la millor contribució al debat obert després dels Jocs Olímpics del 1992. ²² El llavors candidat a la presidència de la

¹⁹ RUBERT DE VENTÓS, *El cortesà i el seu fantasma*, pàg. 13.

²⁰ Traducció de l'autor: *És el cel, i no l'esperit, el que canvia quan es viatja mar enllà* —Horaci.

²¹ RÉJA, *L'art chez les fous*.

²² Per més informació sobre la contribució de Rubert als Jocs Olímpics, vegi's GUINART, «L'Empúries de Xavier Rubert de Ventós».

Diu Maragall que Rubert es divorcia del seu passat, i que fa de la seva experiència personal el punt de partida d'una teoria

Generalitat destaca de Rubert la seva ètica intransigent amb la claudicació davant els llocs comuns i davant la mandra moral que accepta l'statu quo de les coses sense dubtar. Contra la beatificació de les pròpies limitacions, Rubert «*critica la incapacitat de pensar allò que encara no existeix però que pot existir i és millor*».²³ És per això que els dos parteixen de la base que la ciutat de Barcelona no està acabada, i que tampoc ho està el país. Res uneix més que el somni compartit d'una societat millor.

Diu Maragall que Rubert es divorcia del seu passat, i que fa de la seva experiència personal el punt de partida d'una teoria. L'ésser humà és feble per naturalesa, sense urpes ni grans ullals però a més té una dificultat adquirida, ja que es complica la vida amb tècniques cada vegada més complexes, a les que llavors s'ha d'adaptar. «*Ambdues coses ens fan incompetents, aprenents i dependents més temps que altres espècies, i acaben fent-nos addictes a la dependència. La cultura esdevé així un art del*

retardament».²⁴ Aquesta maduresa diferida o neotènia defineix la naturalesa humana en molts àmbits, tot causant passió per la identitat, per una banda, i addicció a la dependència, per l'altra. Només els animals que estimen manifesten un instint d'agressió que va més enllà de les seves estrictes necessitats. És per això que la solidaritat i l'agressivitat són dues cares de la mateixa moneda, i que el fet d'identificar-nos amb el nostre grup pot ser causa de les actituds més sublimes, però també de les més miserables i escandaloses.

Un cas il·lustratiu que Maragall posa de relleu és el de la senyora que compra un cartró de llet i s'indigna perquè les instruccions estan en català, però que quan la dependent li diu que allò és portuguès, reacciona amb un: «*¡Ah, entonces vale!*».²⁵ Res que no sigui estat és entès per ella com a nació, i això que li passa a la senyora és el mateix que li passa a l'Estat espanyol. El nosaltres construït a partir del no-als-altres. Aquest és un exemple més de la filosofia de

la vida quotidiana tan característica del pensament de Rubert, però que ja es troba a la base d'un llibre tan teòric, abstracte, i ambiciós com la *Crítica de la modernitat*, on és també la llet, en aquest cas, en un potet a l'avió, que li fa qüestionar-se tota la modernitat —no pot trobar el potet, perquè en comptes de posar-hi «*milk*» hi posa «*for your coffee*». La seva incomoditat neix del fet de no poder ser partícip, de no poder decidir on posar la llet... Tot i que, en política el que volia era simplement ser pur observador, i aquesta era també la seva forma de felicitat: una forma de benaurança contemplativa. Una forma d'observació participant portada a terme per un antropòleg cultural.

Maragall encara pretén convèncer l'Estat espanyol de la seva miopia, corregir la seva curtesa de mires. Rubert ja el dona per miop: «*Independitzem-nos i entendran que som una nació*».²⁶ Però, on som? Hem aconseguit convèncer algú més enllà de nosaltres mateixos? Les geometries variables d'una democràcia en lenta construcció i que just va viure

23 RUBERT DE VENTÓS, *De la identitat a la independència*, pàg. 7.

24 Íbidem, pàg.9.

25 RUBERT DE VENTÓS, *De la identitat a la independència*, pàg. 13.

26 Íbidem, pàg.13.

Rubert escrivia llavors una recepta en prevenció d'un nacionalisme essencialista que avui fa més basarda que en aquell moment

a partir de 1975 la primera transició democràtica no traumàtica en tot el segle... Han servit d'alguna cosa? No. La voluntat del federalisme maragallà era construir un catalanisme que permetés guanyar la llibertat en la unió, més que no pas en la separació, a través d'un nosaltres que no fos aquell «no-als-altres», sinó una precondició per a l'intercanvi, i un reconeixement de la intrínseca ambivalència de la nostra adscripció al grup, o als múltiples grups que conformen la nostra idiosincràsia. No va funcionar. No va tenir recorregut.

A *De la identitat a la independència*, Rubert admet que s'ha trobat fent l'elogi d'una eventual independència de Catalunya —com si no anés amb ell, com si ell fos més aviat un símptoma preclar que no pas un conscienciós analista polític. Com es va sentir símptoma també al criticar la (post)modernitat, o almenys una certa modernitat; una modernitat en la que «desperta», i no troba cap esdeveniment no convertit en notícia, o cap pràctica que no s'hagi convertit en una professió. Però, en certa manera, Rubert és plenament conscient que està demanant quelcom atàvic quan demana un estat, i

que inevitablement des de Madrid es bascula entre la condescendència i l'amenaça. Un ha d'aguantar des de l'argument que amb Europa i la globalització «això de reclamar la sobirania ja no és 'modern', fins allò que 'la sobirania política mai no s'aconseguirà pacíficament'». ²⁷ Però és precisament aquest objecte que sembla superat i antiquat, el que es reclama. Primer l'estat, per oblidar-nos d'essencialismes i coses immadures per l'estil; i a partir d'aquí, el que faci falta.

Aquesta Europa ideal en un món globalitzat que s'invoca, i que no sembla haver-se produït, és més un procés que no pas una realitat. Hauria de ser un viatge sense final preestablert que permetés integrar països nous d'escala i tradicions diferents, precisament perquè és una realitat polimòrfica. Una idea d'Europa que Rubert anomena OPNI —Objecte Polític No Identificat—, en el que els seus membres s'haurien d'emmirallar «a fi de poder mesclar-se i no només juxtaposar-se». ²⁸ El que reclama Rubert en realitat és que tots siguem OPNIS,

²⁷ RUBERT DE VENTÓS, *De la identitat a la independència*, pàg. 165.

²⁸ Íbidem, pàg. 169.

Europa, l'Estat espanyol, i també Catalunya —i aquí és on es distancia d'aquells catalans que es volen separar de l'Estat per ser i fer el mateix. Tot i així, tampoc li faria un lleig a una Catalunya diferent a la que imagina: «*Ensarronada per ensarronada, sempre és millor la de casa, la de collita pròpia*». ²⁹ Rubert escrivia llavors una recepta en prevenció d'un nacionalisme essencialista que avui fa més basarda que en aquell moment. Receptava una deconstrucció europea que redefinís els estats, els seus àmbits, i les seves competències... una Europa sense atributs, com la seva ètica i la seva filosofia.

En un discurs federalista que poc després es va dissoldre, Maragall proposa que de la *conllevancia* orteguiana podríem passar a una mena de complicitat, però Rubert no s'ho acaba de creure. Sense certa analogia de forces, diu, «és molt difícil d'evitar la prepotència d'un costat, el ressentiment de l'altre i el recel de tots dos». ³⁰ Per això, cal defensar l'estructura, l'estat —les estructures d'estat.

²⁹ RUBERT DE VENTÓS, *De la identitat a la independència*, pàg. 198.

³⁰ Íbidem, pàg. 173.

Hi ha moltes maneres de ser català, tantes, com maneres hi ha de ser filòsof, basc, homosexual o cristià

Toves, mal-leables, però estructures. Segons Rubert el millor model de país és aquell en el que cadascú pot aplegar identitats no redundants: «On es pot tenir una llengua, un partit, una nació, una religió, una ideologia i qui sap quines aficions sense cap relació de dependència o jerarquia entre elles. Un país, en definitiva, del qual es pugui ser tot just amateur -català, francès o espanyol 'aficionats'». ³¹ Recordo haver-li sentit dir que algú que menja pa amb tomata, botifarra amb seques, calçots, és del Barça, balla sardanes, porta barretina, fa castells, bunyols, ratafia, i porta barretina... no és un català, és una redundància.

Així doncs, hi ha moltes maneres de ser català, tantes, com maneres hi ha de ser filòsof, basc, homosexual o cristià. És per això que els estats democràtics que vulguin evolucionar de l'estat-nació s'hauran de fer menys rígids i més adaptables. Per això, tots hauríem de ser cada vegada més OP-NIS, tan els estats, com les persones; perquè sap més la cera que el bronze. Així no és d'estranyar que a Rubert no li acabi de fer el pes una definició

31 RUBERT DE VENTÓS, *De la identitat a la independència*, pàg. 177.

excessivament tancada de catalanitat, i que, fins i tot, s'incomodi quan li expliquen massa bé: «*Aquesta, cap més, és la mesura de l'autonomia que jo desitjo i reivindico per al meu país: la de l'heterogeneïtat assumida tant o més que la d'una identitat retrobada. I, des d'aquest punt de vista, no crec que a Catalunya li faltin punts ni trumfos per sostenir la seva independència. El nacionalisme català —si més no aquell en què participo— és més integrador que assimilador: un nacionalisme civil, banal, anticlimàtic, i tan transversal com calgui*». ³²

Rubert simplement demana la independència, i ho fa de la manera més natural i, si pot ser, evitant la confrontació: «*De Catalunya, que quedi ben clar, jo no en busco ni demano cap essència: tot just la independència*». ³³ I tot i trobar-se, lluny del nacionalisme convencional, admet que el seu nacionalisme és ferm, i que «*si l'espècie dels catalanistes arribés a extingir-se, 's'il n'en reste qu'un, je serai celui-la'*». ³⁴

32 Ibidem, pàg. 185.

33 RUBERT DE VENTÓS, *De la identitat a la independència*, pàg. 186.

34 Íbidem, pàg. 186. Traducció de l'edició: Si només en queda un, seré jo.

Europa

En el seu idealisme europeista i federalista primigeni, al 1986 Rubert escriu l'assaig *Europa* on considera que sentir-se europeu té a veure amb desempallegar-se del sentit de pertinença ineluctable que donen els estats-nació. Es tracta d'una forma de «*carència de ser*», que dona pas a una ingènua voluntat de transformar la realitat a la mesura d'una raó, ja no transcendental, sinó instrumental; pràctica, més que no pas pura. Europa s'havia —i s'ha— de desfer, doncs, del patró estat-nació amb el que havia sintetitzat el localisme pagà i l'universalisme cristià.

Així doncs, la seva idea d'Europa de finals dels anys 1980 s'assemblaria a la Catalunya que entreveu el 2000: un lloc de diversitat i dubte, de tragèdia i acció. Tan Europa com Catalunya són pàtria de ciutadans i ciutadanes equidistants de l'omnipotència tirànica i de la impotència bàrbara. Una Europa, una Catalunya, de persones que, com els habitants de *Kakània* que Robert Musil descriu a *L'home sense atributs* tenen cada un almenys nou caràcters: professional, nacional, estatal, geogràfic,

Estem parlant d'una ciutadania amb una carència inherent de raó de ser, i una crònica multiplicitat de pertinències i afiliacions conflictives

sexual, conscient, inconscient... i un desè caràcter, la fantasia, que els ho permet tot menys una cosa: prendre's seriosament el que fan els altres nou caràcters. Rubert projecta el que volia per Europa en la dècada de 1980 sobre allò que vol per Catalunya al tombant de mil·lenni. Aquesta acció paral·lela entre Europa i Catalunya representa un sistema polític instrumental dins el que poder ser un ciutadà que contribueix a la realització d'un ideal inabastable, d'un projecte en construcció permanent. Estem parlant d'una ciutadania amb una carència inherent de raó de ser, i una crònica multiplicitat de pertinències i afiliacions conflictives, «*d'esferes en les que participen i de 'productes lògics' que els constitueixen*».³⁵

En el seu treball, Rubert de Ventós critica la tradició estètica que ha intentat imposar normes i criteris unificadors. Argumenta que aquesta aproximació limita la diversitat i la riquesa de l'expressió artística, defensant la necessitat de reconèixer i celebrar la pluralitat expressiva. L'estètica de Rubert emergeix com

una visió complexa i matisada sobre la bellesa, l'art, i la vida quotidiana. *Mutatis mutandis*, el mateix proposa per a la política. Es tracta de mantenir l'ideal liberal europeu sense una gran Veritat, sinó compost de veritats a mitges que almenys ens permetin lluitar contra les mentides absolutes.

En aquell moment Rubert diu, de manera clau, que Europa no ha de servir com a coartada per realitzar, substitutoriament, els vells ideals frustrats del propi país, siguin aquests de prepotència hispana, o d'independència catalana.³⁶ Des de ben aviat, durant les converses i treballs que vam compartir, en Xavier em va insistir perquè llegís *L'home sense atributs*, de Robert Musil, de la mateixa manera que em recomanava que llegís l'escriptor francès Marcel Proust. Als 20 anys, convalescent, vaig llegir les més de 2.000 pàgines d'aquesta obra mestra inacabada, i a mesura que anava avançant, l'anàvem comentant. Tardes inoblidables... Amb el temps he entès que així com ho és de la seva *Ètica sense atributs*, la gran novel·la centreeuropea de Musil és

també la pedra angular de la política de Rubert, del seu ideal ciutadà per a Catalunya i per a Europa. ■

35 RUBERT DE VENTÓS, *Europa*, pàg. 11.

36 Íbidem, pàg. 19.

■ Bibliografia

MARAGALL MIRA, Pasqual. *Pròleg a De la identitat a la independència*. Barcelona: Empúries, 1999.

MUSIL, Robert. *L'home sense atributs*. Barcelona: Edicions 62, 1993.

GUINART, Pau. «L'Empúries de Xavier Rubert de Ventós» [en línia]. A *Nacionalitats i Política*, càtedra Joan Termes UB, 5 de setembre del 2023. Disponible a: <www.nacionalitats.com>.

RÉJA, Marcel. *L'art chez les fous*. Paris. Paris: Kessinger Publishing, 2010.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier. *El cortesà i el seu fantasma*. Barcelona: Destino, 1991.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier. *De la identitat a la independència*. Barcelona: Empúries, 1999.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier. *Crítica de la modernitat*. Barcelona: Anagrama, 1998.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier. *Ética sin atributos*. Barcelona: Anagrama, 1996.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier. *El laberinto de la hispanidad*. Barcelona: Planeta, 1987.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier. *Europa y otros ensayos*. Barcelona: Ariel, 1986.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier. *Nacionalismos: el laberinto de la identidad*. Barcelona: Espasa, 1994.



ESTUDIS EUROPEUS

FUNDACIÓ IRLA

Coppieters foundation



explorador

La llengua feta arma: el nacionalisme rus i les arrels de la invasió d'Ucraïna

vista prèvia >

Les llengües són un dels elements que vertebraven les diferents nacions, defineixen maneres d'entendre el món i cohesionen. Donen un marc on sentir-se reconegut. Per això, al llarg de la història, han estat en disputa, imposant-se i eliminant-se en diferents mesures. Els aspectes lingüístics de l'imperialisme rus a Ucraïna (i de la resistència ucraïnesa) en són un exemple.



Hanna Perekhoda

Activista i historiadora a la Universitat de Lausanne

@HannPerekh

Al discurs en el qual va anunciar la invasió d'Ucraïna, Vladímir Putin va afirmar que entre les poblacions de parla russa hi havia víctimes de la «russofòbia». A més a més, segons el president rus, la política del govern de Volodímir Zelenski de promoció de l'ús de la llengua ucraïnesa és una evidència de «genocidi» contra els russòfons.¹ El 2014, Rússia va emprar arguments similars per annexionar finalment Crimea, afirmant que havia de defensar les poblacions de parla russa «amenaçades de repressió». Quan la participació directa de Rússia en la guerra a l'est d'Ucraïna va esdevenir flagrant, Putin va declarar que estava «obligat a defensar la població russòfona del Donbàs».²

La decisió de les classes dirigents russes d'apel·lar la suposada opressió lingüística als russòfons d'Ucraïna com a justificació de la seva guerra, planteja interrogants pel que fa als significats subjacents arrelats al seu vocabulari. Quan

els polítics russos es refereixen a grups lingüístics com els de parla russa, als quals diuen defensar o salvar, és important aprofundir en allò que realment pretenen comunicar. Els observadors externs que volen entendre l'evolució dels estats postsoviètics han de navegar per les categories de les pràctiques emprades pels emprenedors polítics³ sense adoptar-les de manera acrítica com a categories d'anàlisi.

És destacable la llengua com a variable per a categoritzar, designar i mobilitzar les poblacions a Ucraïna? Es pot deduir la lleialtat política d'un ucraïnès només per la llengua que parla? Els mateixos habitants d'Ucraïna consideren la llengua un criteri distintiu i un element fonamental de la seva identitat? Per respondre a aquestes preguntes, primer haurem d'aprofundir en la història de les polítiques lingüístiques a Ucraïna.

Desmuntar l'estatu quo imperial

Després de la caiguda de l'estat medieval de la Rus en el segle XIII que comprenia l'actual Ucraïna, inclosa Kíiv, l'antiga capital de la Rus, gran part del territori va caure sota el domini de Polònia-Lituània. Posteriorment, a mitjans del segle XVII, una part important d'Ucraïna va passar sota el control de Rússia mitjançant una aliança militar entre Moscou i les elits cosaques: concebuda inicialment com a associació entre iguals, aquesta aliança va evolucionar gradualment en una relació de subordinació. Així doncs, no va ser fins a finals d'aquest segle que la història de les poblacions russes i ucraïneses va començar a entrelligar-se de veritat, atès que abans havien evolucionat per separat. Entre els segles XVII i XVIII, la major part del que avui entenem com Ucraïna va anar caient sota el domini de Rússia. Això no obstant, Ucraïna occidental continuava sent part de l'Imperi Austrohongarès i dels seus estats successors.⁴

1 KREMLIN, «Address by the President of the Russian Federation».

2 PRESIDENT OF RUSSIA, «Russia Calling! Investment Forum».

3 Terme propi de la Ciència Política, emprat per designar aquelles persones que creen nous moviments polítics, per analogia amb els emprenedors empresarials —els que creen noves empreses.

4 No es va integrar al territori ucraïnès fins a la Segona Guerra Mundial.

L'estat imperial rus vivia en la tensió entre construir una nació homogènia «moderna» i l'imperatiu de sostenir un imperi multiètnic i multireligiós «premodern»

Fins a mitjans del segle XIX, tant la identitat ètnica dels «grans russos» cultes com la dels «petits russos» —ucraïnesos—⁵ es trobaven subordinades a una cultura superior compartida —la cultura de l'imperi— exercida en una col·laboració entre ambdós grups. Aquesta cultura imperial dels segles XVIII-XIX —que anomenem simplement «rusa», perpetuant la confusió entre els aspectes imperial i nacionals— va ser, per tant, una formació híbrida: tant els intel·lectuals de la Gran Rússia com els de la Petita Rússia varen ser creadors d'una llengua imperial russa moderna.⁶ Parlar la llengua imperial superior va permetre a les elits perifèriques assimilar-se millor entre les classes dominants. Al mateix temps, eren lliures de preservar les seves tradicions i utilitzar la seva llengua

5 El concepte de «poble trinitari rus», que abasta la Gran Rússia —els russos ètnics—, la Petita Rússia —els ucraïnesos— i la Rússia Blanca —els bielorrussos—, va sorgir en el context de l'expansió occidental de Moscòvia —posteriorment la Rússia moderna— durant el segle XIV, i va ajudar a legitimar el seu domini sobre els territoris recentment adquirits. Aquests tres pobles varen evolucionar a partir de diferents seccions de la Rus de Kíiv després de la seva caiguda el 1240. La idea que formen un «poble trinitari» va establir les bases del nacionalisme rus modern.

6 ILCHUK, «From Russian Literature to Russian-Language Literature of the Empire».

nativa a nivell «local», sempre que fossin ortodoxes i lleials a la dinastia. L'imperi rus encara era un sistema polític basat en el domini indirecte, mancat de control centralitzat i, per tant, permetia la coexistència de múltiples identitats i lleialtats.

Les revoltes poloneses de 1830 i 1863 varen representar punts d'inflexió significatius. Els esforços per assimilar els polonesos mitjançant la cooptació varen resultar clarament infructuosos, i varen portar les autoritats tsaristes a una clara constatació: no hi havia altra alternativa que tallar el mal d'arrel. A partir d'aquest moment, les zones frontereres occidentals de l'imperi no havien de ser cooptades, sinó assimilades. Al 1863, el ministre d'Afers Interns imperial, Piotr Valuev, va declarar que *«mai no hi hagué, no hi ha, i no hi pot haver una llengua petita russa diferenciada»* i que *«el seu dialecte, utilitzat pel poble comú, és la mateixa llengua panrusa, només corrompuda per la influència de Polònia»*.⁷ Va ordenar la prohibició d'ensenyar i imprimir llibres «en

7 REMY, «The Valuev Circular and Censorship of Ukrainian Publications in the Russian Empire (1863-1876): Intention and Practice».

aquest dialecte». Aquest decret va marcar l'inici de la política oficial de russificació, que va persistir fins al 1917.

Tot i això, les mesures repressives es varen implementar de manera irregular —períodes de repressió alternant-se amb moments de cooperació—, reflectint la tensió més àmplia dins de l'estat imperial rus: el conflicte entre el desig de construir una nació homogènia «moderna» i l'imperatiu de sostenir un imperi multiètnic i multireligiós «premodern». Alguns buròcrates imperials varen assenyalar la naturalesa contraproduent de la repressió violenta de la llengua i la cultura ucraïneses: aquestes accions varen polititzar i radicalitzar el moviment ucraïnès moderat. Tanmateix, els nacionalistes russos locals varen instar activament el govern a suprimir qualsevol manifestació d'«ucraïnofília».

Cap estat sense nació, cap nació russa sense Ucraïna

De fet, el nacionalisme anava guanyant força a tota Europa. Inspirats primer pels seus homòlegs britànics,

La prohibició de l'ús lliure de la seva llengua en la comunicació pública va suposar un cop dur al moviment nacional ucraïnès al si de l'Imperi Rus

francesos, i ara alemanys, els intel·lectuals russos europeïtzats creien que la unitat nacional era un requisit previ per a la fortalesa imperial. Per competir amb els imperis colonials moderns que perseguïen polítiques de nacionalització al seu si, Rússia necessitava establir una comunitat nacional forta, una «nació suprema» que compregués els eslaus orientals ortodoxos. Seguint aquesta lògica, els nacionalistes russos de nou encuny advocaren mesures més estrictes contra tota cosa ucraïnesa, postulant l'assimilació dels «petits russos» com a vital per mantenir la competitivitat de l'Imperi. El seu raonament era que si els ucraïnesos no s'integraven a la nació suprema, Rússia s'arriscava a quedar-se darrere de França i Gran Bretanya, permetent a Alemanya avançar-s'hi i acabant a la mateixa alçada dels imperis Habsburg i Otomà, en declivi per l'absència d'un fort nucli nacional.⁸ La creença que un estat no pot prosperar sense una nació forta va impregnar el pensament dels russos cultes, tant liberals com conservadors.

Impulsats per aquesta idea, el 1876, uns nacionalistes russos de Kíiv varen convèncer les autoritats tsaristes de llançar una nova onada repressiva. La prohibició de l'ucraïnès ara s'aplica a tots els textos impresos. Es prohibeixen les actuacions públiques, les obres de teatre i els concerts en ucraïnès, i es tanquen organitzacions i diaris. Els buròcrates reben l'ordre de reforçar la vigilància dels professors per assegurar-se que a l'escola primària no s'ensenyi en ucraïnès i que els llibres en ucraïnès siguin retirats de les biblioteques. Molts acadèmics són acomiadats i obligats a marxar a l'exili. Aquestes mesures severes es destinaren explícitament a evitar el desenvolupament d'una consciència nacional pròpia entre els parlants d'ucraïnès. La prohibició de l'ús lliure de la seva llengua en la comunicació pública va suposar un cop dur al moviment nacional ucraïnès al si de l'Imperi Rus.

Una llengua deslleial

A diferència de Rússia, la monarquia dels Habsburg, de qui depenia la part occidental d'Ucraïna, va reconèixer els ucraïnesos com a nacionalitat

diferenciada. Durant la segona meitat del segle XIX, s'hi varen establir diverses associacions ucraïneses –sindicats, partits polítics, societats culturals– i la llengua ucraïnesa es va ensenyar a les escoles. En conseqüència, a partir d'aquest període, no només els polonesos, sinó també els austríacs –competidors imperials de Rússia– varen ser representats pels russos com a instigadors del «complot occidental», com a enemics que suposadament «creaven artificialment» el nacionalisme ucraïnès amb la intenció de socavar la unitat i l'harmonia nacional russa.

Durant la primera dècada del segle XX, l'etnonacionalisme rus va ser prevalent en el discurs de l'estat. La llengua i la cultura imperial russes eren considerades cada cop més com la propietat nacional exclusiva de la Gran Rússia. El ressentiment nacionalista es va veure amplificat amb la derrota a la guerra amb el Japó i la crisi revolucionària de 1905. Amb el flanc occidental de l'imperi percebut com especialment vulnerable a les influències estrangeres, els petits camperols russos locals varen tornar a ser, més que mai, vistos com l'última línia de defensa

8 MILLER, *The Ukrainian Question: The Russian Empire and Nationalism in the Nineteenth Century*.

Persistia la idea que la llengua ucraïnesa era sinònima tant de traïció com d'endarreriment, no només entre els cercles lleialistes, sinó també a les files bolxevics

contra les ideologies revolucionàries subversives. Es considerava crucial per a la seguretat nacional protegir la «gent senzilla» dels nacionalistes ucraïnesos, representats aquests com a socialistes radicals i antimonàrquics, transformant-les en petits russos lleials i conservadors. Així, els ucraïnesos que intentaven afirmar la seva diferència cultural i lingüística, varen ser qualificats inequívocament de traïdors i agents de potències estrangeres.⁹ La noció que la mera existència d'una identitat ucraïnesa constituís una traïció contra la nació russa –percebuda aquesta com a assetjada i amenaçada de forma perenne pels adversaris occidentals– va quedar profundament arrelada en l'imaginari rus.¹⁰ Un camperol que parlés ucraïnès seria simplement un rus primitiu i ignorant. Per contra, un intel·lectual que parla ucraïnès serà sempre un traïdor, considerat pitjor que un enemic explícit.

9 SAVINO, «Non-Russians' Plots: Poles, Jews, Germans, and Ukrainians in the Minds of Russian Nationalists in the Early 20th Century».

10 Putin expressa la idea que Ucraïna és un invent d'Occident, amb l'objectiu de destruir la nació russa, en cadascun dels seus discursos públics dedicats a Ucraïna.

Cap altre grup ètnic de l'Imperi Rus es va trobar davant d'un esforç tan implacable, no només per impedir l'avenç de la seva llengua i cultura, sinó per erradicar-les completament.¹¹ Els ucraïnesos no varen ser sotmesos a una discriminació explícita. Com que eren considerats russos, simplement se'ls va negar tot dret a qualsevol forma d'existència pròpia i independent.

Una llengua endarrerida

Tot i representar més del 90% de la població d'Ucraïna, els ucraïnesos i llur llengua estaven notablement absents dels centres urbans i, per tant, exclosos de l'esfera pública, convertint-los en una majoria silenciosa i invisible. La revolució de febrer de 1917, coneguda també com la guerra d'Independència, va marcar la fi del domini autocràtic del tsar, donant poder a la població per posar a les seves mans les qüestions de govern. Varen inundar les ciutats els camperols ucraïnesos vestits d'uniforme militar. L'ur llengua va impregnar ràpidament tots els àmbits de la vida

11 TOLZ, *Russia: Inventing the Nation*.

pública, incloent-hi la premsa, l'ensenyament, l'exèrcit i l'administració pública.

Els defensors del moviment ucraïnès pretenien transmetre la idea que no volien la desaparició del rus; només pretenien compondre el seu estatus de monopoli sobre l'alta cultura, únic a tot l'imperi. Tanmateix, la mera aparició de l'ucraïnès a l'esfera pública va provocar indignació entre les classes urbanes. La seva elevació a l'estatus de llengua moderna va implicar que els russòfons que vivien a la perifèria no russa de l'imperi estaven perdent la seva reivindicació exclusiva de valor de modernitat i civilització.

Persistia la idea que la llengua ucraïnesa era sinònima tant de traïció com d'endarreriment, no només entre els cercles lleialistes, sinó també a les files bolxevics. Mikola Skrípnik, membre del govern soviètic a Ucraïna, va afirmar que sabia d'almenys dues-centes disposicions de prohibició de la llengua ucraïnesa emeses pels bolxevics locals, només el 1919.¹² Skrípnik va lamentar que

12 SKRYPNYK, *Statti i promovy*.

Malgrat els esforços d'ucraïnització «des de dalt», als anys 1920, la llengua russa va mantenir el seu estatus com a llengua de progrés i de civilització

el seu partit haguera d'endurar durant la revolució i la guerra civil una «tragèdia», ja que els bolxevics varen intentar guanyar influència sobre la pagesia ucraïnesa amb l'ajuda de la «*classe obrera, russa o russificada, que menyspreava el més mínim rastre de llengua i cultura ucraïneses*». Però com a comunista compromès, va advertir que els ucraïnesos no s'havien de considerar representants d'una «*cultura lingüística inferior*». Al contrari, va argumentar que l'obrer rus, com a «*lluitador d'avantguarda de la revolució comunista*», havia de veure en el seu camarada ucraïnès un treballador «*que encara desconeix els seus interessos de classe*».¹³

La precarietat del control sobre els extensos territoris de l'imperi va portar el partit a introduir mesures a favor de les llengües dels no russos. Basat en una concepció evolutiva de la història, el paper del partit havia de ser ajudar els «pobles endarrerits» a satisfer les seves necessitats nacionals per transcendir finalment el seu nacionalisme. Aquesta política va portar a una floració cultural i artística sense

precedents, i la premsa, el cinema, el teatre, la literatura i la investigació científica utilitzaven ara l'ucraïnès. Els ucraïnesos tingueren, doncs, accés a l'educació en llur llengua i varen emigrar a les ciutats. El pla inicial destinat a reforçar la legitimitat del poder soviètic semblava funcionar. Tanmateix, el Comitè Central va rebre nombroses queixes sobre una actitud «*irònica i burleta, de vegades obertament hostil*» vers la llengua ucraïnesa, especialment per part dels funcionaris estatals locals.¹⁴ Partint de l'observació que a Ucraïna la cultura russa domina a les ciutats mentre que la cultura ucraïnesa preval al camp, Dmitri Lebed, el número dos del Partit Comunista d'Ucraïna, va assegurar que «*posar-se l'objectiu d'ucraïnitzar activament el partit, és a dir, els treballadors [...] significa adoptar la perspectiva de la cultura inferior del camp, en contraposició a la cultura superior de la ciutat*».¹⁵ En conseqüència, segons Lebed, l'ucraïnès només s'hauria d'utilitzar per portar idees progressistes als pobletans.

14 MARTIN, *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*.

15 LEBED, «Article sense títol». A *Kommunist*, del 24 de març del 1923.

En cap cas s'hauria de promoure entre els treballadors que ja haurien passat a l'escala superior de desenvolupament.

Malgrat els esforços d'ucraïnització «des de dalt», als anys 1920, la llengua russa va mantenir el seu estatus com a llengua de progrés i de civilització. Encara que fos revolucionària, la ideologia soviètica estava impregnada d'un fort sentit de missió civilitzadora imperial, intensificat encara més per les seves reivindicacions universalistes.¹⁶ La noció que sempre hi ha una jerarquia –entre treballadors i camperols, partit i poble, russòfons i altres, essencialment entre el modern i el que és endarrerit– prepararia un terreny fèrtil per al ressorgiment triomfal de les cosmovisions autoritàries i messiàniques.

Bastir el socialisme en rus

El 1928, Josif Stalin va prendre la decisió d'accelerar per la força la transició a la modernitat. Per finançar els

16 Kevoork Oskanian, *Russian Exceptionalism between East and West: The Ambiguous Empire*.

13 Íbidem.

L'era soviètica va produir resultats desiguals, atès que les autoritats varen imposar solucions temporals, una darrere l'altra, acumulant contradiccions

esforços massius d'industrialització, les autoritats varen implementar una requisició de cereals generalitzada. El preu exacte de la fam artificial resultant d'aquelles polítiques a Ucraïna durant el període 1932-1933 segueix sent un tema de debat, amb la majoria de les estimacions que suggereixen un nombre de morts d'entre tres i set milions. La resistència dels camperols ucraïnesos a la col·lectivització es va atribuir a agents estrangers i nacionalistes que, suposadament, s'infiltraven al partit per la política d'ucraïnització.¹⁷ Els escriptors, artistes i científics varen ser, en conseqüència, executats en massa, deixant els ucraïnesos una vegada més sense una elit intel·lectual capaç d'articular una identitat col·lectiva. La llengua ucraïnesa es va marginalitzar ràpidament, estigmatitzada per símbol de deslleialtat política. Per evitar les acusacions de nacionalisme, parlar rus va esdevenir mesura de precaució.

La repulsa al 1956 de l'estalinisme per part de Nikita Khrushov va marcar l'inici de l'anomenat període

de «desglaç», durant el qual els no russos tenien més llibertat en l'àmbit de l'expressió cultural i lingüística. En canvi, sota Leonid Bréjnev, el pèndol va oscil·lar en sentit contrari: el Congrés del Partit Comunista de l'URSS va declarar que «*en el procés de construcció del socialisme, s'ha format una nova comunitat històrica de persones: el poble soviètic*».¹⁸ Soviètic i cultura russa imperial varen esdevenir sinònims: fer-se soviètic volia dir aprendre rus i adoptar les normes culturals urbanes. La llengua russa es va promoure activament a totes les esferes de la vida pública: economia, administració, cultura, premsa i ensenyament. El rus, com a llengua de l'alta cultura «universalista», va assolir la supremacia, sense cap mena de dubte, mentre que l'ucraïnès va quedar relegat a un estatus de curiositat etnogràfica. Així, cada vegada més ucraïnesos varen abandonar llur llengua, que s'havia convertit en marcador d'inferioritat cultural que dificultava la mobilitat social.

En general, l'era soviètica va produir resultats desiguals, atès que les

autoritats varen imposar solucions temporals, una darrere l'altra, acumulant contradiccions. Mai es va fer una tria clara entre governança uniforme —nacional— i diferenciada —imperial. D'una banda, comportant-se a mode d'imperi, el règim va fer importants inversions pel desenvolupament i la formalització de les cultures i les llengües nacionals dels no russos. A banda de les mesures repressives contra els dissidents, aquesta política pretenia suprimir l'aparició del nacionalisme polític en el si d'aquests grups. En canvi, en pensar com estat-nació en construcció, l'estat promovia activament una identitat comuna per a tothom, suposadament universalista i socialista en teoria, però a la pràctica, russa. Complicant encara més les coses, la desitjada «fusió» de nacionalitats en una «nació» soviètica singular es va produir sobretot entre russos urbans, ucraïnesos —no occidentals— i bielorrussos, recreant de fet el patró d'una nació «trinitària» russa. En sintonia amb les pràctiques tsaristes tardanes, aquests eslaus orientals soviètics/russificats varen ser recol·locats a les perifèries imperials de menys confiança, a l'Àsia central, als països bàltics i a Ucraïna occi-

17 MARTIN, *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*.

18 PCUS, «XXIV Congrés del PCUS. Informe estenogràfic».

La producció mediàtica, cultural i artística d'Ucraïna va haver de lluitar per competir amb el mercat rus, reforçat pels petrodòlars

dental, servint com a portadors de la modernitat i la civilització, actuant essencialment com a colonitzadors.

Les llengües a la Ucraïna independent

Malgrat la llargament anhelada independència, aconseguida al 1991 amb l'esfondrament de l'URSS, la transició al capitalisme no va afavorir la llengua ucraïnesa. Obstaculitzada per la seva imatge percebuda d'inferioritat i privada del suport estatal, la producció mediàtica, cultural i artística d'Ucraïna va haver de lluitar per competir amb el mercat rus, reforçat pels petrodòlars. Fins al 2014, parlar ucraïnès, oficialment l'únic idioma del país, era un desavantatge: el rus continuava facilitant la mobilitat social, mentre que parlar només ucraïnès era considerat un signe de provincialisme i inferioritat.

L'elit postsoviètica no tenia ni la voluntat ni els mitjans per corregir aquestes contradiccions: les seves polítiques oportunistes tenien com a objectiu preservar l'*statu quo*. Però a partir del 2004, els diferents clans oligàrquics que lluitaven pel poder varen exacerbar i polititzar intencionadament les

diferències lingüístiques per a mobilitzar els seus electors al voltant de conflictes identitaris. Utilitzant la clàssica tàctica de «divideix i venceràs», varen voler ocultar el fet que tant els russòfons com els de parla ucraïnesa compartien els mateixos greuges: el descontentament amb la corrupció, la inflació i la creixent pobresa.

El 2012, les forces polítiques prorusses varen aprovar una llei suposadament destinada a protegir les llengües minoritàries. No obstant això, davant la popularitat decreixent del president Viktor Ianukòvitx, la seva campanya es va centrar explícitament en «defensar la llengua russa», mobilitzant els russòfons al voltant de sentiments de por i ressentiment imperial. La mobilització al voltant de l'odi vers tot el que és ucraïnès va estar especialment adreçada a la generació més gran de russòfons que vivien als centres industrials en declivi i que estaven ressentits per la caiguda de l'URSS i l'adveniment de la independència d'Ucraïna com una pèrdua tant d'estabilitat social com de privilegis estatutaris. Els oligarques locals varen ser especialment actius en la promoció de l'«excepcionalitat del Donbàs», contribuint a l'alienació dels que hi eren residents

amb els seus compatriotes d'altres regions d'Ucraïna. Els investigadors varen indicar que la majoria de les vegades era la regió i no l'idioma el que era un factor decisiu que determinava les opinions polítiques. Aquest és un dels motius, només una d'entre moltes altres, perquè al 2014 la majoria de russòfons a Khàrkiv o Dniprò es varen alinear amb Ucraïna, mentre que la població del Donbàs era més vulnerable als discursos dels irredemptistes russos.

Tanmateix, la qüestió de la llengua es va convertir en un problema polític, principalment perquè la pretesa «protecció de la llengua russa i els seus parlants» va ser utilitzada per la Rússia de Putin com a arma política. Propagant el concepte d'un «món rus» i amb l'objectiu de conrear la lleialtat vers el Kremlin entre els residents russòfons dels estats veïns, es tractava essencialment de construir una «nació» de parla russa més enllà de les seves fronteres reconegudes internacionalment. Putin s'adreçava principalment als mateixos ciutadans russos: al·legant que el cos polític i el nacional de Rússia no estaven alineats, tot alimentant l'aspiració nacionalista de restablir la congruència

Tot i que Putin sembla equiparar ser russòfon amb ser rus i lleial al Kremlin, no hi ha cap diàspora russòfona amb una identitat singular

entre tots dos, fomentant la il·lusió d'interessos compartits entre l'estat i la seva població.

Tot i que Putin sembla equiparar ser russòfon amb ser rus i lleial al Kremlin, no hi ha cap diàspora russòfona amb una identitat singular. Tot i que hi ha persones fora de Rússia que parlen predominantment el rus, no és apropiat retratar-los com a grup diferent, i encara menys suposar que consideren Rússia llur pàtria. Els resultats de l'enquesta de la dècada de 2010 varen revelar que per a les persones que utilitzen principalment el rus a la seva vida diària, la seva identitat cívica, del lloc on viuen, tenia molta més importància que la seva identitat lingüística.¹⁹

La llengua en guerra

Quan Ianukòvitx va fugir a Rússia el febrer de 2014, les forces nacionalistes ucraïneses al Parlament varen intentar derogar la llei lingüística de 2012. Tot i que aquesta decisió no es va ratificar mai, Rússia va aprofitar

l'oportunitat per descriure la mesura com una prova de discriminació contra els russòfons d'Ucraïna. Aquesta narrativa es va utilitzar per justificar la ingerència militar a Crimea i el Donbàs. La pretesa intenció de protegir la llengua russa va deixar de ser una eina de poder transversal i es va convertir en un crit de guerra.

No va ser fins a l'inici de l'agressió russa el 2014 que Ucraïna es va convertir realment en un estat «nacionalitzador». Davant el sorprenent nivell de discurs antiucraïnès propagat pels mitjans russos, l'estat ucraïnès va trencar amb l'*statu quo* de la relativa no-intervenció en els assumptes lingüístics. El 2018, el Parlament va adoptar una llei que obligava a utilitzar l'ucraïnès en la majoria dels aspectes de la vida pública, obligant els funcionaris estatals i els que treballen en l'esfera pública a conèixer-lo i utilitzar-lo en la seva comunicació amb la ciutadania. L'ucraïnès es va convertir en obligatori a les escoles.

L'agressió militar russa del 2014 va reforçar la identitat ucraïnesa, però no necessàriament va provocar canvis en les pràctiques lingüísti-

ques.²⁰ Molts residents utilitzaven tant l'ucraïnès com el rus en la seva vida quotidiana, sense oblidar els que parlaven el *súrjik*, un sociolecte mixt. En canvi, la invasió del 2022 sí que va alterar la situació: la connexió entre la llengua i el sentiment nacional s'està reforçant a costa de les identitats híbrides.

Als residents d'Ucraïna no se'ls ha preguntat sobre llurs preferències lingüístiques abans de ser bombardejats per Rússia. Per tant, fins i tot les persones de parla russa, que abans no pensaven gaire en el seu sentit de pertinença, han començat a identificar-se amb més força com a ucraïnesos. Malgrat aquest canvi, sorgeixen conflictes, i els russòfons supervivents dels bombardeigs de vegades s'enfronten a acusacions de manca de patriotisme per part dels residents de parla ucraïnesa en les ciutats de la rereguarda. L'estigma associat al llenguatge sembla haver canviat de banda.

Alguns ciutadans opten conscientment per utilitzar només l'ucraïnès, considerant el rebuig a la llengua russa com

19 KULYK, «Identity in Transformation: Russian-Speakers in Post-Soviet Ukraine».

20 KULYK, «National Identity in Ukraine: Impact of Euromaidan and the War».

El dilema per als russòfons a Ucraïna rau en el fet que l'estat que pretén protegir la seva llengua la utilitza per difondre narratives que neguen el dret dels ucraïnesos a existir

un mitjà per construir una identitat clara i no conflictiva. Per molts, acceptar aquesta posició pot ser psicològicament més senzill que lluitar i justificar la seva llengua russa a si mateixos i davant dels altres. Aquells amb un alt capital social i estudis superiors tendeixen a navegar per aquesta transformació amb més facilitat. Al mateix temps, els russòfons que es mantenen lleials a l'estat ucraïnès, però que lluiten per adoptar una nova llengua o opten conscientment per continuar parlant la seva llengua materna, no tenen representants que puguin articular la seva experiència sense que s'exploti els seus sentiments amb finalitats polítiques.

Avui, el dilema per als russòfons a Ucraïna rau en el fet que l'estat que pretén protegir la seva llengua la utilitza per difondre narratives que neguen el dret dels ucraïnesos a existir. Si Rússia no hagués fet una arma de la llengua russa i no l'hagués explotat com a eina d'expansió, i si la presència d'una població de parla russa no s'hagués utilitzat com a justificació per a la dominació política i, posteriorment, militar, la diversitat lingüística probablement hauria estat un problema molt menor. ■

■ Bibliografia

ILCHUK, Yuliya. «From Russian Literature to Russian-Language Literature of the Empire». A *Ab Imperio* 2022, núm. 2, pàg. 85–89, 2022.

KULYK, «Identity in Transformation: Russian-Speakers in Post-Soviet Ukraine». A *Europe-Asia Studies* 71, núm. 1, pàg 156–78, 2017.

KULYK, Volodymyr, «National Identity in Ukraine: Impact of Euromaidan and the War». A *Europe-Asia Studies* 68, núm. 4, pàg.588–608, 2016.

KREMLIN, «Address by the President of the Russian Federation» [en línia]. A *President of Russia*, 24 de febrer del 2022. Disponible a: <en.kremlin.ru>.

LEBED, Dmitri. «Article sense títol». A *Kommunist*, del 24 de març del 1923.

MILLER, Alexei. *The Ukrainian Question: The Russian Empire and Nationalism in the Nineteenth Century*. Budapest - New York: Central European University Press, 2003.

MARTIN, Terry, *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*. Londres: Cornell University Press, 2001.

PCUS, «XXIV Congrés del PCUS. Informe estenogràfic». Moscou: Politizdat, 1971.

PRESIDENT OF RUSSIA, «Russia Calling! Investment Forum» [en línia]. Disponible a: <www.en.kremlin.ru>.

REMY, Johannes. «The Valuev Circular and Censorship of Ukrainian Publications in the

Russian Empire (1863- 1876): Intention and Practice». A *Canadian Slavonic Papers / Revue Canadienne Des Slavistes* 49, núm. 1/2, pàg. 87–110, 2007.

SAVINO, Giovanni. «Non-Russians' Plots: Poles, Jews, Germans, and Ukrainians in the Minds of Russian Nationalists in the Early 20th Century». A *Philosophical Literary Journal Logos* 27, núm. 4, pàg. 67–83, 2017.

SKRYPNYK, Mykola. *Statti i promovy Suchasnist'*, 1974, 17.

TOLZ, Vera, *Russia: Inventing the Nation*. Londres: Arnold, 2001.

Exposició itinerant

1837 • 1977

EL VALENCIANISME REPUBLICÀ

FUNDACIÓ
IRLA 

Més informació
www.irla.cat/expovalencianisme



finestra



Helen Toner

Com regular la IA,
encara que sigui difícil de predir

TED Talk celebrat a Vancouver el 16 d'abril de 2024

Fotografia: Gilberto Tadday / TED

Helen Toner és australiana i la directora d'estratègia i beques del Centre de Seguretat i Tecnologia Emergent de Georgetown. És investigadora i experta en Intel·ligència Artificial. Ha format part de diferents iniciatives altruistes i va ser una de les responsables de l'acomiadament de Sam Altman d'OpenAI, una decisió que finalment va comportar el seu cessament de la direcció. Toner defensa més control en la IA per poder seguir-ne el desenvolupament.

Aquest és un estat de coses força estrany. Normalment, les persones que basteixen una nova tecnologia entenen com funciona per dins i per fora. Però amb la IA, una tecnologia que està remodelant radicalment el món que ens envolta, no és així. Els experts saben força de com crear i executar els sistemes d'IA, és clar. Però quan es tracta de com funciona per dins, hi ha serioses limitacions del que en sabem.

I importa, perquè sense entendre profundament la IA, és molt difícil saber de què serà capaç més endavant, i fins i tot què pot fer ara. I el fet que ens costi tant d'entendre el que passa amb la tecnologia i predir cap a on anirà després, és un dels majors obstacles als quals ens enfrontem per determinar com regular la IA. Però la IA ja està a tot arreu, de manera que no podem quedar-nos asseguts i esperar que les coses s'aclareixin soles. Hem de traçar, de totes maneres, alguna mena de camí cap a endavant.

He estat treballant uns vuit anys en aquestes qüestions de polítiques i regulació de la IA, primer a San Francisco, i ara a Washington DC. Al

llarg d'aquest temps, m'he fet una idea de primera mà de com s'està treballant des dels governs per gestionar aquesta tecnologia. I a la indústria també n'he vist unes quantes coses. Així que compartiré un parell d'idees sobre com podria ser el nostre camí a seguir per regular la IA. Però, primer, parlem del que realment provoca que la IA sigui tan difícil d'entendre i predir.

Un gran repte a l'hora de construir la IA és que ningú es posa d'acord pel que fa a què significa exactament ser intel·ligent. Aquesta és una situació ben estranya a l'hora de bastir una nova tecnologia. Quan els germans Wright van començar a experimentar amb els avions, no sabien com construir-ne, però tothom sabia què significava volar. Amb la IA, és el contrari, els diferents experts tenen intuïcions totalment diferents de què hi ha al cor d'aquesta intel·ligència. És el fet de resoldre problemes? Implica d'alguna manera l'aprenentatge i l'adaptació, les emocions o tenir un cos físic? El fet és que no ho sabem. Però les respostes diverses condueixen a expectatives radicalment diferents d'on va la tecnologia i amb quina celeritat hi arribarà.

Un gran repte a l'hora de construir la IA és que ningú es posa d'acord pel que fa a què significa exactament ser intel·ligent

Un exemple de com n'estem de confosos és de com parlàvem abans de la IA estreta en oposició a la general. Durant molt de temps, parlàvem en termes de dues sitges. Molts pensaven que simplement havíem de dividir-les entre una IA estreta, entrenada per a una tasca específica, com per exemple recomanar el següent vídeo de YouTube, a diferència de la Intel·ligència General Artificial, o AGI [sigles en anglès], que sabia fer tot el que sap fer una persona humana. Pensàvem en aquesta diferenciació, entre estreta i general, com una divisió nuclear entre allò que podríem construir a la pràctica i allò que realment seria intel·ligent.

Però, aleshores, fa uns anys, apareix el ChatGPT. I us podeu preguntar, és una IA estreta, entrenada per a una tasca específica? O és AGI i és capaç de fer tot el que sap fer una persona humana? És evident que la resposta és, cap de les dues. Sens dubte, és de funció general. Sap codificar, escriure poesia, analitzar problemes empresarials, ajudar-te a arreglar el cotxe. Però està molt lluny de poder fer-ho tot tan bé com ho sabríem fer tu o jo. Llavors, resulta que aquesta idea de generalitat no sembla

ser la línia divisòria correcta entre intel·ligent i no-intel·ligent. I aquesta mena de cosa és, ara mateix, el repte enorme per a tot el camp de la IA. No ens posem d'acord del que estem intentant construir, ni com ha de ser el full de ruta a partir d'aquí. Ni tan sols entenem clarament els sistemes d'IA que tenim avui.

I com és això? Els investigadors de vegades descriuen les xarxes neuronals profundes, la mena d'IA que principalment s'està bastint avui, com una caixa negra. Però el que volen dir amb això no és que sigui intrínsecament misteriós i que no tenim manera de veure què hi ha a dins de la caixa. El problema és que quan hi mirem, el que hi trobem són milions, milers de milions o, fins i tot, bilions de xifres que se sumen i es multipliquen d'una manera específica. El que fa difícil que els experts sàpiguen el que està passant, és bàsicament que hi ha massa números i encara no tenim cap manera de treure l'entrellat del que estan fent. Hi ha algun detall més, però no gaire més.

Així que, com hem de regular aquesta tecnologia que ens costa tant d'en-

tendre i predir? Us plantejaré dues idees. Una per a tots nosaltres, i una per als responsables polítics.

Primer, no us deixeu intimidar, sigui per la mateixa tecnologia o per les persones i les empreses que la basteixen. Pel que fa a la tecnologia, la IA pot ser confusa, però no és màgia. Hi ha algunes parts dels sistemes d'IA que sí que entenem bé, i fins i tot les parts que no entenem no seran opaques per sempre. Una àrea de recerca que es coneix com a «interpretabilitat de la IA» ha avançat bastant en els últims anys a l'hora de treure l'entrellat de què fan tots aquests milers de milions de números. Un equip d'investigadors, per exemple, ha trobat la manera d'identificar diferents parts d'una xarxa neuronal que poden graduar a més o a menys per fer que les respostes de la IA siguin de més felicitat o d'enuig, més honestes, més maquiavèliques... Si podem tirar endavant aquesta mena de recerca, potser d'aquí a cinc o deu anys tindrem una comprensió molt més clara del que passa dins de l'anomenada caixa negra.

I pel que fa a aquells que basteixen la tecnologia, els tecnòlegs, de vegades

Deixant-ho tot en les seves mans, sembla que les empreses d'IA seguirien un sender similar al de les empreses de xarxes socials

es comporten com si no tinguessis cap dret a una opinió sobre què n'hauríem de fer si no estàs ficat en tots els detalls tècnics. L'expertesa té el seu lloc, és clar, però la història ens mostra com és d'important que les persones afectades per una nova tecnologia tinguin un paper en la configuració de com la fem servir. Com les persones treballadores de les fàbriques del segle XX, que van lluitar per la seguretat laboral, o els defensors de les persones discapacitades que s'empenyien que la Internet havia de ser accessible. No cal ser científic o enginyer per tenir veu.

En segon lloc, hem de centrar-nos en l'adaptabilitat, no en la certesa. Moltes converses sobre com fer polítiques d'IA s'empananeguen en discussions entre, d'una banda, qui diu: «*Hem de regular la IA molt rígidament ara mateix perquè és tan arriscada*» i, d'altra banda, qui diu: «*Però la regulació matarà la innovació, i de totes maneres, aquests riscos són imaginaris*». Però, tal com ho veig jo, no és només una opció entre frenar en sec o trepitjar l'accelerador. Si estàs conduït per una carretera amb gir i revolts inesperats, dues

coses t'ajudaran molt, i són tenir la visió clara pel parabrisa i un sistema de direcció excel·lent. En IA, això significa tenir una imatge clara d'on es troba la tecnologia i cap a on va, i tenir plans establerts de què fer en diferents escenaris. Concretament, això significa coses com invertir en la nostra capacitat de mesurar què poden fer els sistemes d'IA. Això pot sonar a «friquí», però és realment important. Ara mateix, si volem esbrinar si una IA pot fer alguna cosa preocupant, com ara hackejar una infraestructura crítica o persuadir algú perquè canviï les seves creences polítiques, els nostres mètodes de mesura són rudimentaris. En necessitem de millors. També hauríem d'exigir a les empreses d'IA, especialment a les empreses que basteixen els sistemes d'IA més avançats, que comparteixin informació sobre què estan construint, què poden fer els seus sistemes i com gestionen els riscos. I haurien de deixar entrar auditors d'IA externs perquè examinin la seva feina, perquè no siguin les mateixes empreses que la peritin. Un últim exemple de com pot resultar tot això és establint mecanismes d'informació d'incidències, de manera que quan les coses surtin

malament al món real, tinguem una manera de recopilar dades sobre què ha passat i com podem solucionar-ho la pròxima vegada. Com fem amb les dades que recollim sobre els accidents d'avió i els ciberatacs. Cap d'aquestes idees és meua, i algunes ja s'estan començant a implementar a llocs com Brussel·les, Londres i, fins i tot, Washington. Però la raó per la qual destaco aquestes idees, el mesurament, la divulgació, els informes d'incidents, és perquè ens ajuden a conduir el progrés de la IA, donant-nos una visió més clara pel parabrisa. Si la IA progressa ràpidament en direccions perilloses, aquestes polítiques ens ajudaran a veure-ho. I si tot va bé, també ens ho mostraran, i podrem respondre conseqüentment.

El que vull que tingueu en ment és que és cert que hi ha un munt d'incerteses i desacords en el camp de la IA. I que en tot cas, les empreses ja estan bastint i desplegant la IA per tot arreu, de maneres que ens afecten a tots. Deixant-ho tot en les seves mans, sembla que les empreses d'IA seguirien un sender similar al de les empreses de xarxes socials, gastant la majoria dels seus recursos

El que podem fer és establir les polítiques que ens donin una visió, la més clara possible, de com s'està canviant la tecnologia

en la creació d'aplicacions web i en [guanyar] l'atenció dels usuaris. I, per defecte, sembla que l'enorme poder dels sistemes d'IA més avançats es podria concentrar en mans d'un petit nombre d'empreses o, fins i tot, d'un petit nombre d'individus. Però el potencial de la IA va molt més enllà. La IA ja ens permet saltar les barreres entre llengües i predir les estructures de proteïnes. Els sistemes més avançats podrien deslliurar l'energia de fusió, neta i il·limitada, o revolucionar la manera en què cultivem els aliments, i mil coses més. I cadascú de nosaltres té veu en el que passa. No som només fonts de dades, som usuaris, som treballadors, som ciutadans.

O sigui que, per temptador que sigui, no podem estar-nos esperant que hi hagi claredat o consens dels experts per esbrinar què volem que passi amb la IA. La IA ja ens està passant. El que podem fer és establir les polítiques que ens donin una visió, la més clara possible, de com s'està canviant la tecnologia, i aleshores podrem entrar a l'arena i promoure els futurs que realment volem.

Gràcies. ■

FUNDACIÓ
IRLA



www.irla.cat/publicacions

CELESTÍ BOADA

ALCALDE REPUBLICÀ DE GRAMENET DE BESÒS
AFUSELLAT PEL FRANQUISME

PAU VINYES I RUIG

JOAN SELVES

DE L'ALCALDIA REPUBLICANA DE MANRESA
A GOVERNAR L'ORDRE PÚBLIC DE CATALUNYA

JOAN ESCULIES

JOAQUIM FORT

ALCALDE REPUBLICÀ DE TARRAGONA

CRISTIAN FERRER GONZÁLEZ · GUILLEM PUIG VALLVERDÚ

HUGAS I DURAN

PILAR FRANCÉS

**BIOGRAFIES
POLÍTIQUES**



clàssic



Shirley Anita Chisholm
Congressista dels EUA,
10 d'agost de 1970

En defensa de l'esmena per la igualtat de drets

Shirley Anita Chisholm (1924-2005) va ser la primera dona afroamericana congressista dels EUA, així com la primera dona afroamericana candidata a les primàries demòcrates a la presidència. La seva lluita i compromís la van convertir en un referent del feminisme i la lluita pels drets civils.

La *Equal Rights Amendment (ERA)* [Esmena per la igualtat de drets] va ser al centre d'una de les grans controvèrsies polítiques als EUA des de 1923, quan es va plantejar per primera vegada, i continua enfrontant els camps progressista i conservador. Durant dècades, legisladors contraris a la igualtat de drets la van tenir en letargia. L'ERA, gràcies a l'activisme feminista, tenia a la dècada de 1970 un gran consens bipartidista que feia previsible la seva aprovació i ratificació per part dels diferents estats dels EUA, fins que l'oposició conservadora va dur a terme una ferotge campanya en contra per defensar el paper tradicional de la dona. Aquesta campanya va fer tirar enrere diversos estats fent que

l'aprovació quedés suspesa. Encara avui no s'ha ratificat.

Tot i aquestes tribulacions, el discurs de Chisholm en defensa de l'ERA es manté com una referència lluminosa en la lluita per traduir la igualtat de drets entre homes i dones en llei.

Senyor president, la Resolució Conjunta 264 de la Cambra de Representants, que tractem aquí avui i que preveu la igualtat legal tant per a homes com per a dones, probablement representa una de les oportunitats més clares que tindrem per declarar la nostra fe en els principis que varen donar forma a la nostra Constitució. Proporciona una base legal per atacar la forma de prejudici més subtil, més generalitzada i més institucionalitzada que existeix. La discriminació contra les dones, únicament per raó del seu sexe, està tan estesa que a moltes persones els hi sembla normal, natural i correcta. L'expressió jurídica dels prejudicis per raó de creença religiosa o política han esdevingut un problema menor a la nostra societat. Els prejudicis basats en la

raça es troben, com a mínim, sota escomesa sistemàtica. Hi ha motius per a l'optimisme que començaran a extingir-se amb l'actual generació més vella. És hora d'actuar per assegurar la plena igualtat d'oportunitats a aquelles ciutadanes que, encara que són majoria, pateixen les restriccions que habitualment s'imposen a les minories: les dones.

L'argument que aquesta esmena no resoldrà el problema de la discriminació de sexe no és pertinent. Si l'argument es fes servir en contra d'una proposta de llei de drets civils, com s'ha fet en el passat, el perjudici que hi hauria darrere faria vergonya. Per descomptat, les lleis no eliminarien els prejudicis del cor dels éssers humans. Però aquesta no és raó per permetre que els prejudicis continuïn consagrats a les nostres lleis, per perpetuar la injustícia mitjançant la inacció.

L'esmena és necessària per aclarir innombrables ambigüitats i inconsistències en el nostre sistema legal. Per exemple, la Constitució empara les garanties processals en les esmenes cinquena i catorzena. Però l'aplicació de les garanties proces-

sals pel que fa a les distincions entre sexes no està clara. Les dones estan excloses d'algunes universitats estatals. En alguns estats, a una dona casada que es dedica a un negoci independent se li imposen restriccions. Les dones poden no ser seleccionades per a certs jurats. A les dones, fins i tot, se'ls imposa sancions penals més greus que als homes que cometen el mateix delictes.

Quins efectes legals reals tindria l'esmena sobre la igualtat de drets? L'esmena sobre la igualtat de drets dictaria només les relacions entre l'Estat i els seus ciutadans, no pas en les relacions entre particulars.

L'esmena seria en gran part d'aplicació automàtica, és a dir, que en cas de conflicte amb qualsevol llei federal o estatal, aquesta quedaria sense efecte un any després de la data de ratificació, sense necessitar cap més acció per part del Congrés o de les legislatures estatals.

Aquells que s'oposen a l'esmena afirmen que la seva ratificació crearia un estat de confusió en dret i donaria lloc a molts litigis per establir-ne el significat. Aquesta objecció ignora la influència dels antecedents legis-

latius pel que fa a la determinació d'intencions, així com les activitats recents de molts grups que preparen canvis legislatius en aquest sentit.

Les lleis laborals estatals que s'apliquen només a les dones, com per exemple les que limiten les hores de treball i els pesos a aixecar, quedarien inoperants, tret que la legislatura les modifiqui per aplicar-les als homes. A partir de principis de 1970, a la majoria dels estats hi hauria algunes lleis que es veurien afectades. No obstant això, en realitzar-se amb tanta rapidesa els canvis legislatius a conseqüència del títol VII de la Llei de drets civils de 1964, probablement quan es faci efectiva l'esmena d'igualtat de drets ja no quedaria cap llei estatal en conflicte.

En qualsevol cas, des de fa anys, hi ha hagut gran controvèrsia sobre la utilitat per a les dones d'aquestes lleis laborals estatals. Mai no hi ha hagut cap dubte que han imposat dificultats a les dones que necessiten o volen fer hores extres, o a dones que necessiten o volen llocs de treball millor remunerats, i no hi ha proves convincentes sobre quantes dones es beneficien de la política arcaica de

les lleis. Després que fou derogada la llei d'hores laborals de Delaware al 1966, no va pas haver-hi queixes de dones davant de cap de les agències de l'Estat a les quals se n'haguessin pogut plantejar.

S'haurien de revisar les lleis de jurats que no obliguen igualment a les dones al deure de prestar servei de jurat.

La Llei de selecció pel servei [militar], hauria d'incloure les dones, però les dones no estarien obligades a servir a les Forces Armades on no siguin aptes, més del que s'exigeix als homes per servir. El servei militar, tot i ser una gran responsabilitat, no està exempt de beneficis, especialment per als homes joves amb educació o formació limitades. Des de l'octubre de 1966, 246.000 joves que no complien els requisits mentals o físics normals han tingut l'oportunitat per formar-se i corregir problemes físics. Aquesta oportunitat no existeix per a les seves germanes. Només les noies que hagin acabat el batxillerat i que compleixen uns estàndards elevats en la prova educativa poden ser voluntàri-

es. La ratificació de l'esmena no permetria l'aplicació de requisits majors a les dones.

A la prestació de supervivència hi tindrien dret els marits de les treballadores de la mateixa manera que les dones dels treballadors hi tenen dret. Aquesta entra en conflicte amb la llei de la Seguretat Social i les lleis de jubilació de la funció pública i de les pensions militars.

Les escoles públiques i les universitats no es podrien limitar a un sexe i no podrien aplicar diferents requisits d'admissió entre homes i dones. Les lleis que exigeixin penes de presó més llargues per a les dones que per als homes no serien vàlides, i s'haurien d'oferir igualtat d'oportunitats per a la rehabilitació i la formació professional a les institucions penitenciàries públiques.

S'haurien d'harmonitzar les diferents edats de majoritat en funció del sexe.

Els organismes governamentals federals, estatals i altres estarien obligats a seguir pràctiques no discriminatòries en tots els aspectes d'ocupació, incloent-hi el personal

docent d'escoles públiques i d'universitats estatals.

Quins serien els efectes econòmics de l'esmena sobre la igualtat de drets? Els efectes econòmics directes serien menors. Si encara es mantenen lleis laborals que només s'apliquen a les dones, llur modificació o derogació presentaria oportunitats a les dones d'accedir a llocs de treball millor remunerats a les indústries manufactureres. Les majors oportunitats per a les dones d'accés a les escoles públiques de formació professional i de postgrau també tendrien a oferir accés a millors feines per a les dones.

Els efectes indirectes podrien ser molt més importants. El fet de centrar l'atenció pública en la greu discriminació legal, econòmica i social vers les dones mitjançant audiències i debats a les legislatures federals i estatals, donaria lloc a canvis d'actitud de pares, educadors i empresaris, els quals provocarien canvis econòmics substancials a llarg termini.

El prejudici sexual perjudica en els dos sentits. Els homes són oprimits pel que fa als requisits de la Llei de

selecció pel servei [militar], a la tutela legal obligada dels menors, i a les lleis de pensió d'aliments. Ambdós sexes, crec, haurien de ser subjectes al deure de servir i defensar aquest país quan sigui necessari.

Cadascú té la responsabilitat del manteniment de la mainada.

Existeixen objeccions a l'eliminació de les lleis que protegeixen les treballadores. Ningú acceptaria llur explotació. Però, què hi té a veure el sexe? Les condicions de treball i els horaris que són perjudicials per a les dones també són perjudicials per als homes; els salaris injustos per a les dones són injustos per als homes. Les lleis que limiten l'ocupació en funció del sexe són irracionals, i la prova d'això és llur discrepància entre estat i estat. Les característiques físiques dels homes i les dones no són immutables, sinó que abasten dos grans intervals que se superposen força. Crec que és obvi que una dona robusta podria ser més apta per al treball físic que un home feble. L'elecció de l'ocupació seria determinada per les capacitats individuals i les recompenses per un treball igual haurien de ser iguals.

Tot plegat es redueix al següent: les distincions artificials entre persones han de ser suprimides de la llei. La discriminació legal entre sexes es basa, en gairebé tots els casos, en visions obsoletes de la societat i creences precientífiques sobre la psicologia i la fisiologia. És hora d'escombrar aquestes relíquies del passat i alliberar-ne les generacions futures.

Les agències i institucions federals responsables de l'aplicació de les lleis d'igualtat d'oportunitats necessiten dotar-se d'autoritat per via d'una esmena constitucional. La Llei de drets civils de 1964 i la Llei d'igualtat salarial de 1963 no són suficients; tenen una cobertura limitada. Per exemple, una exclou les docents i l'altra deixa fora les dones administratives i professionals. La Comissió d'Igualtat d'Oportunitats d'Ocupació no ha demostrat ser una eina adequada, amb el seu poder limitat a la investigació, la conciliació i les recomanacions al Departament de Justícia. En els casos que ha tractat pel que fa a la discriminació sexual, ha fracassat en més de la meitat. El Departament de Justícia ha estat encara menys efectiu. Només s'ha

intervingut en un cas de discriminació per raó de sexe, i aquest era per una qüestió de procediment. En un segon cas, en què es va al·legar discriminació tant sexual com racial, es va donar molt més pes a l'acusació de prejudicis racials.

No s'hauria de citar aquí proves de discriminació per raó de sexe. Estan disponibles entre les xifres d'ocupació i de salaris del Departament de Treball per a qualsevol que encara tingui dubtes. L'eliminació de la discriminació implicarà tants canvis en les nostres lleis estatals i federals que, sense l'autoritat i l'impuls d'aquesta esmena proposada, potser trigarà 194 anys més. No podem ser partícips en la continuació de la demora. És evident que ara és l'hora que quedi constància en aquesta Cambra de la màxima expressió de la igualtat d'oportunitats que van professar els nostres pares fundadors.

Ho professaven, però no ho asseguraven per a les seves filles, com pretenien fer pels seus fills. La Constitució que van escriure estava dissenyada per protegir els drets dels ciutadans homes blancs,

ja que no hi havia ni pares fundadors negres, ni tampoc hi havia mares fundadores —una pena, en ambdós aspectes. No és massa tard per acabar la feina que van deixar sense fer. Avui, aquí, hauríem de començar a fer-la.

Per concloure, voldria puntualitzar quelcom. Els efectes socials i psicològics seran inicialment més importants que els resultats legals o econòmics. Com ha assenyalat Leo Kanowitz: «*Les normes de dret que tracten dels sexes produeixen inevitablement per se efectes de gran calat sobre els aspectes socials, psicològics i econòmics de les relacions entre homes i dones més enllà dels límits estrets de les cambres legislatives i els tribunals. Mentre els sistemes jurídics organitzats, les institucions socials més respectades i temudes alhora, continuïn diferenciant clarament, en el tractament o en les paraules, entre homes i dones sobre la base de distincions irrellevants i creades artificialment, la probabilitat que homes i dones arribin a considerar-se els uns als altres principalment com a éssers humans i només secundàriament com a representants d'un sexe o altre, continuarà sent remot. Mentre els pre-*

judicis sexuals impedeixin als homes i les dones reconèixer-se mútuament la humanitat essencial dels altres, nodrits per institucions legals i socials, la societat en el seu conjunt continuarà sent menys del que podria arribar a ser d'una altra manera». ■

1934 - 1939

PIONERES

DEL MUNICIPALISME FEMINISTA

EXPOSICIÓ ITINERANT

FUNDACIÓ
IRLA 





tribut Care Santos



Coia Valls
Escriptora
@coiavalls



Segons la Care Santos, «la lectura sempre ha estat un acte de llibertat, de diferència. Ara, al nostre món governat per pantalles i per corrents de pensament dominant, ho és més que mai». És per això que, parlant de llibertat, de màgia, de somnis i desitjos arribem, per força, a *El boig dels ocells*.

Molts factors m'han decantat a compartir l'experiència de lectura d'aquesta història. Dels personatges ens n'enamorem sense cap esforç. Encantadors, amants de les rutines, però amb un punt d'excentricitat latent.

Com ara el protagonista, en Schieffelin, un gran aficionat a l'ornitologia, el menor de vuit germans d'una família nouvinguda a la ciutat, membre destacat de la Societat d'Acclimatació

Novaioquesa. Juntament amb els seus companys, somia amb omplir d'ocells el cel de Nova York. Abans de portar a terme aquest desig, l'acompanyarem amb la seva família a Londres. És el 1861 i fuig de la guerra civil als EUA. Amb ell, i amb els ocells que ja esdevenen inseparables companys de viatge, tastarem la nostàlgia que mira d'apaivagar amb llargues passejades pels parcs londinencs. I hi ha el dol per la Martha, la seva germana, el consol que troba en llegir els quaderns que li ha deixat en herència, que el confortaran en hores baixes tot recordant la infantesa compartida.

Coneixerem personatges del seu cercle que, lluny de jugar papers secundaris, prenen relleu per la passió que posen en tot allò que fan. Entre d'altres, una cèlebre cronista social que s'ha proposat fer la volta al món i batre la marca de Phileas Fogg. En Daniel, un encantador immigrant d'origen hispà que vol seguir-la, amb una història d'amor, és clar. O un estrofolari grup d'amants de Shakespeare, que es proposen introduir l'estornell a terres americanes. Posaré l'accent sobre cinc parells de parèntesis. Les paraules propicien

On comencen les històries? S'interroga, t'interpel·la. Tornar a casa, els expatriats. A quina casa?

el joc, són una matèria prima molt engrescadora. Així, he buscat el significat de parèntesi al diccionari i, després de dir el que tots ja sabem, afegeix: «*Al llenguatge SMS i als escrits d'Internet s'usen com a part de les emoticones per indicar l'expressió dels llavis*». Un parèntesi que tanca és un somriure i un parèntesi que obre és un símbol de tristor. Passarem tres quartes parts del temps de lectura, molt especialment dins els parèntesis, amb un somriure als llavis. El detonant d'aquest estat plaent al que et transporta la novel·la rau en com està escrita, en la música, en el to.

També, sens dubte, en el farcit d'aquests parèntesis. Entre les seves parets s'hi expliquen contes, hi podreu flairar l'aroma de les pomes al forn, el rastre d'unes quantes monges, uns capellans bones persones i una personeta inquieta, un veritable terrabastall, lliure i cabuda, una pionera del periodisme i la investigació, que s'apunta a un bombardeig: la Nellie Bly.

L'ambientació està molt aconseguida. Des de la descripció detallada de com van abillats els uns i els altres

d'acord amb la seva personalitat, a com els pals del telègraf van envaint els carrers i canviant la fisonomia de la ciutat. Les olors dels carrers, la banda sonora que envolta els fets... Però, més enllà de la història que s'explica, hi ha reflexions entre línies que fan memorable l'experiència lectora. On comencen les històries? S'interroga, t'interpel·la. Tornar a casa, els expatriats. A quina casa? Els estrangers i com les coses importants mai no són fàcils. De com un objectiu és tot el que necessita una persona per continuar vivint. De l'amistat, de quan els humans conquereixin les altures, potser, ja no quedi res d'autèntic.

Novament amb paraules de l'autora:

«*Les novel·les han de parlar d'allò del que ningú no parla, d'allò que ens espanta, d'allò a què la societat torna l'esquena*».

Una lectura engrescadora entre ocells i personatges que fan «volar coloms» —estornells, volia dir!— Un boig, una colla de somiatruites. Quanta falta ens fan!



El boig dels ocells **Care Santos**

Columna

Barcelona, 2023

Care Santos és periodista i escriptora; ha estat molt prolífica en la seva producció literària, tant en català com també en castellà. Amb una quarantena de llibres publicats, ha estat reconeguda amb diversos premis literaris, entre els quals el Premi Nadal o el Joaquim Ruyra. ■



filmoteca

Els Bridgerton

Les històries d'amor de prínceps i princeses, amb les que vam créixer fins fa poc, ens havien deixat el cap mig desfet. Que n'ha estat de difícil deconstruir-nos a tota una generació amb unes imatges idíl·liques de com havien de ser les relacions!

D'entrada, eren prínceps i princeses, no fos cas que algun infant quedés impressionat si veia algun tipus de relació lèsbica o homosexual. Cert que ni la societat estava preparada, com per posar-ho de cop en una pel·lícula infantil. Però és que en les pel·lícules per a adults o adolescents tampoc hi havia cap altra opció. La història sempre tenia la mateixa base, fos per al públic que fos: un senyor carregat de pasta i poder salvava una pobre desgraciada i la convertia en reina.

Amb els anys, ens hem adonat que no tenien res de romàntiques ni d'enviables totes aquestes narratives, només van perpetuar els rols estructurals que imposa el patriarcat.

Els Bridgerton és una sèrie que ha trencat moltes normes, en totes les tres temporades. Sí que encara té algunes errades, com que el fil con-

ductor de la trama sigui conèixer com s'enamoren i com mantenen relacions tots els fills de la família Bridgerton. Però, tot i això, la seva maduresa feminista és ascendent fins a culminar en una tercera temporada on la protagonista ha trencat totes les barreres. Fins ara les princeses eren dones d'una bellesa determinada: primes, dòcils, fràgils, discretes i innocents. Normatives, vaja. I callades, no sigui que les dones parlem massa. Però ha arribat la Penélope Featherington, interpretada per l'esplèndida Nicola Coughlan, que ni compleix amb les normes hegemòniques, ni compleix amb els estàndards de bellesa, i es converteix en una referent per a totes. Sobretot les que estem fartes de veure que només s'enamoren les que no s'assemblen a nosaltres. I no aplaudim només que s'enamori d'un dels protagonistes de la sèrie i sigui correspost, no ens conformem amb aquesta nyonyeria. La Penélope té entre les seves mans un projecte personal que l'atrau, escriu la revista de salseig de l'època. O sigui, que la xafarderia formi part del fil conductor de la trama, a mi, em fa frisar.

El més important, però, és que ni al futur marit ni a la reina els interessa el projecte, però la Penélope no hi



Laura Fa
Periodista

lfcampo@gmail.com

Els Bridgerton és una sèrie que ha trencat moltes normes

renuncia i ens mostra com n'és de prioritària la seva feina.

És a dir, una princesa que es pot casar sense haver de renunciar a les seves inquietuds, amb prou personalitat i caràcter com per prioritzar-se a ella mateixa.

Fins ara, en la ficció, si una noia grassa trobava parella havia de callar per estar agraïda per aquesta obra de caritat que li feien. Així estem les nostres generacions, amb l'autoestima pel terra i amb una pressió estètica al damunt que ens aixafa el diafragma fins a l'ofec.

Durant les tres temporades de la sèrie hem vist com la representació dels actors és ben diversa i com els integrants de l'alta societat són, indistintament, afrodescendents, asiàtics, indis i blancs. També hem pogut veure com la diversitat sexual es tractada amb la naturalitat que es mereix i com el consentiment està present en les escenes sexuals entre els protagonistes. I ja per rematar, per ovacionar i aplaudir sense parar, els homes mantenen relacions pensant en el plaer de les dones. Si algú creu que la merda de les *50 sombras*

de Grey és el que ens agrada a les dones, és que està més perdut que Isabel Ayuso a la Patum de Berga.

Sí, cert que a la sèrie també hi predomina la masculinitat hegemònica, el romanticisme embafador, la procreació com a fi de tots els matrimonis, i els estereotips d'homes violents i dones tafaneres i envejoses. A veure, no és un tractat de feminisme acadèmic. Però, tot i això, porta a la reflexió en temes socials que ens ofeguen dia sí i dia també. Per tant, tot el que ens porti a reflexionar sobre els masclismes, els racismes, els capacitismes i el classismes, i a sobre ens entretingui dels maldecaps diaris, serà benvingut a casa. ■



The Bridgerton
Chris Van Dusen

Netflix, 2024



pinzell Un art orgànic



Helena Basagañas

Artista

info@helenabasaganas.com

➤ JOAN VILA

Helena Basagañas és una artista orgànica. Les seves formes parteixen de la realitat per expressar-se lliurement i fer-nos entrar en el món que ella veu. Formada a EINA i a la Universitat de Barcelona, cal destacar les exposicions fetes a l'extinta Capella de Sant Roc a Valls al 2017, el Young Gallery Weekend de 2019 i la seva actual relació amb la Galeria Jorge Alcolea-Nonell de Barcelona, on des del 2020 hi realitza exposicions periòdiques.

L'obra que presentem, *Ciutat vol traç*, ha guanyat el tercer premi del concurs de pintura Premi Renart del Gremi de Revenedors de Barcelona (2024). El llenç abstracte està cobert per tonalitats groguenques a excepció de la part superior dreta, on el color és el blanc. La frontera entre les dues superfícies està marcada per puntets de diferents colors, en una degradació que arriba a l'extrem inferior esquerre. D'aquesta manera, podem veure com la composició està marcada per una el·lipse que s'intenta expandir cap a fora del quadre.

Basagañas vol representar de manera desdibuixada, com un record fugaç, un moment d'estiu. Les orenetes, lev-motiv del premi Renart, en aquest cas simbolitzen un flash de primavera/estiu. De vegades hom, enecat per la llum d'abril del mediterrani, mira al seu voltant, i troba el groc, el verd i una corrua de mosques volants. Aquest «defecte» de la visió és el que Basagañas ens mostra com a orenetes.

Ciutat vol traç s'autoexplica amb el títol. La composició avorreix l'escenari on hauria de ser, la ciutat. Només hi veiem volums de colors de cel i de rastres d'alguns arbres. Però no hi ha edificis, no hi ha cotxes, no hi ha civilitat. Només volums de naturalesa viva. Així, l'artista el que ens proposa amb l'obra és una nova vida dins de la ciutat. Una vida que és refà amb l'arribada de les orenetes i que és independent del poder dels humans. Quan l'artista diu «*la ciutat vol traç*» és que vol que la tracem, que la mirem i que com un ser viu invoqui la seva naturalesa i esdevingui el que ella vol. ■





galeria

La intimitat compartida



Vanessa Roca

Fotògrafa

vrocaforne@gmail.com

➤ HELENA BERTRAN CALLAO

Vanessa Roca és fotògrafa i educadora, resident a Barcelona. El seu treball fotogràfic gira entorn l'interès per la representació de la identitat i les transicions vitals i parteix d'un exercici autorreflexiu. Forma part d'El Catalejo, associació que desenvolupa projectes comunitaris centrats en la imatge i el llenguatge visual. En els últims anys, la seva obra ha rebut diferents premis i s'ha exposat a Barcelona, Tarragona, Alacant, París i Wroclaw, entre d'altres.

El seu projecte *Never Neverland*, al qual pertanyen les tres fotografies publicades en aquestes pàgines, va rebre quatre premis als Visionats d'Art Photo Bcn 2021 i forma part de la Col·lecció de l'Arxiu Nacional de Fotografia, en el marc del Pla Nacional de Fotografia de la Generalitat de Catalunya.

Roca ens mostra els clarobscurs de la recerca personal durant la joventut: ho fa traslladant-nos a uns espais íntims, gairebé privats, als quals ens permet accedir a través de llums sensibles. Les tres imat-

ges ens condueixen per un camí de reflexions que, segur, ens ressonen: ens poden parlar de la lluita entre els possibles camins vitals, de les estones de vulnerabilitat, de l'eufòria solitària o compartida. També parlen, segons la fotògrafa, de tots aquells anys en què intensitat, contradicció i confusió conviuen en la seva vida: retrata així un procés de creixement pel qual, possiblement, passem totes les persones.

Per l'artista, fotografia i vida van lligades: una neix de l'altra. La fotografia, per tant, crea una capa més de relació entre la persona que la fa i la persona fotografiada. Aquesta idea de l'autora apareix latent en totes les obres de *Never Neverland*; hi observem aquesta mirada vulnerable cap a l'altre, un instant de feblesa individual, o els moments de serenitat compartits, i ens semblen representacions de vincles personals que evidencien detalls de vides privades.

Les seves fotografies passen de ser imatges fetes en la intimitat de la llar i en un moment de mirada individual, a ser exemples d'un procés vital que es veuen sotmesos a la mirada exterior. ■

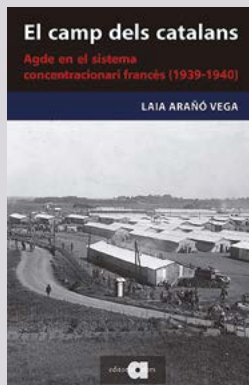








llibreria



El camp dels catalans

Laia Arañó

Editorial Afers

València, 2024

Durant la Guerra Civil, milers de catalans es van exiliar a l'Estat francès. Inicialment se'ls va concentrar en camps al Rosselló, però a inicis de 1939 va començar la construcció de nous camps, a Agde. Un d'aquests va rebre el nom de "el camp català". Aquest fet va suposar una diferència amb la resta de camps, on el sentiment de pertinença va ser molt fort, fet que va ajudar els interns a sobreviure en aquelles circumstàncies, gràcies també a la intensa activitat social i cultural. Un llibre que explica i relata una part de l'exili català a l'Estat francès.



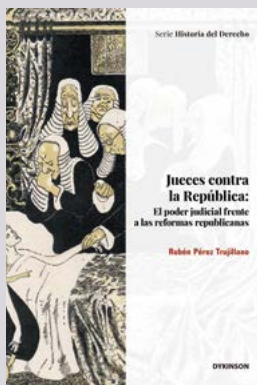
Filosofia política. Una introducció

Sergi Morales-Gálvez, Elvira Riera-Gil, Lluís Pérez-Lozano, Marc Sanjaume-Calvet (eds.)

Universitat de Barcelona Edicions

Barcelona, 2024

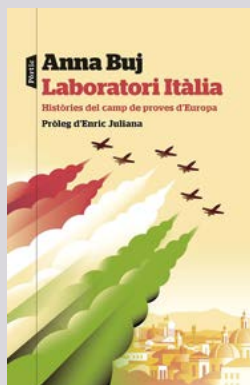
Del liberalisme al republicanisme, del feminisme a la teoria crítica... Aquest llibre mostra per on han transitat els grans corrents de la filosofia política contemporània per analitzar-les i examinar qüestions centrals avui dia que afecten a la quotidianitat, des de les diversitats, la moralitat de les fronteres o la generalització de drets. L'obra explora debats per fonamentar-los en la filosofia política, i per determinar i construir una societat més justa i lliure per a tothom.



Jueces contra la República
Rubén Pérez Trujillano

Dykinson
Madrid, 2024

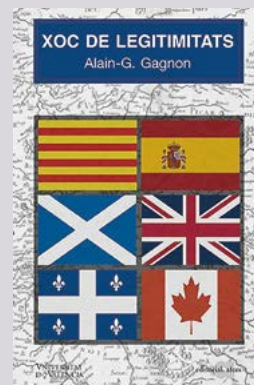
La utilització del poder judicial per condicionar, o fins i tot subvertir, el poder legislatiu ha estat una constant a la història de les democràcies modernes. Aquesta recerca permet analitzar el xoc entre el poder exercit pels jutges provinents de l'antic règim borbònic enfront a l'incipient poder constitucional republicà. La forma de com es va interpretar bona part de la legislació aprovada, ja fos en la separació de l'Església amb l'Estat o entorn a les autonomies, va derivar en un conflicte profund que va enrarir el desenvolupament de les polítiques transformadores del projecte republicà.



Laboratori italià
Anna Buj

Editorial Pòrtic
Barcelona, 2024

Itàlia es va convertir en el primer estat de la UE governat pel neofeixisme. Al 1994 va ser el primer estat on el populisme de la mà de Berlusconi va imposar-se. Aquest és un retrat de la Itàlia contemporània que serveix per entendre l'evolució que han tingut molts altres llocs del món, ja sigui l'auge del neofeixisme, els populismes o com es gestiona, per exemple, la immigració o les màfies econòmiques actuals.



Xoc de legitimitats
Alain G. Gagnon

Editorial Afers
i Publicacions Universitat de València
València, 2024

Com resoldre conflictes dins d'un Estat amb minories nacionals que reclamen més sobirania? Aquest llibre tracta sobre aquesta tensió i situa el federalisme com una resposta òptima. A canvi de la lleialtat de la minoria a l'Estat matriu, aquesta podria restaurar la seva sobirania. Una tensió que, s'apunta, ha d'anar més lligada a la legitimitat que a la legalitat. ■

eines

ACONSEGUIU
ELS NÚMEROS ANTERIORS

eines@irla.cat

FUNDACIÓ
IRLA 

OCTUBRE 2023

**ECONOMIA
AMB ULLERES
LILES**



DESEMBRE 2023

**L'ESTAT
DEL RÈGIM:
LA CRISI FREDA**



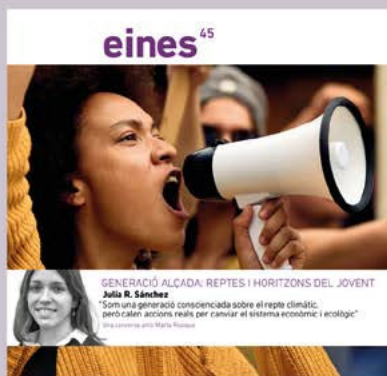
MAIG 2024

**EUROPA:
UN IDEAL (ENCARA)
EN CONSTRUCCIÓ**



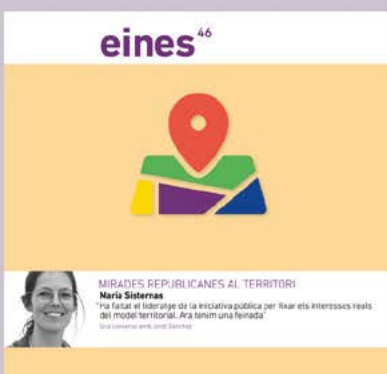
DESEMBRE 2022

**GENERACIÓ
ALÇADA:
REPTES
I HORIZONS
DEL JOVENT**



MAIG 2023

**MIRADES
REPUBLICANES
AL TERRITORI**



eines⁵⁰

PORTAL

L'administració a la cerca d'un model

Ismael Peña-López

CONNEXIONS

Reptes del món local a Catalunya: prestació de serveis públics des de la proximitat i la representació política

Jordi Cots i Domínguez

La contractació pública: una activitat de risc per la corrupció. Sistemes de control i eficiències

Neus Colet i Areal

Eines per a l'eficiència, la motivació i l'excel·lència del personal de l'administració pública

Sara Berbel Sánchez

La Intel·ligència Artificial com a nova superestructura

Lucia Velasco

NAVEGADOR

Alta direcció pública a Xile

Francisco José Silva Durán

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

VARIABLES

L'educació en clau comunitària: una oportunitat al segle XXI

Txus Morata

FULL DE CàLCUL

L'impost de successions com a garant de la mobilitat social

Sergi Sánchez i Enric Vila

ARXIU

El laberint polític de Xavier Rubert de Ventós

Pau Guinart

EXPLORADOR

La llengua feta arma: el nacionalisme rus i les arrels de la invasió d'Ucraïna

Hanna Perekhoda

FINESTRA

Com regular la IA, encara que sigui difícil de predir

Helen Toner

CLÀSSIC

En defensa de l'esmena per la igualtat de drets

Shirley Anita Chisholm

TRIBUT

Care Santos

Coia Valls

FILMOTECA

Els Bridgerton

Laura Fa

PINZELL

Un art orgànic

Helena Basagañas

GALERIA

La intimitat compartida

Vanessa Roca

LLIBRERIA