



EAPC blog

Obrim una nova etapa en la gestió pública catalana. Prou d'excuses i retards – Fòrum d'Entitats per la Reforma de l'Administració (FERA)

🕒 18 de maig de 2021



El 2015, un conjunt d'organitzacions preocupades per la qualitat de la governança i de la gestió pública vàrem constituir el **Fòrum d'Entitats per la Reforma de l'Administració (FERA)**, un espai informal de trobada d'entitats de la societat civil catalana que defensem la necessitat d'abordar, de manera conjunta,

constructiva i exigent, la tan reclamada reforma de l'Administració pública, que en el context econòmic, social i polític actual del país resulta imprescindible i urgent. El FERA inclou des de representants del tercer sector (Taula del Tercer Sector Social) fins a patronals (Cambra de Barcelona, Cecot), passant per entitats centrades en el món públic (ACGP), col·legis professionals (Polítòlegs i

Sociòlegs, Enginyers, Economistes) i el Club de Direcció Pública d'ESADE. Una barreja, doncs, de professionals de dins i de fora de l'àmbit públic, ja que creiem que la societat civil té el dret i el deure d'intervenir en el debat sobre el nostre model i el funcionament del sector públic.

En el moment de constituir-se, el FERA va realitzar una **diagnosi** dels actius i debilitats del món públic català. Els grans trets d'aquella anàlisi continuen essent vigents. Dèiem llavors i mantenim ara que:

- **Les administracions públiques són quantitativament i qualitativament molt importants.** Cal situar-les a la llista de factors clau d'èxit del nostre país i han d'ajudar a encarar els reptes presents i futurs en unes condicions adequades. Són el principal instrument de la nostra acció col·lectiva com a país.

- **No tenim un problema greu de consideració** pel que fa a la prestació de serveis bàsics **o d'eficàcia** en l'actuació, en sentit general.

- **No tenim un problema de dimensionament** en l'ocupació pública, d'acord amb les dades internacionals amb què la podem comparar. Això significa que fent créixer o reduint la dimensió en ocupació de les administracions no en resoldrem els problemes de fons. En tot cas, sí que s'observa un model de funció pública excessivament funcionaritzat per a moltes tasques que no requereixen aquest estatus, un sistema d'accés a la funció pública i de retribució que no és atractiu per a les persones amb més talent, un model de mobilitat intra i interadministracions molt rígid i estanc que limita les carreres i que acaba desmotivant professionals excel·lents, i un sistema d'accés als càrrecs directius molt poc transparent i gens meritocràtic, molt dependent dels partits polítics i les relacions personals.

- **Tenim un problema de finançament dels serveis públics.** A escala estatal, cal una revisió a fons del model de finançament de les administracions, especialment de la Generalitat, en relació amb la distribució de recursos entre els diferents nivells de l'Administració, entre territoris i respectant la solidaritat i, també, dels ingressos públics que en percentatge estan força per sota de la mitjana europea. Ara bé, les mancances del model de finançament actual no han de servir d'excusa per no ser exigents i no fer una millor gestió dels recursos humans, econòmics i institucionals disponibles.

- **Tenim un greu problema d'eficiència i d'eficàcia.** Les administracions catalanes podrien generar molt més valor públic del que generen. Malgrat que són raonablement eficaces, en general són poc eficients, especialment en els àmbits que no tenen una pressió ciutadana directa. Amb els mateixos recursos es podrien obtenir resultats i impactes molt millors. Els mateixos resultats es podrien obtenir amb menys recursos. Si no s'apliquen canvis estructurals, una administració ineficient que obté més recursos acaba generant més malbaratament de diners públics.

El problema de funcionament és causat fonamentalment per un seguit de dèficits en el model organitzatiu: de governança, de coordinació entre les administracions de direcció i de gestió. Tenim organitzacions poc eficients, amb direccions sovint poc preparades, amb un grau de coordinació baix, amb duplicitats i sense cap avaluació real de la gestió.

A més, tenim un nombre excessiu d'entitats públiques (més de 2.200) i una gran quantitat d'ajuntaments amb una mida que fa inviable que siguin eficients (el 87% dels municipis tenen menys

de 10.000 habitants), sense oferir serveis mancomunats o compartits.

Aquest és un problema que depèn en bona part de la potestat autoorganitzativa de Catalunya i que mai s'ha abordat amb decisió i compromís.

· **Tenim un problema d'imatge social.** La major part de treballadors del sector públic (en proporció equivalent al sector privat) són professionals competents, amb vocació de servei i amb inquietuds en relació amb la millora de les organitzacions en les quals desenvolupen la seva tasca. No obstant això, la valoració social d'allò que s'associa amb termes com "administració" o "funcionaris" no és gaire positiva, malgrat que, paradoxalment, la valoració es transforma en positiva quan es demana a la gent que jutgi en funció d'experiències viscudes recentment en relació amb l'Administració i els serveis que presta. Aquest és un problema que afecta directament els professionals de l'àmbit públic, però també la societat que en reclama una millora, perquè sota la perspectiva del tòpic i l'estigmatització, causats per una crítica no constructiva i que alhora genera com a reacció una autodefensa immobilista, no hi ha avenç possible.

· **Si es vol reactivar l'economia cal un sector públic que l'acompanyi** i que en potencii l'activitat productiva. De vegades es contraposa l'acció pública i l'acció privada, la qual cosa és un error. L'acció conjunta del sector públic, les empreses i el tercer sector és un dels valors històrics de Catalunya que cal continuar potenciant.

Junt amb la diagnosi, en néixer el FERA, el Fòrum també va presentar a les autoritats del país una trentena de **propostes** concretes, articulades entorn a sis eixos: política i gestió, governança, professionals del sector públic, responsabilització, bon govern i ètica pública, i innovació.

Posteriorment, el FERA ha estat fent el seguiment de les polítiques públiques relacionades amb aquelles propostes, i la **conclusió** és que el balanç d'aquests darrers anys no és prou positiu. Tot i els avenços en algunes àrees (com la de digitalització, la transparència o la limitada reducció del nombre d'ens instrumentals), els grans temes de fons no s'han abordat amb decisió, i qüestions clau com la del directiu públic o l'avaluació han anat quedant pendents. Clarament, la reforma de l'Administració no ha estat la prioritat dels nostres governants, ni del legislatiu ni de l'executiu.

Ara ens disposem a iniciar una **nova legislatura** catalana, amb perspectives de més estabilitat i de superació de la problemàtica afegida de la Covid. Això constitueix una oportunitat per reprendre l'agenda de canvi públic. Davant la nova etapa que encetem, doncs, el FERA vol recordar els principals **reptes** que hem d'afrontar.

–**Rejuveniment de les plantilles** de treballadors públics. Les administracions catalanes necessiten saba nova i recuperar múscul. La incorporació de noves conhortes d'empleats públics, però, s'hauria de fer sota una lògica de selecció i de vinculació revisades. La presencialitat i els mecanismes de carrera professional també s'hauran de repensar.

–**Prioritzar la transformació digital** de l'Administració. Els darrers anys s'ha fet un gran esforç de digitalització de la gestió pública amb millores notables però s'han assolit pocs avenços pel que fa a la transformació de processos i models de gestió per aconseguir que la relació amb l'Administració sigui més fàcil, àgil i eficient. Cal ser molt exigents amb les administracions o departaments que

incompleixen les obligacions de prestar els serveis públics digitals amb totes les garanties perquè, en aquests moments, s'han convertit en un factor d'inclusió social.

-**Govern obert, transparència i integritat.** Amb la implantació de les lleis de transparència, s'ha fet un gran salt qualitatiu i quantitatiu, però no és suficient. Ara mateix, només compleixen els governs que s'ho creuen (que en són molts) o els que volen obtenir un reconeixement públic d'alguns dels rànquings que s'elaboren. Ara bé, qui no vol, no compleix i no passa res. Això és motivat en bona part pel fet que cal trobar un procediment més clar i imparcial per incoar els procediments sancionadors previstos en la llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com del codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu, que han de ser l'objectiu d'una modificació de la llei que estableixi sancions i el procediment per aplicar-les. Cal també replantejar la llei catalana per dotar la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i al Síndic de Greuges de més mecanismes de control, supervisió i sanció. És fonamental garantir el compliment efectiu del dret d'accés a la informació sense identificació prèvia (que és un fre) i reduir les càrregues de la publicitat activa a les entitats públiques amb pocs recursos. I cal impulsar sistemes d'integritat pública que no estiguin controlats o tutelats pel nivell polític. En aquest sentit, caldria modificar l'Acord de Govern 82/2016, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública, pel que fa a la composició del Comitè Assessor de l'Ètica Pública, per tal que al capdavant s'hi situïn persones de solvència contrastada i independència reconeguda, lliures de filiacions polítiques i de càrrecs a l'Administració. L'ètica pública ha de ser tangible per al ciutadà i ha d'anar molt més enllà de la lluita contra la corrupció. El model actual no acaba de generar confiança de la ciutadania en les institucions i el sistema democràtic.

-Apostar decididament per l'**avaluació de polítiques** públiques. Es presenten plans de govern o d'actuació ambiciosos, però no se'n fa cap avaluació ni retiment de comptes. I si es fan, generalment tenen poc rigor. Massa sovint es posen en marxa polítiques sense una fonamentació adequada ni reflexió prèvia, i es mantenen en vigor sense la imprescindible revisió periòdica. Per tant, la millora de les polítiques públiques passa pel redisseny a la llum de l'evidència i de l'anàlisi crítica. En aquesta direcció, caldria com a mínim modificar la llei 13/2008 de la presidència de la Generalitat i del Govern per fer obligatòria la confecció d'un pla de govern i la seva avaluació anual amb criteris de bona gestió econòmica i social. Així mateix, també caldria modificar la llei de finances públiques de 2002, reforçant-ne els aspectes del rendiment de comptes i de la gestió per programes i que indiqués l'obligatorietat, al tancament de cada exercici pressupostari, d'elaborar un document que analitzi la informació i avaluï/justifiqui què s'ha gastat, què no i per què. També, l'anàlisi de les polítiques públiques que consten en el pressupost per programes i dels corresponents indicadors dels resultats i de l'impacte que es volia aconseguir, amb criteris d'economia, eficàcia i eficiència.

-Desenvolupar d'una vegada la **direcció pública** professional, com una institució que articula la relació entre l'àmbit polític i l'àmbit tècnic, amb un règim específic i sistemes de selecció i reconeixement. El rendiment de les organitzacions depèn en bona mesura de les competències i habilitats de les persones que tenen al capdavant, i de l'autonomia de gestió de què gaudeixin. El Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic de 2014 preveia en un eix específic (el 4) "*professionalitzar, mitjançant el corresponent desplegament normatiu, dels càrrecs directius de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic, introduint criteris d'idoneïtat i competència professional per al seu accés i d'avaluació de resultats*", i es va concretar en el

Projecte de llei d'ordenació del sistema de DPP de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic, aprovat pel Govern de la Generalitat el 21 de juliol de 2015 i tramès al Parlament. Tanmateix, aquest projecte de llei no va disposar de prou consens perquè se'n completés la tramitació. I a la darrera legislatura, en el marc de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i enfortiment de la integritat pública, la DPP es va tornar a incorporar a l'agenda del Govern novament sense traducció legal. Existeix, doncs, prou material de base com perquè no hi hagi cap excusa tècnica per a l'aprovació de la DPP en la legislatura actual.

-Administracions i governs intel·ligents. Estem vivint una revolució de noves tecnologies que aporten nombroses oportunitats de millorar els serveis públics. Al sector públic no ho estem aprofitant per oferir serveis públics més innovadors, fàcils, eficients, personalitzats, proactius i transversals. Per aconseguir-ho cal fer un procés d'aprenentatge que implica crear espais col·laboratius d'experimentació pràctica per validar el valor públic de la seva aplicació pràctica i definir models reutilitzables per totes les administracions catalanes, amb necessitats i capacitats diferents.

No és acceptable que s'actui a cegues i per intuïció, quan es podria fer científicament, rendibilitzant el *big data* i la intel·ligència artificial per generar coneixement i prendre millors decisions, quelcom crític en un entorn de limitació de recursos i exigències ciutadanes creixents. De la mateixa manera, la prospectiva ha d'ajudar a pensar i actuar estratègicament. A la vegada, cal exigir l'accés de les administracions catalanes a les bases de dades estatals i europees que les puguin fer més eficients. Un exemple clar són els problemes que l'ATC té per accedir a les de l'AEAT, fet que dificulta poder realitzar una adequada política fiscal.

-Acostament governants-governats. No hi ha suficient retiment de comptes ni comunicació bidireccional entre electors i elegits, i això, junt a la falta d'eficiència i comunicació governativa, augmenta la insatisfacció dels governats. La qualitat de la democràcia depèn del grau de *responsiveness* del sistema polític (que passa, també, per repensar el sistema d'elecció dels representants polítics i, per tant, per l'aprovació d'una llei electoral catalana pròpia).

-Governança compartida. Malgrat la moda dels processos participatius, aquests solen consumir molts recursos i donar pocs dividends, sense tornar tampoc el control a la gent. D'altra banda, el món públic no pot desapropiar tot allò (legitimació, coneixement, valors, recursos) que pot aportar el sector privat i no lucratiu a les polítiques públiques. Els governs ja no poden fer-ho tot, ni fer-ho tot sols. Cal la implicació i corresponsabilitat continuada de tothom (ciutadans, entitats, empreses...) en el disseny, posada en pràctica i avaluació de les polítiques i serveis públics. S'ha d'aprofundir (i no pas anar enrere) en la col·laboració publicoprivada, però amb la part pública essent capaç de dur el timó i conservar el control.

-Impuls innovador i reformador. Hi ha massa acomodació a la inèrcia (que porta a l'obsolescència) i massa por dels canvis (que porta a l'immobilisme). El món i les necessitats de les persones canvien ràpidament i profundament. Cal saber-s'hi adaptar, quan calgui, i saber anticipar-s'hi i modelar-ho. Introduir la cultura i les eines de la innovació i repensar constantment les polítiques i els programes públics. I aconseguir accelerar els ritmes administratius, de manera que es deixi d'arribar tard als futurs desafiaments. Per aconseguir això darrer, caldrà fer un esforç de simplificació i racionalització majúscul (al contrari del que ha succeït els darrers anys), que abasti des de la contractació fins als sistemes de gestió, passant per les estructures i la massa normativa.

-Treball en xarxa intra i interadministracions. La fragmentació administrativa i la competència entre governs o el seu simple isolament impedeixen donar resposta a les necessitats dels ciutadans. Les problemàtiques són multicausals i no entenen de fronteres administratives. Col·laborar és la clau de l'èxit. Cal definir un model de prestació de serveis públics presencials i digitals, amb una visió de país i de sistema integrat, amb una governança clara que eviti duplicitats i promogui el model més eficient per a cada cas: des de la proximitat o des de la centralització amb economies d'escala. Hauríem d'aprofitar les bones experiències de creació de sistemes públics als àmbits de la salut, la policia o els serveis socials. L'objectiu final és fer transparent la complexa governança entre els diferents nivells de l'Administració i oferir els millors serveis públics, posant el ciutadà al centre.

- Connectar de manera efectiva els instruments d'**alineament estratègic** dins les organitzacions públiques: pla de govern, programació pressupostària, cartera de serveis i avaluació. Tot això, tenint com a fonament el marc conceptual de la gestió per resultats.

En resum, no cal reinventar la roda: simplement cal utilitzar-la (el *know-how* i experiència, eines i metodologies ja existents), de forma que dotem les nostres administracions de més solidesa institucional i de més capacitat de generar valor i de contribuir a la transformació del país. Aquests darrers mesos, amb les crisis associades a la Covid (sanitàries, socials i econòmiques), hem tornat a constatar que la bona gestió importa i que pot salvar (o fer perdre) vides, llocs de treball i benestar.

Estem vivint una nova revolució tecnològica. El món està canviant a un ritme trepidant i no espera a ningú. Des de la Comissió Europea en són conscients i s'han impulsat els importants fons europeus Next Generation per promoure reformes estructurals de l'economia i la gestió pública. És urgent la reforma de l'Administració catalana per donar resposta a les necessitats de la ciutadania d'avui i, sobretot, de demà. Correm el greu risc de perdre les oportunitats que poden garantir a Catalunya continuar progressant econòmicament i socialment.

Reclamem, en conclusió, una agenda per a la reforma que guii la nova etapa que ara s'inicia. Una agenda ambiciosa, calendaritzada i dotada de recursos, impulsada des dels màxims lideratges i consensuada entre tots els actors polítics, i amb la complicitat dels servidors públics i la societat civil. L'acord és possible i necessari i, per tant, esdevé imperatiu i inexcusable.

Fòrum d'Entitats per la Reforma de l'Administració (FERA)

Integrada per l'Associació Catalana de Gestió Pública (ACGP), la Cambra de Comerç de Barcelona, la patronal Cecot, el Club de Direcció Pública ESADE Alumni, el Col·legi d'Economistes de Catalunya, la Comissió dels enginyers industrials a les administracions públiques del Col·legi i Associació d'Enginyers Industrials de Catalunya, el Col·legi de Professionals de la Ciència Política i de la Sociologia i la Taula del Tercer Sector Social.