

L'EVOLUCIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ I LA FUNCIO PÚBLIQUES A CATALUNYA

Materials, 18

L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya

**Un recorregut pels sistemes
de gestió de la Generalitat,
des de 1980 fins a 2002,
i unes reflexions sobre el futur**

Josep-Ramon Morera i Balada

Barcelona, 2003



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Morera i Balada, Josep-Ramon

L'Evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya : un recorregut pels sistemes de gestió de la Generalitat, des de 1980 a 2002, i unes reflexions sobre el futur. - (Materials ; 18)

ISBN 84-393-6060-6

I. Escola d'Administració Pública de Catalunya II. Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic III. Títol IV. Col·lecció: Materials (Escola d'Administració Pública de Catalunya) ; 18

1. Administració pública - Catalunya - Història - S. XX 2. Funció pública - Catalunya - Història - S. XX 3. Catalunya - Política i govern - 1980/351(467.1)"1980/2002"(091)

© 2003, Josep-Ramon Morera i Balada

D'aquesta edició:

© 2003, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: maig de 2003

ISBN: 84-393-6060-6

Dipòsit legal: B-22.238-2003

Fotocomposició: Anglofort, SA

c/ de Rosselló, 33 - 08029 Barcelona

Impressió: Novagràfik, SL

c/ de Vivaldi, 5 - 08110 Montcada i Reixac

*A la Carlota, el Jordi,
la Carla i l'Elma*

«En aquesta època la teoria pactista, reelaborada pels doctors de l'audiència i pels juristes de les corporacions públiques, havia assolit uns resultats que revelen el caràcter pràctic de les concepcions polítiques de Catalunya. Mentre arreu d'Europa, ara inclosa Anglaterra, el jusconstitucionalisme desapareixia devorat per l'absolutisme monàrquic, ja que és fàcil combatre una abstracció per una altra, a Catalunya s'esdevenia el contrari: el pactisme sortia envigorit de les polèmiques amb Carles I, Felip II, Felip IV i els seus secretaris, ministres i consellers. Els catalans recordaven les constitucions fixades per Jaume II, Ferran I i Ferran II sobre els pactes; però, a més, deien que els pactes havien estat assolits mitjançant diners i que aquesta compra - venda d'autoritat s'havia de ratificar a cada nova successió de sobirania. O sigui que el rei no era senyor per fet d'herència, sinó quan jurava personalment les constitucions de Catalunya i, per tant, acceptava de ple l'esperit pactista del país. Aquestes afirmacions anaven tan lluny, que s'arribà a sostenir que cap monarca no podia donar ordres a Catalunya ni nomenar un delegat o funcionari seu —posem per cas, el virrei—, mentre no hagués acomplert el pas decisiu de venir al país a jurar-hi les seves lleis. Semblarà que aquesta posició maximalista fou purament teòrica. No és ver.»

Jaume Vicens Vives, *Notícia de Catalunya*, Barcelona, 1954

SUMARI

Introducció	13
1. La feina feta	17
1980 – 1989:	
<i>El punt de partida del creixement institucional</i>	17
1980: A l'inici, els grans paquets competencials i la voluntat ferma d'autogovern	18
1981: La cessió de tributs i les primeres mesures urgents per a la funció pública	20
1982: El desenvolupament d'un primer marc de referència per a la governabilitat	21
1983: L'interès per situar la gestió dels serveis en l'entorn organitzatiu més pertinent	21
1984: La determinació del marc bàsic aplicable als funcionaris públics	23
1985: El desenvolupament de les bases estatutàries de la funció pública catalana	24
1986: Instruments d'anàlisi i de reflexió sobre les organitzacions públiques	25
1987: L'ordenació del territori, el règim jurídic local i la formació del personal	26
1988: L'elecció de polítiques públiques i la incorporació de noves eines de gestió	27
1989: Més instruments per organitzar l'acció pública	29

<i>1990 – 1999:</i>	
<i>La consolidació i el desenvolupament del disseny organitzatiu</i>	31
1990: El model sanitari català i un primer exercici de simplificació de tràmits	31
1991: Polítiques sostenibles i respecte pel medi	33
1992: Un disseny organitzatiu de referència per executar l'obra pública	34
1993: Instruments eficaços per a una gestió eficient dels recursos humans	36
1994: El desplegament de la policia i la contenció del creixement organitzatiu	37
1995: De la inversió en infraestructures culturals a la gestió dels seus continguts	39
1996: La integració d'actuacions i els avenços en les polítiques de modernització	40
1997: Nous capítols en l'increment de la competència i l'ordenació de la funció pública	42
1998: Les noves tecnologies i els projectes de millora organitzativa	44
1999: La gestió del cicle integral de l'aigua i l'assaig d'experiències d'externalització	46
 <i>Més enllà de l'any 2000: la recerca d'un espai i d'uns recursos suficients per al país</i>	 48
2000: Noves operacions de redistribució de competències per guanyar congruència	49
2001: El Programa governamental CAT21 i l'Administració Oberta de Catalunya (AOC)	50
2002: Catalunya sense límits, el 21 d'octubre i la reestructuració del Govern	52
 2. L'estat de l'art	 55

3. Propers passos, propers graons	63
3.1 Les noves fórmules de prestació de serveis i els límits a l'intervencionisme públic	65
3.2 Funció pública i servei públic	70
3.3 Model burocràtic i noves tendències emergents	77
3.4 Suficiència en les polítiques de funció pública	81
3.5 Allò que serà a l'agenda en matèria de funció pública	84
3.6 La direcció pública	94
3.7 La contractualització de les relacions	99
3.8 La planificació de les actuacions, la transparència i la rendició de comptes	101
3.9 Per un nou disseny de la prestació dels serveis públics: l'impacte de les TIC	104
3.10 L'Administració única i una única organització pública per al país	106
3.11 El sentit de la innovació sobre les organitzacions públiques de Catalunya	113
4. Cloenda	119

INTRODUCCIÓ

A l'inici del mil·lenni ningú no posa en dubte l'avenç formidable que hi ha hagut, l'últim quart de segle, en l'àmbit de la prestació dels serveis públics. Amb recurrència periòdica, en els mitjans d'informació general i en publicacions especialitzades, es fan anàlisis més expertes que la que es presenta, que informen sobre les millores que s'han obtingut en els nivells de qualitat, extensió i impacte de la bateria de serveis, la provisió dels quals resta sota responsabilitat pública.

Sens perjudici d'aquesta obvietat, igualment a ningú no s'escapa que encara hi ha molt camí per fer i que el nivell assolit en cap cas no ha de servir per fer apologia de l'excel·lència. En aquest sentit, les organitzacions públiques que es preuen saben perfectament que l'increment de la legitimitat i del reconeixement que puguin obtenir de la ciutadania que les finança i a la qual es deuen i serveixen, depèn en gran mesura del nivell de qualitat de l'oferta de serveis i de la capacitat d'adaptació a les noves demandes socials que són exigibles permanentment.

El compromís amb la innovació contínua que impregna el comportament de les societats emprenedores i que influeix positivament sobre el seu dinamisme està en relació directa amb els models de gestió pública de què disposen, atès que el sistema organitzatiu que adopten els poders públics pot incidir favorablement i de manera rellevant en l'evolució de l'estructura social i de competència d'aquestes societats. Quan això succeeix, el sector públic esdevé motor de desenvolupament, genera sinergies i actua empàticament amb la xarxa civil. Per contra, l'articulació d'un aparell

públic basat en un model de gestió i d'exercici de competències que és font d'un cost excessiu, representa un llast que pot arribar a posar en crisi l'evolució esmentada, ja que afecta negativament els indicadors de competitivitat.

En qualsevol cas estem davant un debat obert, que de cap manera no és pacífic, i que sovint bascula sobre posicions que, portades als seus extrems, o bé defensen una presència de la cosa pública d'ampli espectre en tots els àmbits d'activitat social, com a garantia de la societat del benestar, o bé sustenten que el model de desenvolupament obliga a minimitzar aquesta presència pública en benefici d'un ampli protagonisme de les regles de mercat com a element que garanteix l'increment de competitivitat.

A l'empara de les tesis que, breument, s'acaben d'exposar, l'evolució de les organitzacions públiques s'ha vist força influïda, segons quins hagin estat els valors força instal·lats en l'agenda política, de manera que aquelles que han estat dominades per criteris clarament eficientistes han tendit a construir uns sistemes de gestió pública substantivament diferents de les organitzacions que, per exemple, han preferit potenciar valors associats a la tradició garantista dels poders públics.

De la mateixa manera, poden detectar-se diferències —que, tot i semblar imperceptibles, són d'abast— de l'observació de sistemes públics que han emfasitzat l'obtenció de resultats davant d'aquells altres on l'atenció s'ha posat en la seguretat de les seves actuacions.

Així, els dissenys estructurals, els sistemes de gestió i la determinació de les competències públiques, tant per la seva quantitat com per la tipologia dels recursos que s'han posat al servei de l'execució, han donat lloc a models de funcionament més o menys congruents, que permeten especular sobre els possibles itineraris que, en el seu desenvolupament organitzatiu, estan articulant la pluralitat d'administracions públiques que hi ha en el nostre entorn cultural.

A tot això cal afegir un altre debat que, tot i que no ha transcendit al gruix de la ciutadania, està sobre la taula, com és el que es refereix al paper que

hauran de tenir els estats-nació, constituïts a l'inici de la història moderna, en una època dominada per la mundialització, on les aliances supranacionals són un fet incontestable que porta implícita una reflexió sobre l'excés de nivells de decisió de tipus polític i la complexitat i la sobreposició d'instàncies públiques.

Davant del que s'ha dit, convindria preguntar-se què ha succeït en els diferents sectors públics —estatal, autonòmics i locals— que s'han desenvolupat a la Península des de la instauració de la democràcia, d'acord amb el model que recull la Constitució.

Sens perjudici que observadors més experimentats puguin fer una anàlisi sinòptica d'allò que ha succeït arreu del territori públic peninsular, en aquest document es pretén concentrar l'esforç en l'evolució del Govern de Catalunya, ja que del que s'exposarà seguidament es poden extreure diverses conclusions en relació amb els models de gestió que s'han bastit en l'evolució de les institucions pròpies d'aquest país.

En qualsevol cas l'anàlisi té entre els seus objectius l'intent d'aportar llum i una certa visió de per on s'han desenvolupat els esdeveniments, atès que, amb massa freqüència i des de posicions que pretenen ser analítiques, s'empren arguments que defensen que en els 25 anys de democràcia han estat escassos els canvis que s'han dut a terme en els hàbits, els processos de gestió i la cultura organitzativa de l'Administració de la Generalitat.

Així doncs, a l'efecte de dibuixar un breu recorregut, és obligatori recapitular sobre quin ha estat el camí fet en l'àmbit de la gestió pública, quin és l'estat de l'art i aventurar-se a fer aproximacions temptatives sobre les perspectives de futur i els possibles itineraris que es poden recórrer.

1. LA FEINA FETA

Si ens centrem, com ja em dit, en l'evolució de les institucions públiques a Catalunya i, més concretament, en les capacitats d'autogovern que s'han desenvolupat des de la Generalitat de Catalunya, paga la pena començar fent una anàlisi breu, encara que sigui sumària, del que ha succeït els darrers 25 anys, i fixar l'atenció, a aquest efecte, no tant en la identificació de les actuacions que en el decurs d'aquests anys s'han considerat més rellevants en l'ordre polític, sinó en aquelles accions que fan perceptible una línia d'actuació que permeti extreure conclusions en l'àmbit organitzatiu.

El juny de 1977, Espanya s'estrenava en l'exercici de la democràcia, feia poc que s'havia sortit del juràssic i aquí l'eslògan «Llibertat, amnistia, Estatut d'autonomia» donava notícia d'allò que encara semblava quimèric pel que fa a l'obtenció de l'autogovern. De totes maneres, en el període de tres anys, que aleshores es va fer etern i que ara resulta singularment breu, es disposava d'institucions pròpies i d'un govern elegit democràticament.

1980 – 1989: El punt de partida del creixement institucional

Al principi de 1980, el Govern estava instal·lat, gràcies al fet que així s'havia previst a la primera norma de caràcter organitzatiu de la Generalitat Provisional,¹ al Palau de la plaça de Sant Jaume, en un espai cedit per

1. Decret de 18 de març de 1978, d'aprovació del Reglament de règim interior de la Generalitat de Catalunya.

la institució que l'havia manllevat durant els últims 40 anys, la Diputació Provincial de Barcelona, i disposava d'un nombre escàs de funcionaris que provenien d'altres administracions en comissió de serveis i d'un volum encara més reduït de col·laboradors propis en situació precària.

El pressupost d'aquell any s'apropava als 7.000 MPTA (42.070.847,31 €) i preveia una plantilla que no superava les 500 persones.² De tota manera, aquesta situació es va capgirar radicalment al tancament de l'exercici, atès que en el seu transcurs es van rebre dues competències emblemàtiques, com són la sanitat i l'ensenyament, que van donar lloc a la incorporació d'un contingent de recursos humans important, 26.000 i 28.000 persones, respectivament.

Des de la formació del primer Govern es van fixar unes primeres bases de referència sobre el sostre estatutari i es va iniciar un procés de negociació amb l'Administració de l'Estat, que, al seu torn, també es trobava immersa en una fase embrionària d'exercici de la democràcia, que havia de servir per tancar la transferència de les competències que, des de l'executiu català, es consideraven fonamentals per posar de manifest la voluntat inequívoca d'exercir l'autogovern.

1980: A l'inici, els grans paquets competencials i la voluntat ferma d'autogovern

Les primeres transferències que es van fer atenien als àmbits de l'esport i de la joventut, i al final d'aquell primer any es van donar per concloues les negociacions sobre el gruix d'aquelles competències que, d'una manera més clara, incidien sobre els interessos públics dels ciutadans de Catalunya.

Així es va traspassar, com ja hem dit, tot allò relacionat amb la salut de les persones i el benestar dels sectors de la societat més desfavorits (INSALUD i INSERSO), l'ensenyament i l'ordenació i la gestió de les infraestructures i l'obra pública.

2. Llei 5/1980, de 17 de desembre.

Simultàniament, es van posar en marxa una sèrie de mesures adreçades a dotar recursos destinats a assistir els municipis del país, mitjançant el Pla únic d'obres i serveis de Catalunya (PUOISC),³ amb la finalitat de dibuixar una política pública en aquest àmbit que generés sentit d'identitat i tutela directa per part de l'Administració principal sobre les administracions que estan més a prop de les necessitats de la població.

D'aquesta manera, davant d'estratègies practicades per altres territoris de l'Estat, que han posat l'èmfasi de la negociació, en el fet de rebre les possibles competències en les condicions econòmiques més beneficioses, sens perjudici que això en pogués diferir l'assumpció, el Govern de Catalunya va optar per impulsar un procés imparabile d'incorporació de competències, funcions i recursos implicats que ràpidament va transformar l'escenari públic del país.

Una prova d'aquesta actitud va ser la recepció d'unes competències, com ara les que es relacionen amb els serveis penitenciaris,⁴ que encara avui, 20 anys després d'haver-se assumit, no han estat transferides a cap altre territori.

En el mateix sentit, la voluntat ferma de fixar, sense dilacions, un sostre ambiciós d'autonomia en l'exercici de les funcions de govern resta il·lustrada en recordar que, aquell any, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat,⁵ la qual va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat per part de l'Estat, que va ser estimat pel Tribunal Constitucional.

Així es va avortar una iniciativa que, de ben segur, hauria canviat substancialment el mapa públic de Catalunya.

En tot cas, i més enllà d'algun episodi com el que acabem de ressenyar, l'assumpció dels grans paquets competencials va marcar la tònica de la dècada dels vuitanta, que es va caracteritzar per un increment continuat de

3. Decret de 17 d'abril de 1979.

4. Reial decret 3482/1983, de 28 de novembre.

5. Llei 6/1980, de 17 de desembre.

la capacitat d'autogovern, que omple de contingut real les previsions establertes a l'Estatut d'autonomia, i per l'articulació d'un mapa de serveis que perseguia conciliar el manteniment, si més no, dels nivells de prestació preexistents amb la recerca de noves fórmules de gestió que facilitessin la millora i l'ampliació del ventall de prestacions, de manera que van prendre cos un gran nombre d'iniciatives que han permès anar construint l'edifici institucional.

En aquest sentit, prenent l'any 1980 com a punt d'inici del creixement públic, es van dur a terme una sèrie de mesures que tenien en comú l'assentament d'un marc per a l'acció de govern, amb la determinació de les regles del joc de l'Administració de Catalunya, alhora que es van posar en dansa les primeres experiències de modelització i pràctica de noves fórmules de gestió.

1981: La cessió de tributs i les primeres mesures urgents per a la funció pública

En la línia del que s'ha exposat i en vista a l'articulació del marc institucional, d'aquest any cal destacar que el Govern va fixar l'atenció en la necessitat de disposar d'una estructura que fes possible la gestió dels tributs propis i dels altres impostos que van ser cedits en primera convocatòria.

A aquest efecte, es va dur a terme la primera reestructuració d'entitat del Departament d'Economia i Finances⁶ i, entre altres mesures, es va crear la Direcció General de Tributs, amb l'objectiu de dotar la Generalitat dels instruments imprescindibles per poder executar les polítiques tributàries i altres competències relacionades amb el finançament autonòmic, la valoració dels traspassos i la resta de funcions de caràcter econòmic.

D'aquest any també convé destacar la promulgació de la Llei de mesures urgents sobre la funció pública de la Generalitat,⁷ com a primer exercici de

6. Decret 77/1981, de 2 d'abril.

7. Llei 4/1981, de 4 de juny.

caràcter transitori que va fixar el marc provisional d'un model d'ocupació pública que havia de facilitar la disponibilitat de personal al servei de la institució, mentre no s'establissin les bases generals en aquesta matèria.

1982: El desenvolupament d'un primer marc de referència per a la governabilitat

Una altra peça que requeria encaix en aquesta primera fase era la relativa al desenvolupament del marc d'actuació dels òrgans que estan al capdavant de l'Administració.

D'acord amb les previsions contingudes a l'Estatut d'autonomia es va aprovar la Llei del Parlament, del president i del Consell Executiu,⁸ mitjançant la qual, a més de desenvolupar el funcionament de la cambra, es regulava, com el seu nom indica, l'estatut dels òrgans superiors de l'Administració, és a dir, del president, del Govern i dels consellers.

La Llei permet distribuir, entre l'òrgan col·legiat de govern i els diferents òrgans unipersonals que el componen, responsabilitats, rols i atribucions que faciliten l'acció política i la seva connexió amb l'aparell públic que l'ha de fer efectiva.

D'altra banda, la Llei també regula les relacions del president i del Govern amb el Parlament, i assenyala criteris sobre com ha d'operar la responsabilitat política i altres formes de control de l'acció de govern.

1983: L'interès per situar la gestió dels serveis en l'entorn organitzatiu més pertinent

Aquell any va ser el de cloenda de la primera legislatura i sembla oportú tancar aquest capítol fent referència a dues iniciatives que, tot i que no es poden considerar fonamentals en l'ordre de les polítiques públiques,

8. Llei 3/1982, de 23 de març.

donen notícia de l'interès del Govern a cercar un disseny organitzatiu que s'ajustés a les necessitats de la institució.

En aquesta època, la Generalitat ja havia fet una aposta per introduir les noves tecnologies de la informació i de la comunicació en el funcionament públic ordinari.

L'operació era difícil, ja que es tractava d'impulsar la implantació d'infraestructures informàtiques amb l'objectiu de fomentar l'ús d'unes eines ofimàtiques que es basaven en una tecnologia que, fins i tot en la societat, era emergent i estava sotmesa a un mercat molt competitiu i variable.

El sector de les telecomunicacions estava aflorant amb força al país i era convenient trobar una fórmula que garantís l'agilitat en el subministrament d'aquests serveis i una assistència òptima en el manteniment i l'actualització de l'arquitectura tecnològica, el parc informàtic i el desenvolupament d'aplicacions. Per tot això, l'any 1983,⁹ es va optar per constituir una societat de capital i titularitat públics, el Centre Informàtic de la Generalitat, SA, que tenia com a objecte social la satisfacció de les necessitats de la institució en aquesta matèria.

L'opció organitzativa es va demostrar que era clarament favorable als interessos de la Generalitat i, com veurem més endavant, va precipitar altres accions de millora, en situar en l'entorn organitzatiu que es va considerar més racional la gestió d'uns mitjans que es va optimitzar en actuar sota les regles de la competència del mercat, i va permetre fugir d'altres models que en aquells moments s'imposaven, que tendien a internalitzar aquesta funció dins l'aparell administratiu ordinari.

L'altra iniciativa que convé significar coincidint amb el tancament d'aquesta primera legislatura fa referència a la conclusió d'un procés que s'havia iniciat el 1981 dirigit al desenvolupament de la xarxa bàsica d'infraestructures culturals.

9. Llei 9/1983, de 30 de maig.

Efectivament del 1981 al 1983 es va posar en pràctica de manera intensiva la fórmula del conveni (se'n van subscriure més de 70) amb entitats locals, sobretot amb ajuntaments, per crear i integrar els museus a la xarxa comarcal de museus i els arxius històrics comarcals i les biblioteques a la xarxa de biblioteques públiques.

Aquesta iniciativa va ser significativa dins l'acció de govern perquè va ser una de les mesures que van tenir impacte en el conjunt del territori i pel fet que es va emprar un sistema de cooperació i de coordinació entre la Generalitat i els poders locals per prestar determinats serveis.

1984: La determinació del marc bàsic aplicable als funcionaris públics

Des de la reinstauració de la Generalitat, les recepcions successives de recursos vinculats amb les competències transferides es van produir incorporant un règim jurídic aplicable al personal al servei de la institució sotmès a un marc normatiu que, tot i les previsions contingudes en la Llei del 1981 sobre mesures urgents en matèria de funció pública, encara responia, en gran mesura, a l'escenari preconstitucional.

No va ser fins a l'any 1981 que l'Estat, en desenvolupament de les previsions contingudes a la carta magna, va començar a regular de manera urgent —tot i que encara avui roman vigent— el règim jurídic que ha d'aplicar-se a l'actiu humà al servei del sector públic, i va determinar les bases que n'havien de facilitar el desenvolupament posterior per part de les administracions amb competències sobre la matèria.

En conseqüència, amb la promulgació de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública,¹⁰ es va començar a endreçar una funció pública que fins aleshores estava absolutament atomitzada, fragmentada i influïda per una cultura on hi havia un clar predomini de la idea dels cosos de funcionaris per sobre dels perfils i de les habilitats inherents als llocs de treball.

10. Llei 30/1984, de 2 d'agost.

Als efectes d'allò que ara interessa, convé ressaltar que, tot i reconèixer l'esforç de canvi que va introduir aquesta norma, l'abast del marc jurídic establert per l'Estat va ser excessiu, de manera que, a l'empara de les bases, es va desenvolupar un model que envaeix clarament facultats que no li estaven reservades i va fixar un escenari que en endavant va fer captius la resta de poders públics d'un disseny que, com el temps ha demostrat, no ha donat resposta a les necessitats singulars de totes les organitzacions públiques.

En aquest sentit, mitjançant una interpretació de l'habilitació constitucional interessada o mal entesa,¹¹ es va dictar una norma que laminava substantivament qualsevol intent de dissenyar models de servei públic específics i adaptats a altres realitats, mitjançant el recurs permanent a excessos reglamentistes que posteriorment han marcat la tònica de l'Estat en aquesta disciplina.

1985: El desenvolupament de les bases estatutàries de la funció pública catalana

L'efecte immediat de la determinació del marc bàsic que s'acaba de descriure va ser l'aprovació de la Llei de la funció pública de la Generalitat,¹² que va fer possible iniciar un procés d'ordenació d'aquest àmbit, sotmès, fins en aquell moment, com ja s'ha dit, a una forta precarietat.

El text que va aprovar el Parlament es decanta de manera clara per un model de funció pública que posa l'èmfasi en la descripció de les característiques intrínseques de cada lloc de treball, evita la proliferació de segmentacions innecessàries —i quan no és possible la minimitza— i fomenta l'equilibri entre la polivalència i l'especialització, a partir d'un marc obert i flexible.

Al seu torn, la Llei recull un model orgànic d'estructura jerarquitzada de

11. Article 149.1.18 CE.

12. Llei 17/1985, de 23 de juliol.

llocs que, precisament, per la simplicitat de la cadena de comandament, ha evitat el foment de models formalistes complexos i excessivament amplis que amb freqüència han alimentat burocràcies territorialment molt properes a Catalunya.

En qualsevol cas, el tancament del model legal de disseny de la funció pública, encara que inacabat en termes conceptuals per la poca valentia adoptada en les bases estatals, va fer possible, en els anys immediatament posteriors, obrir processos massius de reclutament de personal propi, d'acord amb un marc legal estable.

1986: Instruments d'anàlisi i de reflexió sobre les organitzacions públiques

En el debat de política general de 1985, es van posar els fonaments per dur a terme una iniciativa que s'ha prolongat durant tota l'acció de govern, i que va dirigida a la recerca i l'anàlisi dels models organitzatius aplicables a l'Administració de la Generalitat.

Efectivament, el 8 d'octubre de 1985, el cap de l'executiu va expressar, davant la cambra, la voluntat d'invertir esforços i dedicar recursos específicament a estudiar la manera d'introduir la millora contínua en els processos de gestió.

La conseqüència immediata del compromís anunciat pel president de la Generalitat és que el gener de 1986 es va crear el Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració,¹³ com a òrgan col·legiat, que té l'objectiu d'impulsar l'adaptació de l'Administració al context cultural on ha de desenvolupar-se, cercant la resposta al requeriment constant de la ciutadania d'una major informació, l'alleugeriment dels tràmits i l'eficàcia en els serveis.

Tal com queda recollit al preàmbul del Decret de creació del Comitè, aquestes exigències, unides a l'existència d'un aparell públic encara en for-

13. Decret 23/1986, de 30 de gener.

mació com succeeix en el nostre cas, fa oportú aprofundir, just en aquest moment, en l'estudi i el coneixement de l'actual Administració pública catalana i dels models organitzatius que s'han experimentat en altres països per assentar les bases d'una Administració moderna que faci del servei al ciutadà i de l'alliberament de les seves energies el nord de les seves actuacions.

Les funcions d'aquest òrgan van consistir a estudiar les diferents tècniques administratives d'organització com també les relacions de l'Administració de la Generalitat amb els ciutadans, i a elaborar i executar les propostes d'organització que s'han estimat pertinents.

El seu funcionament va tenir la virtut de basar-se en la reunió de tots els òrgans actius existents que tenien atribuïdes competències sectorials en l'àmbit organitzatiu, amb l'objectiu de promoure la interdepartamentalitat i la coordinació transversal en aquesta matèria.

El Comitè va participar activament, si no en va ser l'impulsor, en la majoria d'iniciatives de caràcter organitzatiu que es van dur a terme des de la seva creació, que es recullen en aquest document.

El 1993 va passar a denominar-se Comitè Director per a l'Organització de l'Administració, i el 1997 les funcions tècniques d'assistència i de consultoria d'organització que havia anat desenvolupant es van traslladar a l'estructura ordinària del Departament de la Presidència amb la creació de la Direcció General d'Organització de l'Administració, centre directiu que avui està adscrit al Departament de Governació i Relacions Institucionals.

1987: L'ordenació del territori, el règim jurídic local i la formació del personal

D'aquest any convé destacar tres fets que estan en la lògica de la present anàlisi. El 1987, coincidint amb la finalització de la segona legislatura, es va aconseguir donar un nou pas en el procés de determinació de l'entorn bàsic d'actuació d'una de les dues administracions catalanes, com és la local.

Amb l'aprovació de la Llei d'organització comarcal de Catalunya¹⁴ i de la Llei municipal i de règim local,¹⁵ es va definir el que, ja aleshores, es va donar a conèixer com el marc d'ordenació del territori, i que va servir per dotar de cohesió i estabilitat les actuacions d'aquesta part del sector públic català que, amb posterioritat, ha seguit el seu desenvolupament.

D'altra banda, l'any 1987 també va ser un any singular pel que fa a les polítiques de formació del personal de les administracions catalanes.

El 1979, es va reinstaurar l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, que recuperava una vella institució que en el seu moment havia estat creada per Prat de la Riba, per impulsar els programes de formació i executar les activitats de docència dirigides a les persones que treballen a les administracions locals i a la Generalitat.

No obstant això, no és fins al 1987 que es procedeix a regular el funcionament de l'Escola,¹⁶ i s'estableix un model on l'element clau és la gestió de la docència mitjançant la utilització de tots els recursos existents a la societat per dur a terme aquesta tasca —universitats, escoles de negocis i el mateix capital humà de l'Administració—, i es fuig expressament, perquè es va considerar arcaic, d'un model de vertebració d'un cos docent estable.

En aquesta Llei també es recullen els altres dos àmbits que formen part de la missió que té encomanada l'Escola: l'assistència tècnica als processos de reclutament de persones i l'impuls i el foment d'estudis i d'investigacions en les ciències de l'administració.

1988: L'elecció de polítiques públiques i la incorporació de noves eines de gestió

Anticipant-se a altres administracions pròximes que més tard van adoptar el mateix model, el Govern va iniciar la tercera legislatura amb la creació

14. Llei 6/1987, de 4 d'abril.

15. Llei 8/1987, de 15 d'abril.

16. Llei 4/1987, de 24 de març.

del Departament de Benestar Social¹⁷ per institucionalitzar, dins l'agenda política, un propòsit que s'havia manifestat en el compromís electoral mitjançant l'eslògan «A Catalunya, primer són les persones».

La voluntat d'assignar centralitat a les polítiques relacionades amb el benestar de les persones i amb l'atenció als segments de la població més desfavorits va cristal·litzar en la creació d'aquest Departament, la qual cosa permet donar un nou impuls a un grapat d'activitats prestacionals, moltes de les quals ja estaven definides d'antuvi.

En aquest Departament es va desenvolupar i optimitzar el Programa «Vida als anys» de residències sociosanitàries, amb el disseny d'un model d'integració de recursos de titularitat i naturalesa diverses, el qual ha estat un referent per a altres administracions, que l'han introduït posteriorment.

El mateix va ocórrer amb el Programa interdepartamental de renda mínima d'inserció (PIRMI), que s'articula com un primer instrument de lluita contra l'exclusió i la fractura socials i va facilitar que la societat catalana s'apropés al grup de països que lideraven la defensa de la societat del benestar.

En un altre nivell d'anàlisi que, no obstant això, també està vinculat a la construcció d'un model d'administració pública singular, cal assenyalar que el 1988 la Generalitat també va avançar en el desenvolupament de noves eines que han de facilitar la gestió dels recursos humans, amb la publicació el mes de juny d'aquell any del primer catàleg de llocs de treball de l'Administració catalana.¹⁸

Després d'una activitat feixuga, pel volum ingent de dotacions objecte d'anàlisi, el catàleg va permetre donar un contingut real a les previsions legislatives de retribuir el treball de les persones en funció del lloc que ocupen i realitzar accions de millora en la gestió i l'administració del capital humà.

17. Decret 14/1988, de 4 de juliol.

18. Ordre del conseller de Governació de 2 de juny de 1988.

Així mateix, el catàleg va facilitar la implantació d'altres instruments de base tecnològica, com és l'aplicació informàtica de gestió integrada de personal (GIP), que dota la institució d'un programari potent que des d'aleshores s'ha anat desenvolupant permanentment.

1989: Més instruments per organitzar l'acció pública

El tancament de la dècada, quant a l'àmbit del disseny de l'Administració, ve determinat per l'aprovació de la Llei d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.¹⁹

Aquest text normatiu va recollir un gran nombre de previsions noves sobre el funcionament administratiu, que han servit per fixar una doctrina que, posteriorment, ha generat múltiples adhesions.

Durant els anys transcorreguts, l'acció diària s'ha vist compromesa per la rebuda i l'exercici del gruix de les competències, i sovint s'ha hagut de supeditar l'anàlisi i la recerca de nous models organitzatius a la necessitat de donar prioritat a l'execució d'unes funcions de titularitat recent.

Aquesta és la primera norma que, amb vocació exhaustiva, fa un punt i a part en la reflexió sobre les diferents fórmules organitzatives de la cosa pública que el Govern vol impulsar.

Entre les aportacions més significatives que es preveuen, sembla oportú destacar-ne les següents:

- El reconeixement dels beneficis que pot comportar la creació d'oficines de gestió unificada (OGU), per gestionar aquells procediments en els quals actua més d'un departament, amb la finalitat de facilitar la interlocució amb els sectors socials afectats i agilitar la tramitació dels expedients.

19. Llei 13/1989, de 14 de desembre.

- La previsió d'incorporar a la cultura pública la funció d'auditoria administrativa o de gestió, entesa no com una nova modalitat d'inspecció, sinó com una eina d'impuls d'accions d'avaluació del rendiment (*performance*) en el sector públic.
- La tècnica de verificació de la racionalitat i la qualitat de les normes com a instrument que ha de facilitar l'actuació de l'operador jurídic per avaluar la bondat de les disposicions, quant als objectius que es pretenien amb la seva aprovació.
- L'obligació de fer públiques, mitjançant memòries i guies de serveis, les activitats dels diferents departaments del Govern, amb la finalitat d'afavorir la transparència.
- La incorporació de la programació de l'acció administrativa, com a pas previ a la introducció de la cultura basada en la direcció per objectius, l'obtenció de resultats i la rendició de comptes.
- El canvi en el sentit del silenci administratiu, en la seva consideració tradicional, per convertir allò que s'havia transformat en una prerrogativa exorbitant de l'Administració en una palanca que promogué un major zel de l'acció pública i un increment de la seguretat jurídica del ciutadà.
- La determinació de la tipologia d'òrgans que formen part de l'Administració catalana, amb la fixació de les característiques que són predicable de les secretaries generals, sectorials, direccions generals, comissionats, etc.

Sens perjudici que, malauradament i en honor a la veritat, calgui observar que el desenvolupament de totes les previsions previstes en la Llei ha estat desigual, les mesures que s'acaben de ressenyar, i altres que no vénen al cas, han fet possible que des de la data d'aprovació de la Llei fins avui una part substantiva de les iniciatives que han tingut lloc s'hagin dut a terme a l'empara d'aquest marc normatiu, que ha facilitat la migració contínua vers models més sofisticats amb la finalitat d'incrementar la garantia de qualitat en la prestació de serveis públics.

Així s'arriba a la fi de la dècada dels vuitanta amb un entramat orgànic i organitzatiu d'ampli espectre que permet afirmar, sense caure en la retòrica, que ens trobem davant l'organització pública de més abast del país, pel que

fa a la provisió de serveis universals. Serveixen com a exemple per avalar aquesta afirmació dues dades: el 1990, el pressupost preveu una dotació de 987.971 MPTA (5.938 M€), i un volum de 101.355 llocs de treball.²⁰

Aquestes magnituds, que estan en consonància amb el creixement accelerat i sostingut del sostre competencial, situen la Generalitat, d'acord amb el que s'ha comentat, com la primera organització pública del país, i li atorguen un pes rellevant i específic, amb un 12,27 % del PIB nacional.

1990 – 1999: La consolidació i el desenvolupament del disseny organitzatiu

Els deu anys que precedeixen al canvi de segle van ser una dècada on la institució ja era present, de manera explícita, en totes les facetes de l'activitat del país. El 1990 era l'equador de la tercera legislatura i va ser un any de canvi, amb una activitat frenètica en tots els fronts, davant la proximitat dels Jocs Olímpics. L'aparell públic ja havia assolit, com s'ha dit, unes dimensions que feien necessari mantenir un exercici continuat d'adaptació a les singularitats de cada prestació.

Són anys en els quals, en l'àmbit organitzatiu, l'accent es va posar en el desenvolupament de polítiques d'austeritat i de contenció del creixement estructural amb la pretensió que la màquina avancés cap a un horitzó de racionalitat ajustat a les necessitats.

1990: El model sanitari català i un primer exercici de simplificació de tràmits

Deu anys després de rebre les competències en matèria de Seguretat Social, i quan havien transcorregut quatre anys des que l'Estat havia establert el marc bàsic en l'àmbit de la sanitat,²¹ es va afrontar el repte de dis-

20. Vid. l'annex de personal de la Llei 9/1990, de 16 de maig.

21. Llei 14/1986, de 25 d'abril.

senyar el model organitzatiu aplicable a les prestacions sanitàries de responsabilitat pública; i això es va voler fer aprofitant l'existència d'unes infraestructures assistencials que tenen el seu origen en la tradició mutualista de previsió fomentada pel teixit associatiu i emprenedor català.

Amb la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya,²² es va crear el Servei Català de la Salut i es va definir un marc per a la sanitat pública adaptat a les necessitats del país, que té la seva base en el concurs d'agents externs en la prestació dels serveis.

L'opció resultant dibuixa una organització on queden clarament definides les diverses responsabilitats; d'una banda, s'assenyalen els actors competents en l'elaboració de les polítiques amb la determinació de la provisió de serveis i del mapa assistencial i de salut; de l'altra, es fixa qui ha de dur a terme l'assignació de recursos, per donar compliment a la funció asseguradora, i finalment s'identifica sobre qui rau la responsabilitat de l'execució de les prestacions finalistes, cercant un equilibri entre el complex públic i el privat preexistent en el sector sanitari, per tal de constituir la Xarxa Hospitalària d'Utilització Pública (XHUP) i desplegar el model d'atenció ambulatoria i domiciliària, mitjançant els equips d'atenció primària (EAP) que, encara que estan previstos en el marc bàsic, són objecte d'adaptació a les singularitats pròpies.

Sota aquest entorn es fomenta el desenvolupament d'una cultura de mercat i de competència planificats, on se cerca que els agents públics i privats, no sense dificultats, actuïn en un mateix pla d'igualtat, i faciliten l'optimització de l'ús i l'explotació d'uns recursos que tradicionalment han estat insuficients, la qual cosa afavoreix, al seu torn, la incorporació de noves prestacions assistencials sense minva de la qualitat de les existents.

Aquesta nova arquitectura sanitària té, així mateix, un efecte positiu en la transformació de la imatge que tradicionalment s'havia assignat al sector sanitari, ja que fa possible la migració des d'una visió que observava

22. Llei 15/1990, de 9 de juliol.

aquest sector com un àmbit que únicament generava despesa cap a la consideració d'un sector productiu que fomenta la riquesa, atès que, tot i ser el que consumeix uns recursos més elevats, és la política pública que ha promogut el sector de serveis vinculats de més abast de Catalunya, ha creat llocs de treball i ha fomentat la recerca i el desenvolupament científics. Una prova n'és que, només comptant els centres públics i concertats, actualment hi estan vinculades directament prop de 70.000 persones, i així mateix, Catalunya és un país capdavanter al món pel que fa al nombre de trasplantaments amb èxit de determinats òrgans.

També en aquest any es va impulsar una iniciativa l'empara immediata de la qual cal cercar-la en el marc organitzatiu, que, com ja s'ha dit, va veure la llum l'any anterior amb l'aprovació de la Llei d'organització. Es tracta de la posada en marxa de la primera Oficina de Gestió Unificada (OGU) per a establiments industrials.²³

Aquesta primera experiència, que tenia com a objectiu integrar en una finestreta única (*front office*) la tramitació que en aquesta matèria era responsabilitat de diversos departaments, es va assajar en un sector d'activitat en què era urgent reduir al mínim la càrrega d'actuacions públiques que concorrien sobre els particulars, sense limitar-ne les garanties, per simplificar i facilitar les tramitacions a les quals restava sotmès un sector d'especial importància i incidència per a Catalunya, sobre el qual recau una forta intervenció si ens atenem a la nombrosa legislació que li és aplicable.

1991: Polítiques sostenibles i respecte pel medi

Com ja va succeir a l'inici d'aquesta legislatura, el Govern, fent-se ressò de les tendències socials emergents en l'entorn europeu, es va anticipar assignant rang departamental a unes polítiques públiques que mereixen més protagonisme si es vol donar satisfacció a les demandes formulades pel país.

23. Decret 191/1990, de 30 de juliol.

Txernòbil, Bhopal, la desforestació mundial, l'impacte de la industrialització i altres agressions sobre el medi de les societats avançades —Seveso—, la fragilitat de les conques hidrogràfiques i l'optimització d'un recurs escàs com és l'aigua, la preservació dels espais naturals, la sobreexplotació d'una Mediterrània exhausta, el foment de la recerca, el desenvolupament i la innovació de fonts energètiques alternatives i la consciència creixent de la societat sobre aquests temes, entre d'altres, són probablement els fets i els factors d'entorn que estan en els fonaments de la decisió governamental de crear, el març d'aquell any, el Departament de Medi Ambient.²⁴

Amb aquest acte es va fer efectiva la instrumentació d'un nombre elevat d'actuacions sobre una política pública de clara naturalesa transversal, que reclamaven una responsabilitat i un lideratge polítics identificats.

En aquest sentit, a ningú no s'escapa que l'expressada transversalitat suposa un fort repte en l'ordre organitzatiu, en obligar un entramat institucional definit sobre la lògica de la verticalitat departamental a cercar mecanismes de coordinació lateral que facin efectiva l'execució de l'esmentada política.

1992: Un disseny organitzatiu de referència per executar l'obra pública

L'afany en la recerca de dissenys organitzatius que optimitzessin la gestió va comportar la definició d'un nou marc d'actuació en relació amb l'obra pública que es va convertir en un referent.

Amb la finalitat d'afrontar els reptes derivats dels Jocs Olímpics, el Govern de Catalunya havia impulsat, pocs anys abans, la constitució d'una organització que, sense renunciar al control públic, permetés assumir amb suficiència les obligacions governamentals en matèria d'obres públiques vinculades amb aquest esdeveniment.

24. Llei 4/1991, de 22 de març.

Per garantir l'arribada, en temps i forma, a la cita olímpica, es va dissenyar un instrument per gestionar les inversions en infraestructures (GISA), que va adoptar la forma societària, amb la finalitat de situar-se sota l'entorn del mercat que és propi d'aquest sector, de manera que s'aconseguís l'agilitat i l'adaptabilitat que es requeria per obtenir l'èxit en el gruix dels compromisos.

El saldo positiu d'aquesta experiència va provocar que el Govern, poc després que es donessin per concloses les olimpíades,²⁵ modifiqués l'objecte social de l'empresa per ampliar-ne l'àmbit d'actuacions, de manera que aquest instrument es posés a disposició de totes les polítiques que, en el seu desenvolupament, requerien la construcció d'obra pública.

D'aquesta manera, la participació de la societat mercantil en l'execució d'inversions no va quedar restringida a les infraestructures de política territorial, sinó que es va estendre a totes les polítiques que n'havien de menester per al seu desenvolupament (construcció de centres docents, sanitaris, culturals, esportius, comissaries de policia, etc.).

En qualsevol cas, i sens perjudici que l'objectiu principal d'aquesta operació consistís a optimitzar les inversions, cal assenyalar el canvi profund que també va comportar la seva posada en pràctica, en relació amb el model tradicional d'execució d'aquestes polítiques.

En aquest sentit es va avançar en la conceptualització del disseny organitzatiu subjacent, en provocar un canvi de rol en les atribucions, tota vegada que la transferència de la responsabilitat en la supervisió de la realització de les obres a l'operador extern, va comportar un canvi d'activitat en els actors orgànics que va donar lloc a l'emergència de noves funcions de planificació i avaluació, les quals van aportar més valor en una consideració moderna de les competències públiques.

Finalment, és oportú destacar que GISA es va convertir també en un referent aplicable, amb les singularitats que calgui, a altres sectors estratègics

25. Llei 3/1992, de 18 de desembre.

del país, com el de la construcció de la xarxa de regadius (REGSA), i que tot això ha comportat que el desenvolupament del model hagi estat després en la base d'iniciatives similars adoptades per altres administracions.

1993: Instruments eficaços per a una gestió eficient dels recursos humans

Simultàniament al tipus d'accions que s'acaben de descriure, se'n van desenvolupar d'altres que tenien per objectiu l'ordenació de la gestió interna. Així, si el 1988, com hem dit, es va aprovar el primer catàleg de llocs de treball, el 1993 es va publicar la primera relació de llocs de treball de l'Administració de la Generalitat (RLT),²⁶ que abasta el dimensionament de totes les dotacions de personal funcionari i laboral de l'Administració de la Generalitat i dels organismes que en depenen, la qual cosa permet disposar d'instruments eficaços per impulsar la tasca d'ajustament de la dimensió dels recursos humans a les necessitats derivades de la prestació de serveis.

En un model de funció pública on, com ja s'ha manifestat, és bàsica la determinació de les característiques que configuren cadascuna de les dotacions de personal, disposar de la RLT permet avançar en la construcció d'eines que facilitin l'assignació pressupostària, les anàlisis que condueixen a la implantació de noves polítiques de personal, l'encaix dels llocs de treball a cada organització productiva, a partir del perfil inherent a aquests, la determinació de les habilitats que han de tenir els aspirants quan ingressen a la funció pública i, el que és encara més important, la idoneïtat de les persones que ja són treballadors públics per proveir els diferents llocs de treball.

En definitiva, la RLT va ser la primera actuació en profunditat que va facilitar l'engegada de les polítiques d'austeritat i d'optimització dels recursos humans, ja que amb aquest instrument es va fer més fàcil aplicar actuacions selectives sobre aquella part de l'organització on les mesures de contenció podien ser més efectives, sense generar efectes no desitjats en la qualitat dels serveis.

26. Resolució d'1 de març de 1993.

1994: El desplegament de la policia i la contenció del creixement organitzatiu

Aquest any marca un punt d'inflexió respecte d'una de les polítiques més emblemàtiques de l'acció de govern. És l'any en el qual, en donar-se una conjuntura favorable als interessos del país en l'àmbit estatal, va ser possible assolir un acord de desenvolupament decidit de la policia autonòmica. Efectivament, la Junta de Seguretat, en la reunió de 17 d'octubre, va acordar donar —mai més ben dit— el tret de sortida a la implantació del model de substitució dels cossos i de les forces de seguretat de l'Estat per part de la policia catalana.

Aquesta mesura va anar acompanyada de la implantació d'un disseny alternatiu al tradicional en la manera d'exercir l'acció policíaca, basat en una ràpida i àgil mobilitat dels agents i en una acció integral —dedicada intensivament a l'exercici d'aquelles accions que estan en el cor de la seguretat ciutadana— que faciliti abastar tot el territori de la manera més ajustada a les necessitats, en canvi permanent.

Aquesta fita és la que ha permès que haguem passat d'una plantilla d'aproximadament 2.300 efectius el 1994, quan comença el procés de substitució, que es va iniciar a la comarca d'Osona, a les actuals 9.656 dotacions previstes en la Llei de pressupostos de 2003, i que es pugui parlar d'un horitzó de conclusió del projecte amb una plantilla superior als 13.000 agents.

Així mateix, en aquesta nova manera d'entendre l'exercici de les polítiques de seguretat ciutadana i en la voluntat inequívoca de reclamar un major grau d'autonomia, es poden reconèixer també les causes que van aplanar el camí perquè, tres anys més tard, es transferissin funcions anàlogues però referides al trànsit, en el benentès que aquesta va passar a ser una competència de la Generalitat, perquè per primera i, de moment, única vegada es va instar l'ús dels mecanismes constitucionals que habiliten el traspass de matèries de competència exclusiva de l'Estat.²⁷

27. Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre.

D'altra banda, com ja hem dit, en aquest moment la Generalitat ja era una organització complexa i heterogènia, amb una oferta de serveis que satisfia una pluralitat de necessitats, i a la vegada era una institució que seguia sotmesa a un procés permanent de recepció de noves competències, atès que es mantenia amb fermesa l'objectiu d'incrementar de manera sostinguda el sostre d'autogovern. Totes aquestes circumstàncies van situar la institució davant un fort creixement que s'havia d'administrar amb molta cura, aprofitant els avantatges derivats de disposar d'un actiu humà motivat, constituït per una plantilla sociològicament jove i amb uns nivells de capacitació i motivació professionals elevats.

Els reptes que es desprenen del mateix impuls que rebien les polítiques de seguretat que acabem d'exposar, el compromís del Govern d'estar a l'avantguarda del desenvolupament de determinades previsions legals que, fins i tot, superaven el marc estricte de Catalunya, com pot ser la implantació de la LOGSE, la voluntat inequívoca de mantenir el to de millora permanent en altres polítiques assistencials que tenien efectes directes sobre la població, com és el cas del model de salut, van generar una pressió que, relacionada amb uns escenaris pressupostari i de finançament francament desfavorables, van obligar el Govern a arbitrar mesures que permetessin conciliar aquest entorn d'escassetat de recursos amb l'optimització en l'assignació d'aquests.

A aquest efecte, el gener de 1994, mitjançant un acord del Govern, es va aprovar una reducció d'un 6,5 % sobre els llocs de treball de l'Administració, que es va aplicar en el període que, amb efectes retroactius, va des de 1993 fins a 1996. Com és obvi, no tota la plantilla es va veure afectada per aquesta mesura, ja que hauria estat un contrasentit estendre aquest mandat sobre les polítiques que s'acaben d'enumerar i que, precisament, són intensives en recursos humans.

Amb aquest Acord es pretenia generar, dins la cultura organitzativa, una consciència de gestió dels recursos molt més ajustada a les disponibilitats que minimitzés l'impacte pressupostari, i creés una inflexió en la tradició incrementalista que estava instal·lada arreu, a conseqüència del creixement exponencial dels primers anys de vida de la institució.

Així, la bondat d'aquella iniciativa no s'ha de buscar tant en el saldo global de reducció de dotacions, com en el canvi de cultura operat en la gestió d'aquests assumptes, i prova d'això és que els seus efectes es van fer notar en el transcurs d'aquells anys amb operacions com ara els exercicis que es van dur a terme per fer possible la provisió de personal de suport administratiu amb destinació a nous centres docents i comissaries de policia, que no van comportar increments de plantilla, en haver-se dut a terme mitjançant la redistribució dels efectius existents i del cost que duïen associat.

1995: De la inversió en infraestructures culturals a la gestió dels seus continguts

La constitució del Teatre Nacional de Catalunya, SA²⁸ serveix de pretext, pel que representa, com a exponent d'una política decidida de recerca de models organitzatius mitjançant els quals es pot configurar una determinada oferta de serveis.

En efecte, al voltant de la conclusió de l'immoble que havia de ser la seu del Teatre Nacional, es van posar en marxa una sèrie d'infraestructures culturals (Museu de la Ciència i de la Tècnica de Terrassa, Biblioteca de Catalunya, Arxiu Nacional, Museu Nacional d'Art, etc.) que havien marcat tota una època centrada en la inversió en infraestructures, atès que eren el requisit previ per dotar el país d'allò que es considerava imprescindible per disposar d'un substrat mínim, fins aleshores inexistent, que facilités el consum per part del ciutadà del coneixement propi i el desenvolupament cultural.

L'esforç realitzat, que no es va lliurar de crítiques reiterades pel seu cost elevat, va ser monumental i al mateix s'hi han d'afegir contingències sobrevingudes en aquest àmbit (l'incendi del Teatre del Liceu del gener de 1994), que es van resoldre amb èxit però que, a la vegada, van comportar sacrificis addicionals.

28. Resolució de 5 de juliol de 1995.

Tot això va comportar que es passés de l'execució d'una política concentrada en la pedra i la inversió a una altra que havia de posar l'èmfasi en la gestió i l'explotació d'aquestes infraestructures, en conseqüència, novament en aquest àmbit, el canvi en els rols de l'organització que va haver d'afrontar aquests nous objectius va resultar substantiu.

La decisió, que avui sembla òbvia però que en el seu moment es va considerar arriscada, de crear una societat anònima pública per gestionar el Teatre Nacional, posa de manifest la voluntat de seguir investigant en la recerca de fórmules organitzatives adreçades a rendibilitzar la inversió prèvia i l'oferta posterior mitjançant l'articulació d'un contracte programa que reguli les relacions entre el principal, el Departament de Cultura, i l'agent, la mateixa empresa, per obtenir resultats que millorin l'optimització d'aquest servei.

En la mateixa línia es poden assenyalar altres experiències que han generat un precedent, com pot ser el Centre d'Alt Rendiment Esportiu (CAR) de Sant Cugat del Vallès.

1996: La integració d'actuacions i els avenços en les polítiques de modernització

La cinquena legislatura inicia la seva singladura amb l'anàlisi i l'avaluació de determinades polítiques que van portar a la conclusió que era oportú fusionar en un únic departament totes les competències en matèria de comerç, consum, turisme, indústria i energia.

Les interrelacions existents entre els sectors industrial i de serveis al nostre país, la possibilitat d'aprofitar les infraestructures existents per dur a terme la promoció comercial exterior fent-les extensives al comerç interior i a altres àmbits, l'execució d'iniciatives dirigides a la captació d'inversions i recursos que podien aplicar-se a diversos sectors productius, l'atenció mitjançant un tracte unificat i coordinat d'aquells agents que actuen en més d'una àrea productiva, són alguns dels motius que expli-

quen i van fer aconsellable la creació del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme.²⁹

Al cap i a la fi, i contra l'opinió d'aquells qui en el seu moment van expressar les seves reserves, el temps ha demostrat l'encert en la decisió per als interessos dels actors afectats, en la mesura que s'ha guanyat en integració d'iniciatives i en eficàcia de gestió.

D'altra banda, els efectes d'aquesta decisió també van actuar a favor de l'assistència a d'altres polítiques necessitades d'atenció i que restaven sotmeses a una forta constricció pressupostària. Set anys després de la referida fusió s'ha produït l'alliberament de més d'un 16 % de la plantilla de l'aleshores nou Departament que ha servit per aportar-la a aquells sectors de l'acció pública que, com ja hem dit, estaven mancats de recursos (sanitat, ensenyament, seguretat ciutadana, etc.).

Igualment, en aquest inici de legislatura, el Govern va acordar deixar clarament dibuixada la seva posició pel que fa al desenvolupament de la política de modernització de l'Administració de la Generalitat, que va estar en la base de totes les accions que es van impulsar els anys vinents.

El 30 de juliol es va aprovar el referit Acord que establia sis àmbits i criteris d'actuació generals que es definien com a prioritaris per a la legislatura que començava aleshores, però el seu abast i profunditat han demostrat una vigència molt superior. Així mateix, aquests àmbits es van desenvolupar en una quinzena d'accions que han servit per impulsar projectes departamentals dirigits a dotar-los de contingut real.

Els àmbits esmentats són: el de la simplificació de les estructures i la revisió de les funcions, el de la millora dels mecanismes de control i d'avaluació, el de l'adequació dels objectius als recursos disponibles, el de l'adequació dels recursos humans a les necessitats del servei i el de la millora dels serveis al ciutadà.

29. Decret 184/1996, de 7 de juny.

La voluntat expressada en aquest Acord ja s'havia fet notar aquell mateix exercici, atès que amb pocs mesos d'antelació s'havien suprimit 244 llocs de comandament (subdireccions generals, serveis, seccions i negociats)³⁰ i des d'aleshores fins ara s'han realitzat diverses reestructuracions que han provocat la supressió d'un nombre rellevant de llocs orgànics, i han fomentat l'aplanament estructural i, conseqüentment, la simplificació de la cadena jeràrquica i, per tant, de la presa de decisions.

1997: Nous capítols en l'increment de la competència i l'ordenació de la funció pública

Escau iniciar la ressenya sobre aquest exercici fent esment d'una iniciativa que permet il·lustrar novament l'interès demostrat des de tots els àmbits de l'acció de govern per la recerca permanent de l'increment de la competència de l'aparell públic català.

Aquest any es va modificar³¹ la Llei de l'any 1982³² de creació de l'Institut Cartogràfic de Catalunya (ICC). Amb aquesta mesura, l'ICC va passar a configurar-se com una entitat pública de la Generalitat sotmesa a l'ordenament privat, amb la finalitat de seguir executant la seva missió bàsica, consistent a dur a terme les tasques tècniques de desenvolupament de la informació cartogràfica i geològica en l'àmbit de les competències de la Generalitat, i així mateix, disposar de la flexibilitat organitzativa suficient per incrementar la seva competitivitat, mitjançant l'atenció i l'execució de comandes externes a la Generalitat que redundin en benefici d'un grau superior d'autofinançament, a l'empara d'un nivell tecnològic assolit que situa l'esmentat organisme com a institució capdavantera en el seu camp.

Mercès a aquest canvi normatiu, l'activitat de l'ICC es va estructurar mitjançant les previsions d'un contracte programa que abasta el període

30. Decret 74/1996, de 5 de març.

31. Llei 6/1997, d'11 de juny.

32. Llei 11/1982, de 8 d'octubre.

1998-2001, i que ha fet possible que, en el curs de la seva vigència, l'ICC mantingués un nivell sostingut d'autofinançament que gira entorn del 58 % dels ingressos i augmentés la projecció internacional del seu negoci, i per extensió de Catalunya, mitjançant l'execució de projectes arreu del món.

En un altre ordre de consideracions, el 1997, quan han passat dotze anys des de la promulgació de la Llei de la funció pública de Catalunya, és un fet palès que s'han produït nombrosos canvis en el règim aplicable als treballadors públics. La doctrina, a escala estatal, no ha estat unívoca en aquesta matèria i fins i tot hi ha qui manté, no sense raó, que la veritable reforma de les condicions i les característiques que han de regular la prestació del servei públic encara ha d'arribar.

Així mateix, en l'àmbit de Catalunya, el 1994 s'havia procedit a una reforma de la legislació en matèria de funció pública³³ que va incorporar canvis significatius, a fi d'aconseguir agilitar els sistemes de provisió i de selecció i introduir nous instruments de gestió dels recursos humans, com el manual d'organització o les mesures de racionalització i les reassignacions d'efectius, en la mateixa línia que els plans d'ocupació que s'havien introduït en les reformes estatals posteriors a 1984.

El cert és que per aquelles dates hi havia hagut modificacions substantives en el marc normatiu bàsic, i la pluralitat de disposicions que regulaven aquesta matèria a Catalunya van fer més que necessari refundre-ho en un únic text que incorporés totes les novetats i aclarís la derogació d'aquells preceptes que havien perdut vigència.³⁴

Sobre aquest punt, el que és rellevant des de la perspectiva del canvi de model és que el text aprovat ordena un seguit de modificacions, que majoritàriament ja preveia la Llei de 1994, pel que fa als processos de provisió interna dels llocs de treball, i estrenava unes pràctiques que tenien per objectiu flexibilitzar els sistemes d'accés a aquests llocs, amb la introduc-

33. Llei 9/1994, de 29 de juny.

34. Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre.

ció de l'entrevista, l'elaboració de memòries i la possibilitat de fer proves, com a tècniques que volien ser alternatives als mecanismes existents amb anterioritat, que es basaven exclusivament en un sistema de còmput i de valoració dels mèrits objectivables.

També cal dir que el text refós va fer possible el desenvolupament de previsions reglamentàries adreçades a dotar els responsables de la valoració dels processos de provisió de llocs de treball d'òrgans tècnics d'assistència, per a l'actuació dels quals es van establir una sèrie de mesures que possibiliten l'aplicació de criteris professionals i objectius, garanteixen la transparència de tot el tràmit, i fomenten una clara tendència dirigida a obtenir l'ajustament màxim entre les característiques de cada lloc i els perfils i les habilitats dels candidats a ocupar-los.³⁵

De tota manera, sens perjudici del que s'acaba d'exposar, és convenient concloure recordant que el nou marc regulador, tot i incorporar les novetats positives expressades, és captiu d'unes bases estatals que, com ja hem expressat, pateixen per excés i deixen les facultats d'autoorganització que assisteixen a la Generalitat en un simple exercici de desenvolupament més reglamentari i formalista que el que hauria de ser exigible d'un text amb rang de llei.

1998: Les noves tecnologies i els projectes de millora organitzativa

Els dos primers anys de la cinquena legislatura, quan per primer cop des de la reinstauració de la Generalitat la titularitat del Departament de la Presidència va recaure en un conseller que també era el responsable d'àmplies competències en matèria de recursos humans i d'organització interdepartamental, les iniciatives de millora de la prestació de serveis van rebre un fort impuls, que va tenir efectes en tots els àmbits.

A tall d'exemple, cal fer referència a la posada en marxa del Servei d'Atenció Ciutadana (SAC), amb el qual es facilita, amb mitjans telemàtics,

35. Decret 123/1997, de 13 de maig.

informació puntual sobre la totalitat de l'oferta de serveis i incorpora la realització de determinats tràmits que, amb el temps, s'han anat incrementant sota aquesta nova plataforma.

De fet, des de 1993, quan es van iniciar les accions d'austeritat en la gestió dels recursos, la incorporació de fórmules prestacionals basades en l'ús de les noves tecnologies s'ha constituït en un requeriment necessari, ja que després de rebre els grans paquets competencials intensius en recursos humans, s'han anat impulsant diverses iniciatives dirigides a l'optimització d'aquest actiu, amb la finalitat de mantenir el creixement en aquells serveis més propers al ciutadà que requereixen dels esmentats recursos. Tot això va facilitar l'eclosió massiva de nous instruments de base tecnològica que simplifiquessin i automatitzessin la gestió (targeta sanitària, servei d'intermediació laboral, etc.).

El Govern també volia que la immersió en l'ús de les noves tecnologies es fes extensiva a la societat, amb l'objectiu de coadjuvar al repte d'introduir el país en la societat de la informació i del coneixement, i així poder situar-lo en una posició competitiva en aquest àmbit.

Aquesta sensibilitat es manifesta amb la creació del Comissionat per a la Societat de la Informació,³⁶ òrgan que té per missió principal fer efectiva la responsabilitat pública de promoure la incorporació de la societat a aquesta nova realitat.

A la vegada, els dos anys transcorreguts des de l'aprovació de l'Acord del Govern sobre la política de modernització van representar un període de reflexió i de preparació de l'agenda governamental pel que fa a noves accions de millora.

Per fer-ne possible l'execució, aquestes noves accions es van endreçar mitjançant l'elaboració del que es va identificar com a *notes estratègiques* departamentals, que cada conseller va presentar al Govern. Les notes estratègiques contenien la definició d'una pluralitat de projectes amb la

36. Decret 125/1998, de 26 de maig.

descripció de l'objectiu perseguit amb el seu impuls i, el que encara és més important, amb els compromisos d'acompliment.

El 1998 es va iniciar, doncs, una activitat intensa en aquest camp, ja que cada departament, amb l'assistència i l'acompanyament dels departaments de la Presidència i d'Economia i Finances, va executar els seus projectes i va generar una tensió positiva en l'organització, marcada per l'impuls d'accions puntuals que s'havien d'executar en un breu termini de temps incorporant resultats tangibles, darrere de les quals s'amagava l'objectiu d'implantar una cultura de millora contínua, mitjançant el reinici de nous projectes en onades successives que consolidessin cercles de qualitat i l'interès per impulsar projectes on el valor rau en els resultats.

A l'empara de les notes estratègiques es va arribar al final de la cinquena legislatura amb un resultat de 90 projectes treballats, dels quals 69 s'havien conclòs i 21 que, d'una manera o d'una altra, estaven en procés d'execució.

En la gestió d'aquests projectes hi van estar implicades directament més de 400 persones i, com veurem més endavant, aquesta experiència va suposar la llavor d'altres iniciatives posteriors més ambicioses que s'han anat impulsant sota fórmules que fomenten el treball en xarxa, la transversalitat, la constitució i l'impuls d'equips multidisciplinaris *ad hoc* (*task forces*) compromesos amb iniciatives temporals.

1999: La gestió del cicle integral de l'aigua i l'assaig d'experiències d'externalització

Entre els projectes als quals acabem de fer referència, n'hi ha dos que convindria destacar, per l'impacte i per allò que incorporen a la recerca sostinguda, des dels primers anys vuitanta, de noves formes organitzatives que millorin la prestació.

Amb l'inici de l'exercici va començar a funcionar l'Agència Catalana de

l'Aigua (ACA),³⁷ com a organisme que, sota la fórmula d'ens públic, concentra totes les competències que estan relacionades amb la gestió del cicle integral de l'aigua.

Amb aquesta iniciativa es va posar en pràctica un nou model que consistia a assignar sota una mateixa responsabilitat la gestió d'un bé públic que reclamava una protecció i una administració especials i que, fins en aquella data, havia estat gestionat de manera fragmentada (Direcció General de Política Hidràulica, Junta d'Aigües, Junta de Sanejament, etc.). La fórmula organitzativa s'inspira en el model d'agència que, des de fa anys, s'ha assajat i s'ha posat en pràctica als Estats Units i en sectors públics que estan sota la seva influència, però que aquí no tenien tradició.

Amb l'ACA es volen explorar els avantatges derivats de constituir una autoritat quasi independent, a la qual s'han assignat, a més de les funcions de gestió i d'administració de la competència, les altres gestions relacionades amb la planificació de la política hidràulica mitjançant el disseny d'una organització on hi són presents tots els agents públics vinculats amb aquest servei i el teixit social afectat (comunitats de regants, cooperatives, etc.).

L'any 1999 també va concloure amb èxit una altra iniciativa que va néixer de la voluntat de complir el mandat del Govern d'impulsar les polítiques de modernització de l'Administració.

Es tracta de l'externalització dels serveis informàtics de la Generalitat, mitjançant la venda de la societat anònima pública que els feia efectius, amb la finalitat de satisfer les necessitats de la institució en aquesta matèria mitjançant la compra d'aquests serveis en el mercat.

Amb aquesta mesura es fa efectiva una de las opcions que, de manera permanent, és present en la reflexió sobre la modernització del sector públic. En primer lloc, es genera aquesta externalitat perquè un cop realitzades les anàlisis sobre quines són aquelles funcions que han de mantenir-se sota

37. Llei 25/1998, de 31 de desembre.

responsabilitat pública, s'ha arribat a la conclusió que, pel que fa a aquests serveis i en aquests moments, el manteniment de la situació anterior a la venda d'actius no aporta valor públic.

En segon lloc, s'ha posat de manifest que el mercat és prou ampli perquè la institució obtingui beneficis de la prestació d'aquests serveis, atenent a l'optimització dels costos derivats de les diferents ofertes.

En tercer lloc, es creu oportú prendre aquesta decisió perquè estem davant d'un sector molt competitiu i dinàmic, la qual cosa comporta un elevat grau d'obsolescència dels equips i de les tecnologies que hi estan associades, de manera que resulta menys onerosa la contractació de la reposició a un proveïdor extern.

Finalment, la mesura s'estima encertada perquè allibera la institució d'una activitat per a la correcta execució de la qual està més ben preparat el mercat, criteri que també està en la base de l'externalització de determinades infraestructures del Centre de Telecomunicacions de la Generalitat.

En qualsevol cas, aquesta mena d'accions també han servit per treure conclusions sobre els riscos implícits a la generació d'externalitats quan no se'n dimensiona amb prou cura l'abast i es deixa afeblida la capacitat de decisió estratègica de l'organització per negociar amb comoditat amb els operadors externs, com a conseqüència de la pèrdua d'un capital humà expert i fidel a la institució que hauria d'haver romàs internalitzat.

Més enllà de l'any 2000: la recerca d'un espai i d'uns recursos suficients per al país

Un cop s'arriba a l'any 2000, el pressupost preveu dues realitats que permeten reprendre el fil conductor del camí fet des de 1990.

La Llei de pressupostos per a l'any 2000 recull un compromís de despesa de 2,076 bilions PTA (12.477 milions €) i, a la vegada, preveu una plantilla de

127.022 dotacions de personal,³⁸ del que es desprèn que en la dècada que acabem d'analitzar la suficiència pressupostària s'ha incrementat per sobre d'un 100 % respecte a deu anys abans, mentre que el creixement en capital humà, en el mateix període, ha suposat un increment superior al 25 %.

L'any 2000 s'inicia coincidint amb el començament de la sisena legislatura, i cal recordar que aquest nou període legislatiu arrenca amb l'objectiu de satisfer dos compromisos que neixen del programa electoral i que obligaven a dur a terme accions en tots els fronts per obtenir resultats.

Ens estem referint a la voluntat expressada pel Govern de situar en el centre de la seva activitat diària l'obtenció d'un marc de finançament de l'acció pública més suficient que permeti superar la situació de constricció pressupostària que ha dominat l'escena política durant els últims vint anys.

Així mateix, el Govern entén que el gruix de les actuacions sobre les diferents polítiques i responsabilitats departamentals també ha de respondre a un altre objectiu nacional, com és el de l'increment de l'autogovern.

Així doncs, per concloure aquest capítol sobre l'obra feta, és pertinent destacar en l'haver d'aquests tres últims anys aquelles accions que es troben en el *continuum* del que s'ha exposat fins ara.

2000: Noves operacions de redistribució de competències per guanyar congruència

Al començament d'aquest exercici es va donar per tancada una acció, anunciada en la segona meitat del mandat anterior, consistent a dibuixar un nou espai departamental que concentrés l'actuació en la gestió de totes les competències relacionades amb la seguretat de les persones i amb la planificació, la prevenció i l'actuació pública davant de situacions extraordinàries de sinistralitat.

38. Vid. l'annex de personal de la Llei 3/2000, de 19 de maig.

Així es va crear el Departament d'Interior,³⁹ que va assumir totes aquestes competències, deixant que el Departament de Governació, que al seu torn va passar a denominar-se de Governació i Relacions Institucionals, i que fins aleshores havia estat el titular d'aquestes competències, s'ocupés dels àmbits de l'Administració local, de les relacions amb el Parlament, de l'assessorament i la defensa jurídica, i de l'Administració i la funció pública.

Així mateix, el nou Govern va transferir al Departament de Medi Ambient totes les competències vinculades amb la gestió dels espais naturals, que fins llavors eren compartides amb el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca.

Finalment, amb la creació del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, el Govern es va tornar a anticipar a l'hora de donar prioritat a aquelles polítiques públiques que podien marcar la diferència en el país, en situar en un ordre rellevant totes les iniciatives que, en el futur, jugaran a favor de la competitivitat de les societats més avançades.

2001: El Programa governamental CAT21 i l'Administració Oberta de Catalunya (AOC)

Aquest any va concloure amb l'execució dels passos necessaris perquè, en endavant i sense solució de continuïtat, es poguessin desenvolupar dos projectes interdepartamentals de gran abast, tant per l'impacte extern com pels efectes que generaran sobre el model cultural i organitzatiu de l'Administració.

El primer d'aquests projectes, la dimensió i els efectes del qual es van determinar durant aquest any, és el Pla governamental CAT21. Mitjançant aquest Pla es defineix una nova manera d'observar l'oferta de serveis públics, amb la finalitat de situar en el nucli d'aquesta oferta els interessos dels ciutadans.

39. Decret 297/1999, de 26 de novembre.

CAT21 és, d'acord amb el que han expressat els seus responsables, un projecte de modernització de l'Administració de la Generalitat que es basa en la definició d'objectius més racionals a partir de sis grans programes que recullen, a la vegada, eixos-valor de l'acció pública, analitza les actuacions de l'Administració sobre aquests i, si cal, les redefineix per impulsar els processos de canvi necessaris per dur a terme una nova orientació de les actuacions públiques. CAT21 no es concep, doncs, com un instrument de reforma estructural de l'Administració sinó com una nova forma d'organitzar les polítiques públiques, tot i que ens pot donar les pautes per generar un nou model d'Administració catalana.

Els eixos-valor de CAT21 són: espai cultural, societat de l'acolliment, suport a les famílies, societat de l'aprenentatge, desenvolupament sostenible i societat dels emprenedors, sota els quals es pretén articular el gruix de les accions departamentals, sens perjudici de quina sigui la distribució de responsabilitats, de manera que, com ja havíem anunciat, es fomenti el treball en xarxa, a partir de la coordinació transversal dels diferents operadors implicats.

L'altra iniciativa on s'han fixat les bases en el curs de 2001 és el Projecte Administració Oberta de Catalunya (AOC), que té per objectiu la immersió en l'ús de les noves tecnologies en la prestació de serveis públics de les administracions catalanes, de manera que sigui possible que el ciutadà obtingui serveis sota els mateixos paràmetres amb què els sectors productius més avançats subministren els seus, és a dir, un servei continuat 24 hores al dia i 7 dies a la setmana.

El valor afegit de l'AOC rau en la capacitat d'oferir productes que incorporin la transacció electrònica, minimitzin els desplaçaments físics de les persones interessades i obtinguin, a canvi, allò que està en la base del seu *petitum*. De la mateixa manera, l'AOC serà un projecte que incorporarà valor públic si s'articulen els mecanismes necessaris per neutralitzar la fractura social que pot suposar el desenvolupament desigual del parc tecnològic de què disposa Catalunya actualment.

Els efectes d'ambdós projectes pel que fa a l'impacte sobre la cultura or-

ganitzativa ja s'han exposat indirectament. De totes maneres, tant un cas com l'altre tenen en comú una revisió profunda de la gestió interna (*back office*) de les prestacions amb el redisseny dels fluxos de treball (*workflow*) associats o, el que és el mateix, en l'accepció més tradicional, la consideració de tots els procediments administratius interns que donen suport a les diverses actuacions públiques.

El simple fet de voler guanyar celeritat, garantint la seguretat, fa necessària, entre d'altres qüestions, la revisió dels sistemes de registre, de pronunciament públic, de tramitació burocràtica, de comunicació de les actuacions i de generació de drets vinculats a les sol·licituds, sens perjudici que aquestes siguin o no estimades.

D'altra banda, l'evolució d'aquests projectes també farà necessari afinar els mecanismes de coordinació lateral, la qual cosa pot afavorir —si es posa atenció en el procés de migració cap a nous models de conducta pública— que adquireixin més valor els resultats i que aquest objectiu s'iguali a d'altres que, de manera més clàssica, han estat en el centre de les actuacions públiques.

Per acabar, de tot això es pot inferir, ni que sigui de manera especulativa, que en poc temps adquirirà més importància la disponibilitat d'actors públics capaços de treballar sota termini que la distribució formal de responsabilitats entre diferents òrgans administratius, la qual cosa pot beneficiar models més compactes, simples i reduïts en les seves dimensions, que enfoquin el gruix de les seves actuacions a obtenir resultats tangibles.

2002: Catalunya sense límits, el 21 d'octubre i la reestructuració del Govern

L'any 2002 va ser l'any de l'eclosió dels projectes de forta càrrega tecnològica madurats durant el curs anterior, especialment pel que fa a la posada en marxa de l'AOC i, per extensió, d'aquells serveis interns que sobre plataformes de tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) han de permetre i facilitar un procés continuat de modificació de la cultura de l'organització.

En aquest sentit, des de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya es va llençar el projecte d'aula virtual, que consisteix a facilitar la formació no presencial, en determinades matèries, amb una oferta adreçada tant als treballadors de l'Administració de la Generalitat com a les persones que presten serveis en les institucions locals.

Simultàniament, s'ha posat en marxa el portal de l'empleat públic de la Generalitat. Efectivament sota l'acrònim d'EPOCA (**E**mpleat **P**úblic en línia (*On line*) de **C**atalunya), es comencen a subministrar continguts que permeten la interacció en matèria de gestió de personal, com també la recepció d'informació rellevant, com ara la nòmina, que evita l'ús de paper. Aquesta iniciativa té per objectiu final fer que d'aquest portal sigui el lloc de treball (*work place*) del treballador públic.

A banda d'aquestes accions, el 5 de novembre d'aquest any el DOGC va publicar el Decret del Departament de la Presidència,⁴⁰ de creació i reorganització de diferents departaments, de modificació de les comissions de Govern i la seva composició i de determinació del nombre de departaments en què s'estructura l'Administració de la Generalitat.

Amb aquest Decret es redueix l'estructura del Govern, mitjançant la fusió sota una mateixa responsabilitat política d'allò que, fins en aquest moment, era executat des dels departaments de Justícia i d'Interior, i es fa el mateix amb els departaments d'Indústria, Comerç i Turisme i de Treball. Al seu torn, el Departament de Benestar Social passa a denominar-se de Benestar i Família.

Les finalitats perseguides són: reforçar les polítiques de seguretat, concentrar totes les accions vinculades amb la societat dels emprenedors i el sector productiu i aplegar aquelles altres que posen la família en el centre de les actuacions, com a element de cohesió social.

De fet, la norma de referència es va publicar just quan havien transcorre-

40. Decret 253/2002, de 4 de novembre.

gut quinze dies que el conseller en cap havia fet la conferència «Catalunya sense límits: els nous horitzons del nostre projecte de país», on va definir els trets bàsics de l'acció de Govern per als propers deu anys i va marcar unes tendències en la manera d'ordenar les polítiques públiques, el primer reflex de les quals és la norma que s'acaba d'esmentar.

2. L'ESTAT DE L'ART

I després de tot el que s'ha exposat, on som? Potser sigui oportú intentar descriure de manera objectiva en què s'ha convertit la Generalitat un cop han transcorregut 25 anys des de la reinstauració, i què hi ha darrere d'aquesta institució quan es fa referència a l'aparell administratiu que executa la voluntat del Govern. Amb aquesta finalitat es faciliten seguidament una sèrie de dades adreçades a determinar les dimensions i l'abast d'aquesta institució.

El gener de 2003, la Generalitat disposa d'un pressupost consolidat de l'estat de despeses del sector públic administratiu de 16.298.993.989,54 €, als quals cal afegir 2.329.879.998,22 € assignats al sector públic empresarial.

L'estructura orgànica és constituïda per 13 departaments, dels quals depenen lògicament 13 secretaries generals i, addicionalment, 18 secretaries sectorials. Sota la direcció dels diferents titulars departamentals, l'acció executiva s'organitza mitjançant 95 direccions generals. A la vegada, des d'aquest entramat orgànic, s'exerceix la tutela sobre 2 entitats gestores de la Seguretat Social, 23 organismes autònoms administratius i 4 entitats autònomes que executen funcions de caràcter comercial, industrial, mercantil o financer.

Finalment, el complex organitzatiu s'esgota amb l'adscripció de 3 ens institucionals, 30 entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament privat i 28 societats mercantils on la participació de la Generalitat o bé és única o bé és majoritària.

En el capítol dels recursos humans, l'any 2003 s'inicia amb una previsió de 135.820⁴¹ llocs de treball amb dotació pressupostària,⁴² 52.615 dels quals corresponen a mestres i professors que executen la prestació docent, incloent-hi la formació d'adults (727 places); 34.845 estan directament compromesos amb l'atenció sanitària i la salut pública, en una plantilla on es dóna una atenció preferent al personal facultatiu (10.978 llocs) i d'infermeria (10.672 places); 1.756 es dediquen a l'execució de prestacions finalistes atribuïdes a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials; 9.656 atenen, com ja s'ha dit anteriorment, a l'exercici de l'activitat policíaca; 2.581 són llocs vinculats amb la prevenció i l'extinció d'incendis; 2.785 es destinen a la gestió dels serveis penitenciaris; 6.353 afecten l'Administració de Justícia, i per a tots els departaments i organismes adscrits es preveu una dotació d'11.383 llocs reservats a personal amb vinculació laboral.

Al marge d'aquesta exposició, el volum de personal es veu en tota la seva dimensió si, a les xifres que s'acaben de reflectir, s'hi incorporen unes 11.000 places de personal destinat a les entitats i societats mercantils.

Per tancar el cercle descriptiu caldria completar aquestes dades amb aquelles relatives a altres formes d'organització alternatives que no s'han identificat, com poden ser, per posar dos exemples, els consorcis i les concessions, i que responen a l'ús d'altres figures jurídiques per executar prestacions de responsabilitat pública i, d'igual manera, al cost subjecte a aquests models i al capital humà que s'empra en l'execució de les seves missions.

Les dificultats per disposar de magnituds ajustades obliguen a abstenir-se de fer valoracions en aquest capítol, això no obstant, sí que es pot facilitar

41. Des de l'inici d'aquest document, totes les referències al dimensionament de recursos humans de l'Administració de la Generalitat s'han fet sobre llocs de treball amb pressupost i no sobre persones que presten serveis, atès que són dades més estables, si bé, per disposar d'una aproximació al nombre de persones, es pot deduir un 3 % del total de llocs de treball, ja que aquest és normalment el percentatge de dotacions que es consumeixen en activitats de reforç i en substitucions de personal. (Per a informació sobre persones, consulteu: <www.gencat.net/governacio-ri/funcio.htm>.)

42. Vid. l'annex de personal de la Llei 30/2002, de 30 de desembre.

informació parcial referida al volum de personal que addicionalment presta serveis públics des d'una posició externa a l'Administració, que informen sobre el model que està implantat a Catalunya pel que fa a les fórmules d'exercici de les competències públiques.

En aquest sentit convé assenyalar que prop de 38.500 persones estan exercint les seves funcions en centres sanitaris i prop de 20.000,⁴³ en centres docents, mitjançant els concerts que els departaments competents han subscrit amb els organismes que duen a terme la prestació.

De les dades que s'acaben de facilitar es desprenen diverses conclusions. En primer lloc cal assenyalar que en els 23 anys transcorreguts des de les primeres eleccions democràtiques de Catalunya, s'ha passat d'un pressupost inicial de 6.970,9 MPTA a l'actual de 18.631.375.235,89 € (3,1 bilions PTA), de manera que l'evolució en aquest capítol informa sobre el desenvolupament espectacular que s'ha produït.

En segon lloc es pot concloure que ens trobem davant d'una organització que, salvant les diferències, cada vegada més s'assembla al que, en un altre entorn productiu, s'identificaria com un *holding* d'empreses, per l'heterogeneïtat de l'oferta de serveis que se subministren, el centre corporatiu del qual seria el Govern, i totes les unitats i les entitats de línia constituïrien les divisions de producte.

D'alguna manera, aquesta observació es confirma si, atenent al nombre total d'òrgans administratius, organismes amb personalitat jurídica pròpia i ens i societats que s'acaben d'enumerar, observem que hi ha 213 centres de decisió, és a dir, que sens perjudici que la direcció política, que recau sobre els òrgans superiors de govern, sigui la que determini les accions que la resta de l'organització han de fer efectives, aquesta disposa d'una pluralitat d'unitats executives que, al seu torn, tenen un ampli marge de maniobra i de decisió en el desenvolupament de les activitats que els són pròpies.

43. Font: Departament de Sanitat i Seguretat Social i Departament d'Ensenyament.

D'altra banda, també convé destacar que una de les característiques que, amb més claredat, atorguen especificitat a les administracions autonòmiques és la realitat de trobar-nos davant de complexos organitzatius on l'oferta àmplia i plural de prestacions posades al servei de la ciutadania té una profunditat enorme, ja que abasta des de la planificació de les polítiques públiques compromeses, fins a l'execució de les prestacions finalistes que hi estan vinculades, passant per l'elaboració del seu marc de regulació, tant pel que fa al seu impuls al Parlament com en el desenvolupament reglamentari corresponent. Tot això dóna lloc al disseny de models de gestió que necessàriament han de respondre a aquesta multiplicitat de missions, i és el que explica que, per fer front a aquestes obligacions, el mapa organitzatiu compregui des de l'existència d'òrgans actius sotmesos, en totes les facetes d'actuació al dret públic, fins a la constitució d'ens instrumentals de naturalesa diversa.

Una altra conclusió que es pot extreure del que s'ha exposat és que la maquinària pública de la Generalitat es nodreix d'un nombre elevat de recursos humans vinculats a l'execució d'aquesta pluralitat d'atribucions —més del 25 % del pressupost es consumeix en aquest capítol—, si bé el gruix d'aquests efectius es concentra en l'exercici d'activitats que tenen impacte directe sobre els destinataris dels serveis. En aquest sentit, cal assenyalar que, d'acord amb les magnituds recollides més amunt, menys del 10 % dels més de 130.000 llocs de treball existents es destinen a cobrir activitats que no responen al que s'acaba d'expressar i que, de manera col·loquial, podríem identificar com a llocs vinculats a treballs interns de clar perfil burocràtic.

Així mateix, convé destacar que l'estructura de l'ocupació pública obeeix clarament al marc jurídic que regula aquest àmbit, ja que de tota la plantilla, 123.818 dotacions corresponen a places el règim de vinculació de les quals està sotmès al dret públic, 192 de les quals són llocs d'alt càrrec; 226 són de personal eventual; 33.934 estan subjectes als diferents estatuts del personal d'institucions sanitàries de la Seguretat Social; gairebé 52.700 són personal docent, i la resta són personal de diferents col·lectius que donen prestacions i suport, mentre que, com ja s'ha dit, 11.383 places es reserven a personal laboral, tenint en compte que 1.108 d'aquestes places es

configuren com a dotacions de reforç temporal, de manera que no es poden considerar estructurals.

Pel que fa a la tipologia d'aquestes dotacions, també es poden aportar dades que permeten treure'n alguna conclusió. És important la distribució de llocs de treball atenent als grups de classificació de personal, atès que, al marge de quin pugui ser el règim de vinculació aplicable, hi ha 85.989 llocs per a l'ocupació dels quals es requereix que els titulars disposin de formació universitària superior (38.769) o de grau mitjà (47.220), i aquesta distribució és favorable als llocs que demanen diplomatura perquè una part substantiva d'aquests llocs es concentra en activitats docents (magisteri) i sanitàries (infermeria).

La resta de dotacions es focalitzen en els grups C, D i E —11.006, 1.062 i 7.370, respectivament—, i la major part estan destinades a l'execució de prestacions finalistes (policia, bombers, serveis penitenciaris, agents rurals, Administració de justícia, etc.).

D'aquestes dades es dedueix que una part substantiva de la plantilla disposa d'una qualificació professional especialitzada, de manera que no podem parlar d'un model que, en general, respongui a un disseny que, emprant l'expressió weberiana, s'identifiqui amb els estàndards de les burocràcies maquinales.

Un últim apunt en relació amb l'àmbit de personal ens permet il·lustrar les dimensions de la Generalitat i, per extensió, el nivell d'ocupació pública existent a Catalunya, en contrast amb la resta de territoris de l'Estat.

Encara que les dades que s'acaben d'esmentar reflecteixen un volum de recursos humans al servei de la institució força important, quan aquestes magnituds es comparen amb les d'altres administracions públiques autonòmiques, resulta que la Generalitat no és, ni de bon tros, la que disposa de més personal, ans al contrari, de les dades que seguidament se subministren s'infereix que és el territori de l'Estat on la presència de treballadors públics per nombre d'habitants és menor.

Si ens limitem a comparar les plantilles de les diferents administracions autonòmiques, veurem que Catalunya se situa en la primera posició quant al menor nombre de treballadors públics per habitant, amb una mitjana de 19,94 treballadors de la Generalitat per cada 1.000 habitants, ens segueixen les Illes Balears, amb 22,83 treballadors per 1.000 habitants, i qui en té més és la Comunitat Autònoma de Ceuta, amb 41,16 treballadors per 1.000 habitants.

Si al costat d'aquest dimensionament hi situem el corresponent al nombre d'empleats públics, sens perjudici de quina sigui l'administració de dependència, veurem que Catalunya se situa, igualment, en la primera posició, amb 36,91 treballadors per 1.000 habitants, com a territori amb menys treballadors públics de tot l'Estat, seguida de la Comunitat Valenciana, amb 47,71 treballadors per 1.000 habitants, i on hi ha més treball públic és, novament, a la Comunitat Autònoma de Ceuta, amb 149,23 treballadors per 1.000 habitants.⁴⁴

En un altre ordre de magnituds i com sigui que en parlar de l'evolució de la institució els darrers 23 anys s'ha anat fent referència a quin ha estat el procés de desenvolupament en matèria de noves tecnologies de la informació i de la comunicació, sembla oportú cloure aquest apartat facilitant, encara que sigui d'una manera molt sumària, unes quantes dades que ens poden aproximar a una descripció de la realitat.

Segons que es recull en l'*Inventari TIC de la Generalitat de Catalunya*, elaborat per la Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació entre gener i febrer de 2001, els diferents departaments disposaven, en aquelles dates, de 24.038 ordinadors, sense comptar els ordinadors que el Departament de Sanitat i Seguretat Social té als hospitals i als centres d'atenció primària ni els que el Departament d'Ensenyament ha distribuït als centres docents, de manera que, sense comptar el personal sanitari i docent, hi ha 55 ordinadors per cada 100 treballadors, el 22 % dels quals disposen de connexió a Internet.

44. Font: Xifres de població a 1 de novembre de 2001 del cens de població de 2001 (INE) i dades del MAP a 1 de gener de 2002. (Per a més informació, consulteu: <www.ine.es> i <www.map.es>.)

D'altra banda, la Generalitat tenia, a juny de 2001, 77 llocs web actius, i durant el darrer any el nombre d'accessos havia passat de 43,1 milions (juny de 2000) a 75,1 milions (juny de 2001), cosa que significa un increment del 74 %.

Per acabar, en relació amb la prestació de serveis, es pot dir que el gener de 2001 la Generalitat oferia 1.046 serveis considerats clau, 1.004 (96 %) dels quals eren prestats presencialment, 394 (38 %), a més a més, eren prestats a distància per canals no telemàtics (telèfon, fax, correu postal, publicacions i mitjans escrits), i 285 (27 %) disposaven, així mateix, d'un canal telemàtic (Internet, correu electrònic, mitjà audiovisual, teletext, WAP).⁴⁵

Amb tota la informació que s'ha subministrat, sembla doncs raonable afirmar que, en els 23 anys de govern, la progressió ha estat important i que aquesta corba espectacular de creixement sostingut de la institució s'ha aconseguit no només sense que hagi decaïgut la percepció ciutadana quant al nivell de qualitat dels serveis —tenint en compte que la simple assumpció de responsabilitats, pel seu volum i entitat, amagava riscos elevats—, sinó que a més es parla, per posar uns exemples: del model sanitari de Catalunya; de l'educació, atès que és el país on, no sense dificultats, hi ha hagut els avenços més importants en la implantació de la reforma educativa; el model policíac català, que també s'observa amb atenció; el cicle integral de l'aigua, en què s'ha superat el model de gestió fragmentada, i una sèrie de particularitats dels serveis públics que permeten parlar del fet diferencial, també en aquest camp, sense caure en la retòrica.

Per tot això el recurs a la crítica, que sovint obté crèdit en els àmbits acadèmic i parlamentari, d'assenyalar com a error històric no haver aprofitat l'oportunitat de dissenyar models administratius moderns i innovadors simultàniament al procés de recepció de competències i serveis, no és del tot cert, atès que, tot i tractant-se d'uns poders públics que s'estrenaven, l'evolució dels fets que s'han descrit permet, si més no, ponderar aquesta mena d'afirmacions.

45. Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació, «Estadístiques de la Societat de la Informació Catalunya 2001», Barcelona, 2001, pàg. 73-84.

3. PROPERS PASSOS, PROPERS GRAONS

Vist des de la perspectiva cronològica, podria semblar que els esdeveniments que s'han recollit fins ara responen a un curs prefixat, quan en realitat han estat circumstàncies conjunturals les que, en la majoria de supòsits, han fet propícia i han precipitat la presa de decisions que han donat lloc als resultats exposats.

En tot cas sí que es pot dir que l'acció de govern ha resultat oportuna, quant a l'anticipació en l'adopció de determinades iniciatives que després han resultat clau, de la mateixa manera que s'han d'observar amb atenció les anàlisis de prospectiva que s'hagin pogut fer per assegurar el bon rumb en la majoria de les accions que s'han descrit.

Han passat 20 anys, un model organitzatiu i de gestió esgotats...?

L'experiència acumulada durant aquests anys, a partir de les dades que s'acaben d'exposar, posa en relleu l'existència d'unes condicions favorables per seguir avançant en la construcció del país, àdhuc en l'àmbit que és objecte de l'anàlisi present, perquè encara que el volum de realitzacions és prou important, això no és més que un petit bocí del que resta per fer.

Catalunya és una nació que arrossega un dèficit secular en allò que afecta l'exercici de l'autogovern i la direcció de la cosa pública, situació que només s'ha començat a corregir els últims anys.

Aquest fet, i d'altres que ara no vénen al cas, han suposat dificultats addi-

cionals perquè el govern dels interessos de la comunitat disposi de l'espai que li correspon en l'imaginari col·lectiu, ja que, en gran mesura, la percepció negativa que hi ha sobre l'execució d'aquestes activitats s'ha alimentat d'una mala pràctica històrica.

Sobre aquest punt, convé tenir present que els esforços que s'han anat fent en una organització pública de dimensions rellevants, s'han dut a terme en un país que encara no disposa de 25 anys de vida en l'exercici de l'autogovern i a favor d'una societat que ha restat sotmesa, durant segles, al menyspreu i a l'obscurantisme dels poders públics constituïts, mitjançant la construcció d'un aparell administratiu que només responia al seu mandat i atenia les necessitats que li interessaven, d'acord amb una visió radial i centralista que atorgava un valor residual a la perifèria.

Aquest estat de coses col·loca la societat catalana, la seva classe política i l'organització que gestiona el bé públic comú en un procés d'aprenentatge que tot just acaba de començar, en conseqüència, sense que això serveixi de pretext o de motiu per alimentar l'autocomplaença, és necessari cercar estratègies que fomentin la complicitat entre aquells que satisfan els interessos del país i la mateixa societat, per tal de fer possible un avanç en conjunt que incrementi l'autoestima col·lectiva, reforci el sentit de pertinença i garanteixi la confiança ciutadana vers les institucions que governen i administren els assumptes que afecten a tothom.

Tampoc no s'ha d'oblidar que per contrast amb la resta d'administracions públiques que actuen en el territori de Catalunya, —l'Administració perifèrica de l'Estat i les administracions locals—, que gaudeixen d'una tradició més que centenària, la Generalitat pot dir-se que encara ara es troba en edat de lactància, de manera que tot i ser-li exigible un creixement racional i ordenat, també ho és que en l'assoliment d'aquests objectius disposi d'un cert suport del cos social.

Tot i el que s'acaba d'exposar, escau potser, en aquests moments, aventurar-se en l'exercici de dibuixar els possibles itineraris que convé recórrer en el desenvolupament organitzatiu que pot dur a terme la Generalitat,

amb l'objectiu d'avançar en el disseny de models de gestió alineats amb les necessitats del país.

Vagi, doncs, per endavant que les reflexions que seguidament s'exposen volen significar els aspectes en els quals, en opinió de qui subscriu aquesta anàlisi, haurien de dominar el debat sobre aquesta matèria més o menys immediatament, si es vol assegurar una evolució innovadora de la institució.

3.1 Les noves fórmules de prestació de serveis i els límits a l'intervencionisme públic

Tal com succeeix en l'actualitat en la majoria d'organitzacions públiques del nostre entorn, la reflexió sobre com han de prestar-se els serveis públics és i serà un debat que es mantindrà, bé sigui de manera explícita o bé soterrada, en el procés evolutiu de les institucions públiques.

Tothom coneix que, contra una opinió que era generalitzada fa pocs anys, el procés d'increment pressupostari que s'estimava inesgotable i propi dels estats del primer món ha tocat sostre, ja que el nivell de pressió fiscal sobre la ciutadania no permet excessius marges d'actuació.

Aquesta realitat, que segons els experts ja no respon a cicles conjunturals sinó que obeeix a una lògica estructural, situa els poders públics en la necessitat d'administrar uns recursos limitats, de manera que es veuen obligats a fer un exercici permanent de reposició de l'ordre de prioritats en la provisió de serveis de responsabilitat pública.

Això ha comportat que països del nostre entorn immediat hagin revisat a la baixa les ofertes de serveis, i en el nostre cas ha comportat esforços addicionals, ja que, sense haver assolit el nivell de benestar d'aquells, també ha calgut establir mecanismes de contenció dels nivells de despesa pública.

Davant d'aquesta situació, prenen cos les anàlisis dirigides a trobar fórmules que permetin conciliar els nivells actuals de benestar propis d'Eu-

ropa amb estratègies que facin possible assumir noves obligacions, sense que això suposi la renúncia a prestacions públiques que s'estimen inherents al model de benestar social.

En definitiva es tracta de fer possible l'atenció a nous compromisos públics que neixen de la demanda social sense que això vagi en perjudici de l'oferta de serveis actual.

Amb aquesta finalitat qualsevol iniciativa és correcta i, en tot cas, obtenen una major consideració aquelles que faciliten l'increment de l'adaptabilitat dels poders públics a una realitat en canvi permanent.

A ningú no s'escapa que avui aquella concepció de l'Administració pública com una organització immutable que exerceix sense solució de continuïtat i de manera inqüestionable determinades prestacions, ha entrat en crisi i s'ha vist superada per una realitat extremament canviant que obliga a afrontar noves obligacions públiques que, per la seva precipitació, no permeten la demora.

En conseqüència, aquest principi d'adaptabilitat adquireix més valor en la mesura que incrementa la capacitat de maniobra dels poders públics davant la necessitat de donar resposta a noves realitats, com poden ser, per posar uns exemples, la globalització de l'economia, el fet migratori o l'envelliment de la població, que fins fa poc no mereixien l'atenció que avui disposen en les agendes governamentals.

Totes aquestes circumstàncies són les que fan pertinent una planificació de l'acció pública que tingui molt en compte el grau d'hipoteca que puguin generar les formes sota les quals es dugui a terme la prestació de serveis.

Així, es pot dir que per a aquells països que consideren que l'increment de l'estat de benestar és quelcom inherent a la seva concepció del progrés, l'adaptabilitat ja no és una alternativa sinó que s'ha convertit en una necessitat, de manera que davant d'aquesta exigència el que està en joc no és tant el grau de responsabilitat pública en la provisió dels serveis com la manera de dur-los a terme, és a dir, el que està en joc no és tant el *què*,

entès aquest com el nivell de compromís públic, sinó que el que convé és reflexionar sobre el *com*, és a dir, sota quina fórmula es poden fer efectius nous compromisos públics sense comprometre el propi model en aquest objectiu.

Per avançar en la línia d'introduir una major adaptabilitat dels models públics per fer front a les demandes emergents, convé associar aquest concepte amb el d'innovació.

Com ja s'ha dit en algun moment, un dels paradigmes actuals és el de la rapidesa amb què canvien les necessitats socials, com a conseqüència del fet que les societats esdevenen més diverses, complexes i fragmentades. Els avenços tecnològics i una ciutadania més entesa comporten la creació de noves oportunitats i expectatives. El ritme de canvi és més ràpid que mai i davant d'això els governs ja no poden confiar en un tipus de solucions fixes, sinó que es veuen abocats a escoltar les demandes socials canviants i a innovar per trobar solucions.

No obstant això, molts governs continuen fent les coses de la mateixa manera que les han fet sempre, la qual cosa minva la confiança dels ciutadans en la seva capacitat per satisfer les demandes, atès que aquesta actitud alimenta la creença que els qui estan al capdavant dels afers públics han perdut el contacte amb les necessitats. Per mantenir les expectatives, cal una actitud proactiva per resoldre els problemes, anticipant-se a les demandes socials i canviant la manera de fer; en definitiva, cal recuperar la confiança de la població oferint possibilitats d'elecció, més democràcia i més transparència.⁴⁶

Enfront d'aquests reptes, és quan adquireix importància repensar el model organitzatiu de l'aparell públic i el paper que han d'adoptar els poders públics quant al compliment de les seves obligacions.

«En aquesta lògica s'inscriu una reflexió que vol posar l'èmfasi no tant en la tasca de construir un edifici públic per fer front a totes les obligacions

46. OCDE, *Government of the future*, París, 1999.

mitjançant l'execució directa de les prestacions, com en la necessitat d'articular un sistema de valors que promogui l'assumpció de responsabilitats comunitàries mitjançant la mobilització de les persones entorn d'una visió de futur i d'un projecte col·lectiu.

»Convé, doncs, avançar en la línia de situar els poders públics en l'exercici d'un paper on, lluny d'assumir aquells àmbits on tradicionalment no arribava la societat, la insti a participar, a col·laborar-hi activament i a substituir la mateixa Administració quan pugui satisfer les necessitats col·lectives amb més eficiència i eficàcia que aquesta.

»És bo que l'Administració adopti una perspectiva *relacional* que la porti a convertir-se en un agent que està més motivat per actuar en corresponsabilitat amb altres actors públics que en la resolució directa dels interessos en joc, sense que això s'hagi d'interpretar com un al·legat a favor d'un model de reducció mínima del sector públic, sinó com la defensa de l'aparició d'un nou espai col·lectiu on el protagonisme correspon a les necessitats socials i no als actors que les intenten satisfer.

»En qualsevol cas, aquest nou rol té implicacions directes en l'organització i la gestió dels serveis públics ja que, superant l'objectiu de solucionar tots els problemes a través de l'intervencionisme públic i la gestió directa, busca ampliar les oportunitats per a l'autoorganització de la societat mitjançant entitats amb ànim de lucre o sense. De la mateixa manera que, en molts àmbits, la resolució jeràrquica de conflictes hauria de traslladar-se a la seva discussió i resposta per part dels actors socials, i deixar que l'Administració adopti posicions d'intermediació i arbitratge.»⁴⁷

D'altra banda, cultivar un model que tendeix a limitar les dimensions del sector públic, en la consideració tradicional, al contrari del que sovint s'ha dit, no s'ha d'entendre com un exercici dirigit a la privatització del sector públic, atès que això seria sinònim de promoure la venda d'uns actius que, si més no, a Catalunya mai no han existit.

47. Acord del Govern de 30 de juliol de 1996 sobre la política de modernització de l'Administració.

En tot cas del que es tracta és de fomentar amb èxit, sota criteris de bon govern i amb l'objectiu d'ampliar l'espèctre de prestacions, la cerca del concurs d'agents externs.

En definitiva, és convenient posar en evidència que el que ja està en el debat públic no és tant l'abast de l'Administració i la determinació dels seus límits, sinó la construcció d'un nou marc conceptual que posi l'accent en la superació d'aquella concepció —que encara avui disposa de seguidors— que manté una separació formal i administrativista entre el que s'entén per administració general, administració institucional, sector públic empresarial vinculat, consorcis i agents externs proveïdors de serveis sota fórmules de concessió, concert, contracte o altres, ja que en l'actualitat tota la lògica de les responsabilitats polítiques respon a quins puguin ser els resultats obtinguts mitjançant la provisió de serveis, per comptes d'atendre a qui els duu a terme.

A la vegada, en una conjuntura històrica on, a desgrat d'alguns, s'està recomponent la distribució de competències entre els estats-nació tradicionals i altres instàncies que, o bé hi estan sotmeses, o bé són superiors (Brussel·les), la manca de tradició estatista de determinades esferes de competència és un element que juga a favor de la cerca de noves fórmules de gestió de la cosa pública, que evitin la reproducció d'un complex estructural i funcional que està en decadència i que, per aquells poders públics que els han alimentat, comença a resultar una hipoteca.

En conseqüència avançar en la línia de situar l'Administració no tant com un aparell d'estat sinó com un instrument al servei de la societat, és una pràctica que afavorirà una millor posició d'aquesta societat en el context de la globalització, de manera que els propers passos haurien d'adreçar-se a revisar un model que, per tradició històrica peninsular, encara està massa influït per una vocació orgànica que es basa en la vertebració d'unes estructures que acaben sent captives de les seves regulacions, de manera que, el comportament i la cultura inherents a aquest model, fomenten l'excés de *juridificació* i de procedimentació en les seves actuacions, el gust per la implantació de sistemes formals de control, més preocupats pel procés que pels resultats, i el desenvolupament d'uns règims jurídics apli-

cables al seu actiu humà que tendeixen a primar una uniformitat que genera forts costos d'adaptació, sota el pretext d'una mal entesa garantia dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat i d'una falsa simplificació de la seva gestió.

3.2 Funció pública i servei públic

Era imaginable fa uns anys que una institució com Correos y Telégrafos estaria sotmesa a una forta competència? A qui se li acudiria avui fer controls públics de seguretat industrial sense comptar amb el concurs d'entitats col·laboradores externes? Quin gestor hospitalari dissenyaria una organització on activitats com ara les de bugaderia es duguessin a terme amb personal propi? Quina seria la reacció social si en les tasques de custòdia d'edificis públics es consumís el gruix de la plantilla de la policia? Pot haver algú que davant d'una prestació sanitària o docent insatisfactòria no imputi la responsabilitat del que ha succeït als poders públics, tot i saber que l'activitat l'ha feta un centre concertat? És possible considerar que el transport en ferrocarril no és un servei públic que actua sota la responsabilitat del Govern, perquè l'organització que ho realitza adopta la forma d'entitat sotmesa al dret mercantil? Seria lògic que l'atenció telefònica al ciutadà, 24 hores al dia, 7 dies a la setmana, fos subministrada per persones sotmeses a l'estatut de la funció pública? Hi ha algú en el sector públic que estigui especulant, encara avui, sobre el valor jurídic i la certesa d'un fax? És raonable esperar a la recepció oficial, degudament registrada, d'una consulta feta per correu electrònic, per contestar-la?

Algunes d'aquestes preguntes disposen avui d'una resposta òbvia i d'altres formen part d'un debat que ara és força intens i que encara està per resoldre's. En tot cas, el cert és que tots aquests interrogants informen sobre els múltiples canvis que s'han produït en els darrers anys al sector públic.

Des de la primera qüestió, que posa en evidència que aquella organització pública d'ampli espectre que es va posar en marxa a l'inici de la construcció de l'Estat modern, per garantir determinats mitjans de comunicació,

ja no té sentit pels costos que incorpora, fins als últims interrogants, que afecten directament la responsabilitat derivada de la celeritat dels pronunciaments supeditats a aspectes garantistes de recepció en forma, totes les preguntes atenen a elements relacionats amb el servei públic i la manera com es duu a terme.

De la mateixa manera que les noves tecnologies de la informació i la comunicació han afectat els sistemes de comunicació tradicionals, també s'ha guanyat qualitat en els serveis públics amb la incorporació d'entitats col·laboradores en la prestació de funcions de control, atès que amb el seu concurs es pot cobrir el 100 % de les activitats sotmeses a inspecció, i s'e evita l'actuació per mostreig, sistema que era necessari per manca de mitjans quan això es realitzava amb recursos propis.

Igualment, avui és més eficaç comptar amb el concurs extern per realitzar els serveis de neteja d'una institució hospitalària que executar-los directament, ja que el seu subministrament està subjecte a les lleis de la competència de mercat i això garanteix l'obtenció de més qualitat atenent a les diferents ofertes.

També hi ha una certa unanimitat en considerar que el recurs als professionals públics, per fer determinades tasques, com ara les de custòdia d'aquells edificis que ho requereixen, no afavoreix l'optimització d'un actiu humà capacitat per executar unes comeses de més responsabilitat i transcendència en matèria de protecció i de seguretat ciutadana.

En un altre ordre de coses, també és cert que avui a Catalunya, quan no funciona l'activitat docent o hi ha una actuació deficitària en l'àmbit de la sanitat o dels mitjans de transport col·lectius, la denúncia de responsabilitats recau sobre els actors públics, encara que la mala pràctica sigui imputable al comportament de persones que no estan sota el mandat directe dels actors esmentats.

Del que s'acaba de dir pot deduir-se que els models de gestió tradicionals han anat evolucionant gradualment cap a mapes organitzatius d'execució de les prestacions força heterogenis, i és a partir d'aquí que convé la refle-

xió sobre què és el que fixarà l'atenció en endavant respecte a la determinació de nous models de gestió.

Estem, doncs, davant d'un futur que posarà l'èmfasi en la construcció d'una doctrina sòlida sobre la funció pública, entesa aquesta com l'articulació d'un marc jurídic que ha de preveure unes necessitats intenses i de grans dimensions en recursos humans vinculats a l'aparell públic, sota un règim estatutari singular i, per tant, diferent del que és aplicable a la resta de la població activa del país? O, al contrari, caldrà dissenyar models flexibles que minimitzin aquesta relació especial de subjecció als supòsits on sigui estrictament necessari, i s'anirà cap a l'elaboració de marcs de referència més exhaustius i explícits pel que fa a l'exercici del servei públic?

Es fa difícil aventurar possibles tendències, atès que sembla que hi hagi una absència de posició clamorosa sobre aquesta matèria per part de tots els agents que podrien resultar interessats; o millor dit, més que una manca de posició el que hi ha són visions massa dogmàtiques que, o bé, des de determinats àmbits, redueixen el debat sobre la prestació directa o indirecta de serveis a una interpretació simplista que acaba denunciant la privatització dels serveis, l'ultraliberalisme i el paradigma thatcherià, o bé, des d'altres entorns, el reduccionisme sobre aquests assumptes situa la denúncia en un excés d'intervencionisme que s'acaba identificant amb l'hiperestatalisme i el referent soviètic.

Tot plegat fa que qualsevol iniciativa que es vulgui emprendre en aquest camp es converteixi en un exercici que reclama fortes conviccions i valentia perquè sovint és bandejat i condemnat pels mitjans de comunicació, la càtedra, per l'actitud política de l'oposició de torn, o pels agents socials, tant si són els representants dels sindicats com els de les patronals, de manera que la crítica sovint fa decaure l'ànim sobre les iniciatives esmentades.

Això no obstant, i reprenent la reflexió sobre les dimensions del servei públic, potser convingui recordar el que ja s'ha dit en un altre apartat d'aquest treball respecte a determinades singularitats que es produeixen a Catalunya en relació amb serveis de clara naturalesa pública.

A Catalunya hi ha 47.142 persones sotmeses a l'estatut de la funció pública que exerceixen l'activitat docent i, paral·lelament a aquest col·lectiu i executant tasques idèntiques, hi ha 19.877 docents⁴⁸ (30 %) la vinculació laboral dels quals és amb els centres concertats on imparteixen el magisteri. El mateix succeeix en l'àmbit de la sanitat pública, on als 33.000 professionals amb vincle estatutari (46 %) cal sumar-hi unes 38.500 persones (54 %) que exerceixen funcions iguals i presten els seus serveis per compte d'institucions sanitàries concertades.

En conseqüència, pot afirmar-se que dos serveis públics emblemàtics de les societats del benestar es duen a terme mitjançant un capital humà el 58 % del qual és intern i el 42 restant no ho és, o dit d'una altra manera, aquestes prestacions es donen, en els mateixos percentatges, directament i indirectament.

Sens perjudici que d'aquesta situació no sigui possible extreure conclusions de futur, el cert és que, encara que consideréssim estable aquesta distribució, ja hi ha hagut una inflexió que obliga a tractar amb cautela la bondat de reservar l'exercici de determinades funcions a personal sotmès a la funció pública, perquè amb la simple observació de les xifres expressades aquesta afirmació ja resta en entredit.

Si a això s'afegeixen altres factors com el de la despesa pública vinculada a aquest model, podem oferir nous elements que ajudin a reflexionar.

D'acord amb les dades exposades en parlar de la situació actual de l'Administració de la Generalitat, la despesa vinculada al capítol de personal avui representa un actiu immobilitzat que se situa per sobre del 25 % del pressupost per a aquest exercici, és a dir, més d'una quarta part de la despesa està destinada a obligacions recurrents de caràcter fix, la qual cosa comporta una limitació rellevant sobre la capacitat de distribució dels recursos disponibles per atendre l'execució de les diferents polítiques públiques emergents.

48. Font: Departament d'Ensenyament (dossier de premsa: dades de l'inici del curs 2002-2003).

En tot cas, el que és important des de la perspectiva del que aquí volem significar, no és tant el volum pressupostari vinculat a les despeses de personal —atès que la prestació diferida a tercers suposaria, així mateix, l'affectació de magnituds econòmiques importants—, sinó que el debat sobre els beneficis d'emfasitzar una política o una altra cal cercar-los en els marges i la capacitat de maniobra que es poden derivar de considerar unes despeses fixes o variables, i d'observar unes necessitats permanents o canviants.

A la vista del que s'ha dit, convé preguntar-se com s'han d'afrontar els reptes derivats de les noves realitats on cal la intervenció pública, per a la qual cosa potser sigui oportú il·lustrar possibles escenaris mitjançant un parell d'exemples.

És de domini públic que actualment hi ha dos fenòmens socials que s'han incorporat recentment a l'agenda política dels països desenvolupats, i amb una força especial a Europa: l'envelliment de la població i el fet migratori. En ambdós supòsits ha estat necessària l'acció pública amb la finalitat d'articular una sèrie de prestacions que permetin atendre els efectes derivats del seu impacte.

Pel que fa a l'envelliment de la població, més enllà de les iniciatives relacionades amb l'atenció personalitzada als destinataris d'aquesta política, que es duu a terme a través de professionals públics, una part rellevant de prestacions associades a aquest sector s'està desenvolupant mitjançant la vertebració de xarxes assistencials on hi ha una participació activa d'agents externs a través d'entitats constituïdes a aquest efecte, moltes de les quals tenen l'origen en allò que s'identifica com el tercer sector, les entitats sense ànim de lucre o ONG, i en les anomenades *empreses d'economia social*, com són determinades associacions, fundacions i cooperatives.

Aquesta situació comença a reproduir-se també en relació amb la immigració, de manera que, quan es tracta d'atendre les necessitats de col·lectius extracomunitaris, comença a ser necessari disposar del que en l'àmbit de la sanitat ja es coneix com l'*agent de salut* o el que, en un sentit més ampli, s'identifica com el *mediador intercultural*. En ambdós supòsits es trac-

ta de nacionals dels mateixos països que els col·lectius que requereixen atenció, que es dediquen a fer d'intermediaris entre aquests col·lectius i els representants de les institucions, per facilitar la satisfacció de les seves necessitats i de les obligacions públiques.

En qualsevol cas, es tracta de prestacions d'una clara naturalesa pública que es duen a terme mitjançant un actiu humà capacitat i que difícilment s'incorporarà a la funció pública, si més no, amb el marc regulador actual, del qual es dedueix que allò que és rellevant no és tant l'existència de professionals incorporats al servei públic a través d'una relació de subjecció directa amb les institucions, sinó mitjançant un acord contractual que ha de fer possible l'exercici de les seves funcions donant compliment als estàndards de qualitat i de compromís que s'hagin determinat per a aquest servei públic.

D'alguna manera, el que es posarà en relleu i el que a tots els efectes reclamarà una atenció especial, serà la necessitat de disposar de persones capacitades en la realització d'aquestes tasques, i la garantia de la seva disponibilitat estarà determinada per la introducció d'un rigor superior en uns plecs de prescripcions tècniques, que deixaran d'estar dominats per l'aplicació de formalismes procedimentals i per criteris d'optimització eficientista, per deixar pas als aspectes vinculats amb la pràctica i el comportament en l'execució d'unes activitats que, a tots els efectes, corresponen a la prestació d'un servei públic.

És plausible, doncs, pensar que, d'acord amb el que s'ha anat exposant, el model de funció pública actual desapareixerà en un futur immediat?

Seria francament arriscat i poc realista respondre afirmativament a aquesta qüestió, no obstant això, del que no hi ha dubte, després del que s'ha dit, és que la vigència del model tradicional de funció pública ha de ser objecte de revisió.

Sense entrar a fons en l'evolució de la jurisprudència que s'ha anat establint en aquesta matèria, sembla oportú fer una breu referència sobre determinats elements que fixen el marc conceptual que fa possible reconèi-

xer un estatut específic, singular i diferenciat d'aquell que és aplicable a la resta de la població activa, per a qui presta els seus serveis a les administracions públiques, per intentar veure fins a quin punt aquest marc segueix actiu des d'una perspectiva racional.

De forma sumària pot afirmar-se que, en gran mesura, la doctrina sobre la funció pública té el seu fonament, entre d'altres, en els principis següents:

En primer lloc, un dels paradigmes que encara avui se sustenten en defensa de la vigència del model atén al principi d'independència del servidor públic, entès com la necessitat de disposar d'un sistema de garanties que impedeixi la mala pràctica pública i el deteriorament de l'actuació objectiva provocat per la intromissió en l'exercici de les funcions d'elements aliens a aquest, com pot ser la pressió política. D'alguna manera aquest principi es recull en la mateixa carta magna quan s'esmenta que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals, i reserva a la llei, mitjançant la regulació estatutària, l'establiment de les garanties per a la imparcialitat dels servidors públics en l'exercici de les seves funcions.⁴⁹

Així mateix, també disposa d'ampli crèdit l'afirmació que cal sotmetre a un estatut singular aquells qui exerceixen potestats públiques, comeses que incorporen l'exercici d'autoritat i funcions que tenen efectes sobre tercers, i fan recaure en aquests darrers tota la doctrina espanyola sobre l'òrgan administratiu.

Quant al primer principi, s'ha de dir que l'actuació objectiva i independent de la majoria dels professionals que exerceixen funcions públiques en data d'avui no és garantida per l'aplicació d'un règim especial de vinculació, sinó per l'aplicació correcta del seus coneixements, sobretot si atenem a les magnituds que s'han recollit anteriorment, on es posava de manifest que els serveis públics més universals són prestats per un col·lectiu plural de persones que responen a vinculacions molt diverses.

49. Article 103.3 CE.

Però és que, a més a més, un nombre substancial de les persones que duen a terme aquests serveis els executen mitjançant actuacions que tenen uns efectes d'una transcendència rellevant sobre els destinataris tercers de les seves accions, sense que en aquests casos ens estiguem referint a actes de caràcter administratiu o a titulars d'òrgans administratius —cal pensar, sinó, en l'activitat docent o sanitària—, mentre que el col·lectiu de persones que exerceixen funcions d'autoritat o executen potestats públiques, en la consideració més tradicional, és, sens dubte i per contrast amb la resta, residual, de manera que els grans principis sobre els quals es fonamenta l'edifici institucional queden, si més no, mediatitzats.

Si a això s'afegeix que sobre la base dels principis esmentats segueix mantenint-se una jurisprudència encara vigorosa que entén que com a regla general el règim aplicable al personal que presta serveis a les administracions públiques ha de ser el dels funcionaris, podem concloure que, indefectiblement, en un futur més o menys immediat caldrà introduir innovacions en aquest capítol, amb el benentès que el debat i la reflexió no girarà tant sobre exercicis estèrils, com els que ja hi ha hagut en alguns països de l'arc mediterrani que ens són propers, dirigits a reconvertir el règim estatutari en un règim laboral de l'ocupació pública, sinó que les anàlisis s'hauran d'adreçar a determinar quines són aquelles activitats que han de romandre sota el domini públic, mitjançant l'execució directa a través d'un actiu humà subjecte a un règim especial, i quines són aquelles altres on és oportú sol·licitar el concurs de tercers, la participació del mercat o l'execució directa amb sotmetiment al règim comú i ordinari de la resta de la població activa.

3.3 Model burocràtic i noves tendències emergents

Del que portem exposat pot inferir-se que també es debatan públicament quines puguin ser les tendències que s'hauran d'estimular, respecte als models organitzatius que es cregui convenient desenvolupar, per disposar d'un aparell públic que serveixi amb eficàcia els interessos generals.

En certa mesura, com s'haurà pogut observar, això ja està succeint, atès que periòdicament i igual que es prenen decisions que afecten els models organitzatius que cal fomentar per dur a terme determinades activitats, també es reflexiona entorn de quines han de ser les àrees d'activitat pública que no poden ser objecte d'execució mitjançant el recurs a tercers, bé perquè el mercat no en garanteix la provisió, o bé perquè atenen a aspectes clarament estratègics que, fins i tot, en bona lògica corporativa, han de reservar-se al desenvolupament intern.

Com ja s'ha dit en algun apartat d'aquest treball, hi ha un nombre molt menor d'actiu humà que, sota un règim de subjecció i vinculació directa amb l'Administració, està adscrit a les estructures verticals dels departaments governamentals realitzant activitats que tradicionalment s'han considerat d'un marcat caràcter públic.

Tota la trama organitzativa relacionada amb les regulacions públiques, l'articulació de les polítiques públiques i la seva avaluació, les anàlisis de prospectiva i estadístiques, les valoracions de les inspeccions generals i específiques i la gestió dels serveis comuns, estiguin relacionats amb funcions d'assessorament o amb les de control i seguiment en matèria patrimonial, pressupostària i altres, descansen en l'estructura departamental, a través dels centres directius de línia i altres òrgans directius transversals que són creats per desenvolupar i, si cal, executar les polítiques públiques sectorials o mitjançant les estructures orgàniques que nodreixen les secretaries generals de cada departament.

En tots aquests supòsits, aquest model s'ha anat configurant amb la utilització extensiva d'estructures orgàniques basades en els principis de jerarquia i d'atribució de funcions administratives que donen com a resultat un disseny burocràtic que igualment, i de manera no explícita, ja és objecte de revisió.

En aquest sentit s'ha de recordar, com ja s'ha dit, que cada vegada amb més freqüència es comença a parlar dels fluxos de treball per comptes dels procediments administratius, ja que amb més intensitat es posa l'èmfasi a analitzar la manera com es duen a terme les operacions que fan possible

l'obtenció de resultats, en lloc de fixar l'atenció en el rigor formal del procés productiu, atès que és inherent a aquesta mena d'anàlisi la incorporació d'aquells elements que donen certesa i seguretat en la manera de procedir.

Igualment amb major intensitat comença a ser propi de les organitzacions públiques el disseny de models de gestió i d'organització dels mètodes de treball que prescindeixen de l'articulació d'estructures orgàniques sotmeses al principi de jerarquia, per donar pas a la constitució d'equips de treball especialitzats on el valor públic es mesura per la capacitat de desenvolupar actuacions que tenen clarament identificats els seus objectius i que, per això, estan sotmeses a terminis de finalització.

En la mateixa línia, ja forma part del vocabulari públic parlar del tracte presencial (*front office*) i de la cuina o els fogons (*back office*) per comptes de referir-nos a totes les activitats relacionades amb l'atenció al públic i amb les que afecten els procediments interns, per identificar la forma com són executades unes tasques i altres i mirar de millorar-les introduint-hi innovacions que atenguin als aspectes que tenen més interès per als beneficiaris o usuaris dels serveis.

Al marge del que s'ha exposat també cal prendre en consideració el que està succeint en les grans organitzacions del sector productiu, atès que d'un temps ençà les corporacions que estan a l'avantguarda de la innovació han incorporat als seus sistemes de millora de la qualitat i de la competitivitat l'impuls de tota mena d'iniciatives relacionades amb l'explotació del potencial de coneixement que resideix en l'actiu humà de què disposen.

El foment de la constitució de cercles de qualitat, de grups de millora contínua i d'altres mesures basades en el concurs intensiu dels treballadors, ha passat a ser, si no l'eina principal, una de les més potents per introduir valor a les empreses.

Aquestes pràctiques s'han demostrat especialment indicades en el sector dels serveis, ja que la naturalesa de l'oferta de productes fa aconsellable la

participació activa dels treballadors, atès que són ells qui coneixen millor que ningú on rauen les oportunitats de millora.

D'altra banda, l'assignació d'un paper protagonista als que estan involucrats de manera immediata en la producció d'un servei, dóna com a resultat un increment substantiu del capital social de les empreses, perquè, a més de reconèixer el rol que té el factor humà en el seu desenvolupament, aquesta pràctica afavoreix el cultiu del sentit de pertinença i atorga al col·lectiu humà el lloc que li correspon com a peça necessària per garantir el progrés de l'empresa.

En el cas de l'Administració catalana, la introducció d'aquestes tècniques es farà especialment necessària, i de fet ja s'està produint, perquè convé reconèixer el valor que incorporen els treballadors en l'oferta de serveis públics, i perquè l'assignació de responsabilitats en els projectes de millora, superant la lògica de la jerarquia, també afavoreix la fidelització i la identificació amb l'organització pública, ja que amb aquestes iniciatives es reforça el compromís directe de totes les persones involucrades amb les millores que poden percebre els ciutadans en les prestacions.

En definitiva, serà raonable que en un futur no gaire llunyà s'intensifiqui la revisió dels models de gestió, fins i tot en les parts de l'organització pública que es consideren irrenunciables, per promoure l'aplanament jeràrquic i estructural, el treball en xarxa mitjançant organitzacions reticulars, la coordinació lateral, el perfeccionament en tasques altament especialitzades i d'un clar caràcter públic que s'hauran de reservar a persones capacitades per executar aquest tipus de missions, de manera que es tendeixi cap a sistemes que en lloc de ser intensius en capital humà desenvolupin capacitats clarament selectives en aquest capítol, amb la finalitat que les organitzacions resultants respouguin més a models *ad hoc*, on el valor l'aporten els professionals, als quals compet en cada supòsit destriar el gra de la palla, enlloc de seguir alimentant models burocràtics, on es dóna importància a la normalització i l'estandardització de les actuacions, amb el risc de generar insensibilitat vers el fet particular.⁵⁰

50. H. Mintzberg, *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel, 1988.

3.4 Suficiència en les polítiques de funció pública

Simultàniament a tot l'exposat és lògic considerar que en un futur la reflexió i el debat sobre la construcció d'un model públic propi exigirà, indefectiblement, la discussió sobre quins són els límits raonables a les facultats d'autoorganització d'un país que té vocació identitària i que vol exercir la seva capacitat de govern a través de la dotació dels instruments que li han de permetre posar-la en pràctica.

Sobre aquest punt convé recordar el que ja s'ha exposat sobre els excessos comesos per l'Estat, respecte al capteniment i la interpretació d'allò que s'estima bàsic en matèria de personal, atès que la posició expressada fins ara limita considerablement les facultats i les competències d'aquest país sobre el desenvolupament de models d'organització de la funció pública que responguin a les seves especificitats.

En aquest sentit només cal assenyalar que actualment a Catalunya, una vegada deduïdes les persones que presten serveis per compte de l'Administració perifèrica de l'Estat, entre secretaris i interventors municipals, personal docent —universitari i no universitari— i persones que treballen donant suport a l'Administració de justícia, hi ha més de 60.000 empleats públics que estan integrats en les diferents administracions públiques del país mitjançant un règim de vinculació que atén al concepte de *cuercpos nacionales o estatales*, de manera que, per aquest motiu, l'Estat en respon, en última instància, ja sigui perquè en alguns supòsits recau sobre l'Estat la facultat dels nomenaments (personal docent) o perquè per aquesta pertinença a un col·lectiu que va més enllà de l'àmbit territorial i d'actuació català, ens veiem obligats a una coordinació, si no subordinació, molt superior a la que és de menester amb el personal propi.

D'acord amb el que disposa la Constitució,⁵¹ correspon a l'Estat regular les bases de l'estatut de la funció pública. L'abast de les bases comprèn l'accés en condicions d'igualtat, mèrit i capacitat i la regulació dels aspectes essencials del sistema de carrera (promoció i provisió), la mobilitat, la

51. Article 149.1.18 CE.

remoció i els principis bàsics del sistema retributiu per satisfer les garanties d'objectivitat i d'imparcialitat. També es poden considerar bàsics els drets i els deures dels funcionaris, que portarien a identificar les categories bàsiques de les situacions administratives. Finalment, les bases comprenen la regulació dels drets sindicals, incloent-hi els drets de participació i de negociació col·lectiva.

Adicionalment, s'han de considerar com a límits que ha de respectar la Generalitat els relatius a l'ocupació pública de naturalesa laboral, amb el benentès que això suposa assumir la competència legislativa estatal, que no té perquè ser acceptada, com és la que exerceix sobre la legislació laboral general, de manera que en aquest capítol des de Catalunya només es poden exercir funcions reguladores en matèria organitzativa.

Per tant, la competència catalana susceptible de ser exercida, a més del desenvolupament legislatiu de les bases estatals, comprendria el que podríem identificar com aspectes organitzatius de l'ocupació pública i de la gestió dels recursos humans, que es refereixen a l'ordenació de la funció pública en grups, classes, cossos, escales i llocs de treball, així com tot allò relatiu als models de carrera professional i altres instruments de política de recursos humans relacionats amb la planificació, el dimensionament de plantilles, les tècniques de selecció, els incentius, la formació, etc. Tots aquests aspectes romandrien sota el principi d'autonomia organitzativa i financera i el principi d'eficàcia que postula una regulació flexible i adaptada a cada circumstància.

Del que s'ha dit es desprèn que, bo i acceptant la redacció actual del marc constitucional, es disposa d'un ampli marge d'exercici de facultats organitzatives que no ha pogut ser desenvolupat, perquè el marc bàsic actual és molt més ampli que el que s'ha exposat, de manera que s'ha consolidat una doctrina que ha provocat desenvolupaments legislatius per part de les comunitats autònomes mimètics a les bases, atès que aquestes ho disposen pràcticament tot.

Novament cal insistir que, en més d'una ocasió, els excessos imputables a les bases estatals s'han vist afavorits en determinats moments, d'acord

amb la conjuntura històrica, per l'ús intensiu, extensiu i permanent d'unes previsions normatives d'un clar caràcter excepcional, de manera que allò que havia d'ésser circumstancial s'ha convertit en pràctica quotidiana. Cal pensar, si no, d'ençà de les polítiques de convergència amb Maastricht, en els abusos que ha fet l'Estat per limitar, de manera recurrent i amb un malentès caràcter bàsic, sostres a la taxa de reposició d'efectius i als increments anuals retributius, emparant-se en la competència sobre l'establiment de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, establerta a la Constitució.⁵²

Aquesta situació, que segurament s'acomoda als interessos de més d'un territori de l'Estat que disposa d'autonomia, perquè l'exercici de les seves facultats és considerat com el simple desenvolupament d'un model de repartiment competencial entre diferents nivells administratius que atorga, en última instància, un rol coordinador i harmonitzador a l'Estat, no escau a Catalunya, perquè aquí hi ha una forta convicció nacional i cada vegada més el nostre referent se situa a Europa.

Sobre això cal dir que res no impedeix que l'actual uniformisme marcat per les successives lleis estatals de pressupostos sigui substituït per altres criteris més justos amb la realitat econòmica d'un Estat plurinacional, com pot ser la llibertat de fixar els increments retributius, d'acord amb el PIB de cada comunitat autònoma.

En conseqüència, també formarà part de futurs escenaris de negociació una posició de reivindicació d'una major quota d'independència en la gestió d'unes competències que, com succeeix amb les relatives a les polítiques de recursos humans, formen part del nucli estratègic que permet construir models adaptats a les necessitats d'una societat.

52. Article 149.1.13 CE.

3.5 Allò que serà a l'agenda en matèria de funció pública

Com s'acaba de veure, la submissió a les previsions que determinin altres poders sobre el desenvolupament de models propis comporta més d'una hipoteca.

Això no obstant, una reflexió crítica sobre els aspectes de la funció pública que encara no han trobat una resposta tècnica satisfactòria, per donar solució als problemes de desplegament organitzatiu que tenen plantejats les administracions públiques, ens obliga a formular possibles propostes dirigides a trobar solucions que facin practicable una evolució positiva.

Aquest és un àmbit summament delicat, atès que la tendència a mantenir entorns estables domina les actituds de tots els actors compromesos, el mateix capital humà, els agents socials i els representants polítics, ja que hi ha un nombre elevat d'interessos en joc que no són coincidents, de manera que qualsevol especulació sobre la qüestió queda subjecta a la controvèrsia.

De totes maneres i assumint el risc que això pugui succeir, és oportú de fer, com a mínim, un possible inventari dels aspectes que són susceptibles de millora, perquè del que no hi ha dubte és que, més tard o més aviat, requeriran un tractament específic.

Per tot això i sens perjudici que la agenda en aquesta matèria pugui ser molt més àmplia, concentrarem els comentaris en les qüestions que, en la nostra opinió, poden generar inflexió sobre el model actual.

En concret anem a parlar dels perfils professionals que han de nodrir la funció pública, del reclutament o de l'accés a aquesta, del desenvolupament de la vida professional activa i de la sortida del sistema.

Vagi per endavant que l'exposició que es farà seguidament es refereix a l'àmbit de l'ocupació pública que es considera que ha de romandre sota una relació de subjecció especial respecte al règim jurídic de vinculació, ja que es parteix de la premissa d'identificar propostes de millora per exer-

cir unes funcions que no es consideren traslladables al mercat laboral ordinari.

És per això que la primera qüestió que requereix d'una certa reflexió es refereix als perfils professionals que han de nodrir la funció pública.

Convé analitzar l'oportunitat de consumir temps i esforços a determinar quines poden ser aquelles funcions que no són renunciables, o dit d'una altra manera, fins on arriben les *core competences* de les organitzacions públiques que per al seu desenvolupament reclamen un capital humà amb vocació de permanència.

Des d'una perspectiva doctrinal i d'acord amb les teories amb més prèdica, el dilema es pot resoldre responent que són missions que s'han d'executar amb recursos propis i de manera interna aquelles que del seu exercici deriva una clara aportació de valor públic, de la mateixa manera que això també es pot afirmar quan ens trobem davant la realització d'unes tasques on no es donen unes condicions favorables perquè es pugui disposar d'aquestes habilitats mitjançant el recurs al concurs extern.

De l'aplicació de les premisses exposades es pot deduir un exercici de singularització per determinar quines són aquelles activitats que, o bé escapen al seu subministrament a través del mercat de treball, o bé, fins i tot tractant-se d'activitats emergents, no és possible crear les condicions per proveir-les mitjançant aquest mercat.

Ja s'ha observat en altres apartats d'aquest document que allò que fins fa poc semblava immutable ha sofert canvis importants. Avui hi ha serveis de protecció i seguretat que es cobreixen, amb caràcter ordinari, mitjançant el mercat, de la mateixa manera que activitats d'inspecció i de control, i quan d'aquestes en resulta l'obertura de procediments sancionadors, també són subministrades per operadors externs, si bé en aquest darrer cas les conseqüències derivades d'aquestes actuacions, de moment i de manera majoritària, disposen d'un tractament més orgànic.

El mateix pot dir-se sobre altres activitats, altament especialitzades, que fins a data recent s'executaven amb recursos interns i sobre les quals s'ha produït una migració vers el mercat; a aquests efectes només cal recordar el que s'ha fet en relació amb la supervisió de l'obra pública i altres activitats que requereixen del concurs de personal facultatiu expert.

Si aquesta és una tendència referida a la banda alta de les habilitats professionals que segueix el seu curs, el mateix pot dir-se del desenvolupament de tasques que convencionalment podríem identificar com a auxiliars de les primeres; cal pensar en el que està passant amb serveis com ara els de missatgeria, transport de representació, els reservats al personal subaltern i molts d'altres que són implícits als que es consideren serveis principals, com poden ser les funcions assistencials en l'àmbit tecnològic o fins i tot les de suport administratiu.

En aquesta mateixa línia, cal recordar el que succeeix en relació amb determinades prestacions finalistes on, com s'ha exposat, conviuen una part de professionals sotmesos a un règim estatutari amb un altre segment substantiu de treballadors que no disposen d'aquest vincle.

D'acord amb el que s'acaba de dir, ens trobem que el camp d'actuació que cal reservar a l'execució de professionals amb vincle estatutari es va restringint, de manera que cal superar el marc de definició actual de l'esmentat règim, ja que ha perdut sentit seguir mantenint que cal predicar-lo d'aplicació general a l'ocupació pública, mitjançant una definició, com la vigent, que és escassa i limitada i només atén a aquells supòsits on s'exerceixen potestats administratives, mentre que a *sensu contrario* la vinculació de naturalesa laboral ordinària és considerada un règim excepcional, tot i que d'aquesta vinculació hi ha una definició molt més taxada i exhaustiva sobre quan escau d'aplicar-se.

En realitat convindria determinar quan és pertinent d'aplicar l'estatut de la funció pública perquè hem estat capaços d'expressar una definició positiva de la seva conveniència a partir de la descripció àmplia i entenedora d'uns àmbits funcionals clars que fessin palesa l'obvietat d'aplicar aquest règim.

Encara que sigui de forma temptativa, ja que no és fàcil i a més pot resultar força controvertit, podríem avançar que els àmbits funcionals on escau estimar l'oportunitat que, qui els hagi d'executar resti sotmès a un règim singular, podrien ser aquells que suposen l'execució de funcions relacionades amb el suport i l'assistència tècnica a la transformació dels compromisos que deriven de la traducció del mandat polític a objectius operatius i activitats prestacionals concretes, la planificació d'actuacions, l'avaluació i les anàlisis de l'impacte d'aquestes, la recerca i el desenvolupament vinculats amb la bateria de serveis públics i les polítiques públiques que cal implantar, les funcions d'anàlisi estadística, econòmica i financera, jurídica, tecnològica o d'altra naturalesa que s'han de fer amb caràcter previ al desenvolupament de regulacions i marcs d'actuació dels diversos sectors socials afectats per les múltiples polítiques públiques en joc, les funcions d'assessorament, d'auditoria interna, i les de verificació del compliment i d'avaluació de la qualitat dels resultats obtinguts a través de l'execució de les prestacions públiques.

En definitiva, pot aventurar-se una tendència a reservar aquest règim per a professionals que acreditin una formació superior suficient i que estiguin disposats a desenvolupar funcions que, encara que sembli contradictori, han de conciliar la polivalència amb una certa especialització, atès que també serà beneficiós per a l'organització limitar al màxim l'excés de fragmentació en cossos i escales per afavorir la mobilitat i l'adaptabilitat organitzatives.

En el mateix sentit, una aproximació temptativa als perfils que seran necessaris per satisfer les funcions públiques amb l'objectiu de guanyar eficiència i habilitats, obligarà a resituar en un equilibri correcte la disponibilitat de llicenciats i diplomats universitaris, i trencar una tendència —que encara té força crèdit—, de promoure i fomentar el reclutament, per sobre de tot, de *colls blancs*, és a dir, de titulats universitaris superiors, a partir d'una segmentació de les funcions difusa, formal i poc explicitada.

Al seu torn, també és plausible considerar que els treballs assistencials i de suport administratiu, a més de minvar en el seu volum, hauran de tendir

també a la polivalència i a la simplificació, quant als requeriments exigibles, i evitar fragmentacions massa teòriques (personal administratiu i auxiliar administratiu) basades en la disponibilitat d'uns coneixements acadèmics que després no tenen repercussió real sobre l'exercici de les activitats, perquè la realitat ha demostrat que poden ser executades indistintament pels actuals grups de classificació del personal que duen a terme aquestes tasques auxiliars.

D'altra banda, caldrà que les persones que ocupin llocs de treball de tipus auxiliar disposin d'una clara consideració pública, amb uns efectes directes i immediats en termes econòmics, promocionals i de prestigi, atès que, molt probablement, a aquesta mena de llocs es reservaran unes funcions essencials per millorar la qualitat de les organitzacions públiques, com és l'execució de totes aquelles tasques relacionades amb el fet presencial i l'atenció directa a la ciutadania.

En la majoria d'aquests supòsits caldrà mantenir el règim estatutari singular perquè, a més de garantir l'estabilitat del referit capital humà, aquest vincle ha de permetre que els poders públics mantinguin una posició de prerrogativa que eviti la subjecció de les relacions a una lògica convencional, quan el que està en joc és l'interès públic general o hi ha uns béns públics objecte d'especial protecció, als quals han de restar subordinats els drets i els interessos dels treballadors públics.

L'existència d'un estatut específic per a aquest supòsit també ha de facilitar que aquells que hi resten sotmesos puguin actuar amb la independència professional que és exigible als qui gestionen els béns públics generals, de manera que la submissió a aquest règim faci impossible supeditar el criteri tècnic a l'obtenció d'uns objectius contraris a aquest interès general i, així mateix, impedeixi la inactivitat del treballador públic a l'empenta d'una mal entesa llibertat de criteri.

Tot això ens porta a pensar que en un futur, com ja s'ha dit, les organitzacions públiques deixaran de configurar-se com a grans organitzacions ocupacionals i tendiran a aplicar criteris selectius més afinats a l'hora de determinar les necessitats de capital humà.

Si això es confirma, no hi ha dubte que s'hauran d'articular mecanismes més àgils i efectius per poder satisfer les necessitats de reclutament d'aspirants a ingressar a la funció pública.

En aquest sentit, seran més importants les eines que facilitaran l'encert en el moment de valorar les aptituds, els mèrits i les capacitats i les potencialitats dels possibles candidats que volen accedir al treball públic, i superar, en certa mesura, els mètodes en ús, ja que si bé serveixen formalment per garantir el principi d'igualtat en la incorporació a la funció pública, l'excés de formalisme i d'habilitats memorístiques genera, més d'una ocasió, disfuncions en l'agilitat i la rapidesa dels processos i a l'hora d'assegurar l'ajustament entre els perfils de les persones i les característiques dels llocs de treball als quals han d'anar destinades, a la vegada que es deixen en entredit altres principis, com poden ser els de mèrit i capacitat.

Totes aquestes circumstàncies faran necessari que els processos de reclutament deixin de gestionar-se mitjançant convocatòries on hi ha una oferta àmplia de llocs de treball per passar a uns sistemes de selecció molt més adaptats als llocs de treball que, de ben segur, reclamaran una professionalització molt superior a l'actual, per part d'aquells que els hauran d'aplicar.

Un altre àmbit ple d'oportunitats de millora és el referit a allò que hem identificat com el desenvolupament de la vida professional activa del capital humà que s'incorpora a les organitzacions públiques.

Sovint succeeix que els professionals del sector públic que excel·leixen en l'execució de les funcions que tenen atribuïdes canvien de lloc de treball, motivats per una expectativa legítima de millora retributiva. Normalment aquests canvis afebleixen el funcionament dels organismes que perden aquest actiu humà, atès que amb la desaparició de la persona també es produeix una pèrdua de coneixements que, amb freqüència, és de difícil reposició.

Així mateix, aquesta pràctica —que és possible perquè qui la fa efectiva compleix els requisits formals que el faculden per participar en el procés de

provisió del nou destí—, també genera en més d'una ocasió un període d'adaptació costós, en temps i experiència, perquè les aptituds i les habilitats reals que s'han de disposar per executar amb profunditat les responsabilitats inherents a la nova ocupació no estan desenvolupades.

Finalment també sovinteja que les expectatives de promoció, a partir del perfil professional que desenvolupa cada persona en l'exercici de la seva activitat ordinària, no s'ajusten a les aptituds necessàries per ocupar el nou lloc de treball, fet que provoca, al seu torn, que moltes d'aquestes iniciatives individuals de mobilitat vertical comportin no només un cost d'adaptació personal elevat sinó també la pèrdua d'un professional brillant que està especialitzat en una disciplina, sense que hi hagi un benefici substantiu en la nova ocupació, perquè aquesta demana unes habilitats que, per exemple, donen prioritat als coneixements en l'exercici de funcions de comandament per sobre de l'especialització professional, quan pot resultar que aquest sigui el *know how* específic del candidat.

Al marge que puguin haver-hi altres causes que juguin contra l'optimització de la prestació pública de serveis, serà convenient treballar sobre el tractament d'aquestes disfuncions amb l'objectiu d'introduir en el nostre ordenament les mesures correctores que es considerin pertinents per tal de neutralitzar aquests efectes negatius per a l'organització i, així mateix, per incorporar mecanismes que actuïn com a incentiu en la vida activa dels professionals públics.

Serà necessari, doncs, revisar el marc actual per introduir les previsions que garanteixin que s'incrementa l'estabilitat en els llocs de treball, sense que decaiguin els estímuls perquè el treball guanyi profunditat i qualitat; en definitiva, es tracta d'articular els sistemes que facin possible que les persones se sentin satisfetes fent allò que saben fer, sense necessitat d'haver de canviar d'ofici, i s'afavoreixi la introducció de criteris que facilitin la promoció en el lloc.

A aquest efecte, sembla oportú assenyalar una sèrie d'aspectes que haurien d'estar en la base de les actuacions que s'impulsin en aquest camp.

En primer lloc, convé saber que, d'acord amb els experts, com a mínim hi ha dos grans grups d'habilitats professionals que conviuen en tota organització complexa, i potser per a cadascuna caldria disposar d'un tractament *ad hoc*.

Ens estem referint a les habilitats inherents a l'exercici del comandament o la direcció d'equips, d'una banda, i, de l'altra, a les habilitats que tenen a veure amb l'especialització professional, perquè del tractament que donem i a les unes i a les altres es podran extreure conclusions que han de servir per configurar el marc conceptual dels diferents sistemes de carrera professional, és a dir, la promoció vertical, l'horitzontal i la carrera en el mateix lloc de treball.

Les millores en aquest àmbit també faran necessari aprofundir en els aspectes que es relacionen amb el fet de fixar objectius i avaluar-ne l'assoliment, perquè això facilitarà la introducció gradual de nous valors públics basats en l'incentiu i la sanció, de manera que mitjançant el desenvolupament d'aquest àmbit es pot guanyar un tractament més ajustat a criteris objectius i discriminatoris que no pas aquells mecanismes que ara ja estan al nostre abast, però que no responen amb plenitud a aquestes finalitats, com pot ser la consideració actual de la productivitat.

D'altra banda, l'articulació d'un sistema de carrera professional que generi incentius reals per a l'actiu humà que presta serveis en el sector públic ha de permetre també incrementar la fidelització a l'organització a la qual serveix, de manera que es minimitzarà una altra patologia característica d'aquest sector, com és la relativa a l'excés de rotació i, el que encara és pitjor, de sortides del sistema, com a conseqüència que els professionals brillants troben unes oportunitats de treball molt més atractives en el mercat laboral del sector privat.

Només es pot fer un avanç substantiu en aquesta matèria si situem la formació en el lloc que li correspon, tant pel que fa a l'acreditació als efectes de promoció i d'obtenció de noves capacitats associades a la funció executada, com pel que fa a la millora real de l'autoestima que ha de suposar als beneficiaris.

La formació, com a procés de transmissió de coneixements, tècniques i aptituds per dur a terme tasques específiques, constitueix també un canal privilegiat per configurar la cultura corporativa, la socialització i el coneixement dels valors que li són propis i l'alineament amb les idees i els missatges que es vulguin difondre per estimular la identitat col·lectiva.

La formació aporta a les persones que la reben un increment de la capacitat d'assolir millors rendiments del seu capital personal; pel mateix mecanisme, les organitzacions es beneficien, en sentit ampli, dels coneixements obtinguts pels seus integrants. La formació és, doncs, una inversió en la mesura que la millora dels rendiments significa un retorn de l'esforç realitzat, de manera que no s'ha d'entendre com un cost afegit als processos productius.

Els efectes que produeix la formació només tenen sentit si estan vinculats als objectius corporatius, ja sigui l'increment del valor dels productes i serveis que s'ofereixen, ja sigui l'increment de la eficiència interna. La manera d'aconseguir-ho és que la formació formi part de l'estratègia corporativa directament o a través d'una planificació a llarg termini de les necessitats de recursos humans, i vincular-la, sempre que sigui possible, als processos de canvi.

Per tot això, i en referència als continguts, la formació ha de combinar els de tipus horitzontal (comuns), amb els de tipus vertical (especialitzats) i els específics o a mida (per respondre a necessitats puntuals). La formació ha de ser un instrument que faciliti la resolució de conflictes, la transmissió de coneixements i d'experiències dins la comunitat pública i que ajudi al desenvolupament d'una cultura organitzativa més àgil i adaptable.

En conseqüència, és possible pensar que d'ara endavant les polítiques que tendeixen a optimitzar la formació ens conduiran a privilegiar la formació relacionada amb activitats de línia (aquelles que aporten valor directe als productes i serveis oferts), la formació que té un impacte definit i mesurable en les tasques i la formació que té uns efectes a curt termini, per propiciar un retorn més ràpid de la inversió.

Si el que s'acaba d'exposar respon, en gran mesura, a la necessitat de desenvolupar mecanismes que permetin fer efectius models més àgils i efectius referits al desenvolupament professional i, en definitiva, a la carrera del funcionari, en un altre ordre de consideracions, també serà convenient que en un futur es reflexioni sobre un altre concepte com és el del funcionari de carrera i tot allò que hi està associat.

Ja s'ha dit anteriorment que un dels trets que encara avui caracteritza l'existència d'una relació jurídica de subjecció especial aplicable al personal estatutari que presta serveis a l'Administració pública és l'estabilitat, entesa com una condició dirigida a garantir la inamovibilitat i la independència en l'exercici de les funcions.

Ara bé, cal reflexionar-hi perquè sovint els objectius originaris han donat pas a altres consideracions, de marcat caràcter patològic, que associen l'estabilitat amb un dret, gairebé vitalici, que garanteix de per vida el manteniment del vincle laboral, per això també es parla del *funcionari de carrera*.

Així doncs, aquesta característica específica del règim funcionarial que es va introduir, com altres que s'han exposat, en el moment de dissenyar el model continental aplicable al servidor públic de l'Estat modern, per garantir-ne la independència i evitar una precarietat que podia anar en perjudici de la bona pràctica, ha perdut, amb el transcurs del temps, una gran part de les virtuts imputables a la finalitat garantista originària, per passar a ser entesa com un dret inalterable que assisteix a tot treballador públic.

Més enllà del que s'acaba de dir, no es vol que sigui interpretat com una invitació a fer desaparèixer aquest dret, però sí que sembla raonable que en un futur es reflexioni sobre com l'optimització de l'ús d'aquest dret s'acomoda a les necessitats organitzatives del complex públic.

En aquest sentit, sí que convé considerar l'oportunitat d'adoptar les mesures que s'estimin més oportunes perquè el dret a l'estabilitat deixi d'associar-se a un concepte que encara disposa de força prèdica, com és el de

la propietat de la plaça o el de la inamovibilitat, i fins i tot perquè se cerquin els mecanismes que es considerin més pràctics per agilitar les sortides del sistema quan es donin raons objectives que així ho aconsellin. En definitiva, treballar en aquesta línia de ben segur que ajudarà a situar la funció pública en una posició de més prestigi social.

De totes maneres, s'escau cloure aquest capítol manifestant que els aspectes que s'acaben de tractar, encara que es considerin conceptualment rellevants, no són més que un petit bocí del que ha d'ésser objecte d'anàlisi si es vol avançar en el disseny d'un marc de relacions racional, modern i adaptat a les necessitats del país en aquesta matèria, i que doni satisfacció a les expectatives que aquest es mereix en relació amb la seva funció pública.

3.6 La direcció pública

És un fet constatat que des de fa un temps, i darrerament amb una forta embranzida, la majoria dels països del primer món amb una llarga tradició democràtica han anat desenvolupant iniciatives dirigides a la construcció d'un marc conceptual que afavoreixi la introducció de noves eines necessàries per conduir unes organitzacions públiques cada vegada més complexes, i que estan sotmeses a un escrutini permanent per part dels ciutadans en ordre a la seva optimització.

Així mateix, l'administració d'uns recursos públics que, com s'ha dit, són limitats, aconsella la introducció de criteris de direcció que en garanteixin l'ús correcte.

Aquests aspectes obliguen a avançar en la línia de cercar un comportament del vèrtex directiu que permeti satisfer aquests requisits, sens perjudici de quin sigui el marc organitzatiu sota el qual es dugui a terme l'acció pública. D'aquí l'oportunitat de treballar en la definició d'un estatut que reguli tots els extrems que giren a l'entorn de la pràctica de la direcció pública.

Per tant, serà pertinent determinar unes bases sobre aquesta matèria que han de tractar, si més no, els aspectes relacionats amb el reclutament dels directius, el seu comportament en l'exercici del càrrec i la durada del mandat, el sistema de responsabilitats i l'avaluació del resultat de les seves actuacions amb els efectes consegüents sobre el model retributiu.

En l'actualitat, deixant al marge els òrgans superiors de l'Administració, atès que tot i ser clarament directius estan sotmesos a un règim singular on prevalen els aspectes de clara naturalesa política, una aproximació a allò que podríem denominar *cúpula directiva* de la Generalitat ens situa davant d'una massa crítica que supera els 200 responsables públics i que abasta, com a mínim, des dels qui la llei defineix com a alts càrrecs fins a les persones que, sota un contracte d'alta direcció o bé sotmeses al règim mercantil aplicable als llocs de conseller delegat, estan al capdavant d'entitats vinculades al sector públic.

El denominador comú a totes aquestes persones és el coneixement expert de l'organització que han de dirigir i les capacitats per traduir el mandat polític a objectius operatius i administrar els instruments de direcció necessaris per exercir-lo.

Així, als efectes de configurar un sistema que ha de ser singularment permeable i porós, per tal de garantir l'accés a aquests llocs de tots els perfils que els puguin enriquir, convé articular una mecànica de provisió que assegurí la presència de candidats que provenen del mateix sector públic, de l'àmbit polític o del sector professional extern a la institució, mitjançant la determinació d'uns processos selectius que, tot garantint el compliment de les previsions constitucionals i el respecte a les facultats discrecionals de qui estan legitimats per fer propostes de nomenament, posi l'èmfasi en la idoneïtat dels aspirants, amb l'objectiu d'atreure els millors a l'exercici de funcions de responsabilitat pública, i evitar la construcció d'un marc d'actuacions que privilegiï, per damunt de tot, un model de meritocràcia pura que podria neutralitzar un sistema que vol garantir —perquè és font d'enriquiment organitzatiu— els diferents orígens professionals i la idoneïtat dels diferents candidats.

En la mateixa línia, i partint de la premissa que és irrellevant quin pugui ser el règim jurídic de vinculació dels diferents directius, també és imprescindible fomentar un desenvolupament de la funció directiva basat en l'establiment d'un marc formal i temporal de concreció del mandat, mitjançant la subscripció del que podríem anomenar *acord d'objectius*, entre qui està legitimat per captar el directiu, en el nostre cas els òrgans superiors de l'Administració (president i consellers), i el mateix directiu que, de manera específica, permeti negociar la determinació dels objectius temporals que ha d'assolir l'organització que dirigeix, els recursos que s'assignen per fer-los possibles, els mecanismes que han de facilitar-ne el seguiment i els instruments d'avaluació del treball realitzat.

D'alguna manera, amb l'estímul per introduir aquestes eines de compromís es pot afavorir una millor disposició dels mateixos directius a involucrar-se amb l'agenda governamental, ja que l'ídoni seria que, en la determinació dels objectius que s'han de consignar en l'acord esmentat, el directiu adoptés una actitud proactiva que el portés a ser ell, i no el principal, qui inicialment estigués obligat a definir els objectius esmentats.

D'aquesta manera s'ajudaria a combatre una actitud, que, amb freqüència es troba estesa en tots els nivells de l'Administració pública, consistent a fomentar un joc de complicitats que basa els dèficits en la millora de la productivitat de les organitzacions i l'obtenció de millors resultats en la manca d'una definició clara d'objectius i l'exigència que aquests sempre estiguin definits pels màxims responsables.

Un altre vector que ha de guiar el comportament directiu és el del desenvolupament d'uns paràmetres i d'unes convencions que dibuixin de manera diàfana quines responsabilitats li són imputables com a conseqüència de les seves actuacions, per contrast amb els comportaments o les accions que formen part del marc de responsabilitats dels òrgans polítics o la responsabilitat administrativa que és exigible a qualsevol servidor públic.

En aquest cas és convenient d'aprofundir sobre la normativa vigent en matèria d'imputabilitat davant de la cambra de representants, atès que

s'escau innovar i fer magisteri en la fixació d'unes noves regles de joc que afavoreixin la professionalització i la resolució dels conflictes en l'entorn que s'estimi més pertinent, per raó de la seva naturalesa.

L'últim factor atén al disseny d'un sistema d'incentius i sancions, vinculat a la percepció d'uns ingressos on la part variable hauria de ser prou substancial per permetre fer efectives les mesures que s'han descrit i faci possible la introducció de nous valors en el comportament del directiu mitjançant l'adopció de criteris que tinguin un reflex real i efectiu.

En qualsevol cas també serà inherent al desplegament de la funció directiva l'assignació d'un paper significatiu a la formació, ja que aquesta haurà de garantir la provisió d'unes eines que tinguin consistència amb el tipus d'organització que han de dirigir els titulars d'aquestes responsabilitats, i adaptades a l'entorn en el qual han de desplegar les habilitats i els coneixements.

Com s'ha anat reiterant, els sistemes organitzatius que tendeixen a desenvolupar les administracions públiques superen el clàssic model burocràtic i es perfilen com una combinació heterogènia d'organitzacions, amb un alt nivell d'especialització, amb diversos graus d'autonomia, amb cultures organitzatives específiques però amb un nucli comú, la pertinença a una mateixa administració pública i, per tant, amb uns valors públics que haurien de ser clarament compartits.

L'entorn és i serà cada vegada més competitiu, complex i dinàmic, i es caracteritzarà per la diversitat de demandes que caldrà gestionar, l'augment d'actors amb capacitat d'influir i summament variables al llarg del temps, i tot això ja s'està produint en convivència amb una pressió contínua vers una major eficàcia i eficiència.

El concepte de *competitivitat* aplicat al context públic ha d'interpretar-se com la capacitat de les administracions de mantenir o millorar de manera sostinguda el nivell de serveis en un entorn globalitzat, inestable, de competència creixent, de manera que la participació del directiu en la construcció de l'agenda pública cada vegada serà més important perquè

amb freqüència el mandat que rebrà serà difús i no estarà expressat en clau operativa, la qual cosa provoca una necessitat creixent de disposar d'habilitats de lideratge.⁵³

El directiu públic ha de rebre una formació que li permeti crear i gestionar la capacitat competitiva de l'organització que dirigirà, de manera que ha de disposar de capacitat estratègica —amb l'adquisició d'un comportament proactiu i d'habilitats d'interpretació dels senyals que provenen de l'entorn—, capacitat d'adaptació a les variacions del medi on es desenvolupa l'organització —mitjançant la recepció d'una formació bàsica polivalent, una formació contínua flexible i adaptada a les necessitats—, capacitat de millorar la productivitat —a partir d'un coneixement rigorós dels processos bàsics i de les tècniques de millora—, i capacitat organitzativa i directiva —aprenent a gestionar uns recursos humans qualificats i a dirigir processos de canvi organitzatiu que cada vegada seran més freqüents.

Com a corol·lari d'aquest capítol cal destacar que treballar, en el futur, sobre la definició de les condicions sota les quals s'ha de desenvolupar l'exercici de les funcions directives, no només és rellevant perquè s'escau donar el tractament que es mereixen als aspectes que s'acaben de recollir, sinó perquè en el seu desenvolupament es precipitarà la reflexió sobre la forma que ha d'adoptar l'exercici del lideratge per part d'aquells que assumeixen la direcció de les organitzacions, de manera que, necessàriament, s'hauran de realitzar incursions més àmplies que les actuals en àrees que afecten les pautes de conducta, el comportament ètic i el codi deontològic que han de guiar les actuacions d'aquells que estan al servei de la col·lectivitat, dirigint el complex orgànic que ha de satisfer les seves necessitats, perquè del que no hi ha dubte és que difícilment es podrà exigir un comportament públic positiu a tots els actors que estan implicats amb les organitzacions públiques si els qui hi estan al capdavant no són els primers a practicar-lo.

53. R. A. Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Barcelona, Paidós, 1997.

3.7 La contractualització de les relacions

Quant a la descoberta de possibles itineraris en l'evolució organitzativa de la institució, convé parar l'atenció en aspectes que, encara que puguin semblar col·laterals, si són objecte d'un tractament acurat poden coadjuvar en la construcció de sistemes de gestió de les organitzacions que incorporin valor públic al seu comportament.

Sota l'epígraf de *la contractualització de les relacions* es pretén reflexionar sobre l'oportunitat d'introduir nous elements que facilitin un creixement organitzatiu basat en l'establiment de fórmules que fomentin la confiança en un marc de relacions que hauria de garantir una certa estabilitat.

De fet, forma part de la relació de tòpics que s'apliquen a la societat catalana una naturalesa procliu al pacte i l'entesa, ja sigui fruit d'un passat històric que quan remet a la Mediterrània fa referència a una tradició comercial que es remunta als fenicis o bé sigui perquè, com a terra de mesquissatge i d'acollida, una gran part de la seva cultura popular s'ha assentat en la necessitat d'articular sistemes de relació que demanen l'establiment de convencions i acords d'intencions als quals s'atorga un valor de compromís elevat.

A l'empara d'aquesta herència cultural, sembla oportú promoure el trasllat a l'àmbit públic de l'ús intensiu del pacte en totes les situacions que afavoreixin la introducció d'un procés negociador intern que doni com a resultat un major confort i seguretat al desenvolupament de determinades actuacions.

Com s'haurà observat, en l'apartat anterior hem fet menció a allò que identificàvem com un possible *acord d'objectius* entre el directiu públic i l'òrgan facultat per reclutar-lo, dirigit a fixar els resultats esperats del desenvolupament de les seves actuacions i els recursos disponibles per fer-los efectius, procés que concloïa quan ambdues parts subscrivien l'acord per disposar d'un marc de seguiment i d'avaluació.

Del que es tracta és d'exportar el que s'ha descrit a tots aquells àmbits de

l'acció pública on sigui oportú cultivar, per raons d'eficàcia, una forma de procedir on el que pren cos és un procés negociador entre el principal, és a dir, aquell que és responsable de la provisió de serveis, i l'agent, aquella organització que té la responsabilitat de fer-los efectius, que permeti determinar l'agenda de compromisos d'ambdues parts.

Com ja s'ha dit amb anterioritat, la crisi del disseny tradicional que ha caracteritzat el funcionament de les administracions públiques, per donar resposta a una gestió pública dominada per l'optimització d'uns recursos limitats i per la necessitat de satisfer la demanda creixent i diversificada de noves polítiques públiques, situa el sector públic davant del repte de la recerca permanent de fórmules organitzatives que garanteixin una gestió sostenible dels afers públics.

Amb aquest objectiu la introducció i/o potenciació d'un sistema de relacions dins l'Administració, on quedi clarament establerta la separació entre la responsabilitat política i la responsabilitat de la gestió, facilita el desenvolupament d'un nou escenari que permet dimensionar el complex públic sota uns paràmetres que el fan més manejable.

Es tracta de seguir el camí que ja han iniciat administracions públiques d'altres països del nostre entorn per aconseguir millores o, si més no, per garantir el manteniment d'unes prestacions que s'acompanyen d'una contenció permanent de la despesa pública, amb l'objectiu de trencar una dinàmica històrica que ha portat el sector públic del benestar a una situació delicada.

Així doncs, implantar sistemes de gestió basats en la clarificació de les relacions entre un principal, sobre el qual, en última instància, recau la responsabilitat política, i un agent, que ha de respondre pels resultats de la seva gestió, facilita imputar costos sotmesos a termini i amb això la conversió de compromisos fixos en variables, segons l'evolució dels serveis.

En tot cas, aquesta forma d'actuar ha de tenir un reflex documentat que abasti els aspectes relacionats amb el mandat polític que es fa sobre l'agent, el seu marc de responsabilitat, el marge de gestió autònoma que se

li atorga i el retorn dels beneficis associats al referit marge d'autonomia, per introduir incentius a la bona gestió, els objectius estratègics i els operatius que deriven dels anteriors, els recursos disponibles, els resultats esperats i els sistemes de seguiment.

Serà necessari seguir treballant en l'extensió del model relacional que s'ha exposat mitjançant el disseny d'instruments contractuals que permetin arribar al conjunt d'aspectes que incideixen en les relacions entre el principal i l'agent, de manera que aquest pugui executar les seves missions amb garanties d'autonomia de gestió i recursos i, al mateix temps, dins d'un marc de responsabilitats expressat de manera diàfana en el qual els resultats s'han de convertir en l'element fonamental.

D'igual manera, aquesta cultura no només s'ha d'inserir en una lògica de relacions entre la política i la gestió, sinó que és pertinent en qualsevol nivell organitzatiu, i amb això el que es vol expressar és que mitjançant el concepte *contractualització* s'incideix en els aspectes relacionats amb la planificació i l'avaluació, sens perjudici que això es faci entre organitzacions diferents, entre unitats internes d'una mateixa organització o fins i tot en les relacions interpersonals d'aquells qui formen part d'un equip de treball, atès que hauria de passar a ser una mecànica aplicable a totes les situacions, i és aconsellable en aquest últim cas com a mecanisme que pot facilitar l'avaluació del rendiment i de la competència.

3.8 La planificació de les actuacions, la transparència i la rendició de comptes

L'assoliment d'un comportament institucional sòlid i coherent exigeix la disposició d'un bon sistema d'informació. Aquest ha d'aportar la matèria primera necessària per conèixer l'evolució de l'entorn i de les dades clau per a la gestió, sense els quals és gairebé impossible fer avaluacions, activitats de prospectiva o prendre decisions amb una base fiable mínima.

La inestabilitat que caracteritza l'entorn actual és sovint un argument que

ha servit de pretext per fer aconsellable l'abandonament de les que ara, també amb massa freqüència, es consideren tècniques de planificació estratègica estèrils. Sembla com si no fos profitós esmerçar temps i recursos en una planificació a llarg termini, quan no hi ha capacitat de previsió respecte al que succeirà a curt termini.

En la nostra opinió cal analitzar si aquesta argumentació s'aguanta, ja que si no es disposa d'instruments predictius i d'ajuda a la presa de decisions es convida als qui les han de prendre a adoptar-les d'acord amb criteris arbitraris i especulatius, fet que incrementa el risc de decisions errònies que no fan res més que generar efectes no desitjats.

El que sembla més sensat és, en tot cas, desenvolupar noves tècniques de prospectiva que facilitin el disseny d'escenaris probables als quals cal associar els plans i els programes d'actuació pertinents.

A aquests efectes, disposar d'informació, per exemple, sobre el cost dels serveis (en sentit ampli) és positiu perquè afavoreix que es prenguin decisions relatives a mantenir, millorar o crear nous serveis, a dimensionar-los o a externalitzar-los, i tot això a banda dels efectes terapèutics que, per si mateixa, comporta la introducció de la cultura del cost.

Tècnicament, la informació que es genera s'ha d'integrar en un sistema que en faciliti la visualització i l'aplicació en la presa de decisions. El quadre de comandament és un instrument de control de gestió que incorpora objectius i indicadors de diversa tipologia: d'entorn, d'impacte, d'actuació, de recursos, etc., i que per les seves característiques es converteix en un element clau dins del sistema d'informació de les grans organitzacions.

Al seu torn, l'aplicació de tècniques de direcció ha de ser conseqüent amb els sistemes de gestió de tots els recursos en joc i han d'aprofitar les tecnologies aplicables al seu desenvolupament. La direcció per objectius (DPO) constitueix una de les més apropiades per a un entorn organitzatiu en el qual la mesura que aporten els indicadors sobre la consecució d'objectius esdevé una pràctica habitual; de la mateixa manera la direcció

per valors (DPV), com a eina de direcció emergent, resulta especialment apropiada i s'ha de tenir en compte en aquells casos, freqüents en l'àmbit públic, on resulta difícil no només la formulació d'objectius concrets, sinó mesurar l'èxit del seu assoliment.

En clau externa, la utilització intensiva dels diversos sistemes que s'acaben de referir fa possible d'obtenir un magma d'informació rellevant que, sense solució de continuïtat, cal fer extensiu i accessible al coneixement públic.

Un factor determinant en el nivell de maduresa democràtica dels països és l'atenció que s'atorga a la cobertura del dret dels ciutadans a la informació sobre els serveis públics.

El ciutadà i, òbviament per extensió, el seus representants han de poder sotmetre a escrutini la prestació dels serveis i l'actuació global del seus governs, com a requisit previ per a una participació ciutadana de més qualitat. A més, l'exercici d'aquest dret incorpora efectes positius sobre la mateixa Administració, ja que el subministrament d'informació sobre el seu funcionament li permet enfortir-ne la legitimació per la bondat de les actuacions dutes a terme.

En conseqüència, el manteniment d'una actitud de pressió positiva vers el foment permanent de la incorporació d'eines que facilitin la conducció de les organitzacions i la previsió sobre l'impacte de les seves actuacions, no només és positiu per la mateixa explotació interna d'aquests instruments, sinó perquè situa l'Administració en una posició molt més fàcil i procliu per practicar la transparència.

Les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) s'han constituït en la plataforma òptima sobre la qual se sustenta qualsevol sistema d'informació modern. L'ús intensiu de les TIC ja s'està configurant com la clau que permet gestionar el volum creixent d'informació que maneuen les organitzacions actuals i singularment les administracions públiques.

Però aquest no és l'únic paper que poden tenir les TIC; l'aprofitament del seu potencial pot tenir diverses utilitats, entre les quals escau destacar, en aquest capítol, la utilització com a font d'informació sobre els serveis públics, com a aparadors on els governs periòdicament anuncien allò que preveuen fer (plans d'actuació), reten comptes (memòries de resultats) i reben el *feed back* dels ciutadans.

Si a l'inici de la configuració dels estats moderns els diaris oficials eren l'instrument de comunicació mitjançant els quals es perfeccionaven les decisions dels titulars de responsabilitats administratives, en tant que fonts de difusió pública dels seus pronunciaments, avui aquest mitjà té data de caducitat, perquè ja no hi ha cap pretext que serveixi per no posar en pràctica sistemes amables de publicitat i de rendició de comptes molt més exhaustius i eficaços.

En tot cas, allò que de manera més o menys immediata continuarà en el debat serà la manera com se supera una certa captivitat dels sistemes públics de tradició continental respecte al formalisme en el subministrament d'informació, per aproximar-se als models de base anglosaxona, on en el camp de la rendició de comptes estan molt més evolucionats, i això és demostrable pel simple fet que aquí fins i tot tenim dificultats per trobar una traducció correcta que respongui al concepte d'*accountability*.

3.9 Per un nou disseny de la prestació dels serveis públics: l'impacte de les TIC

En un altre esforç dirigit a especular sobre aquells aspectes que s'introduiran en un futur pròxim en l'agenda dels poders públics, és obligat parlar de l'entorn tecnològic que avui ja s'està incorporant a les grans organitzacions.

De fet, si el que hem dit en l'apartat anterior mostra l'elevat potencial d'oportunitats que ofereix l'element tecnològic posat al servei de determinades utilitats, la immersió en aquest entorn aplicada als sistemes de gestió

públics només ens permet especular sobre la formidable revolució silenciosa que pot comportar per a aquest sector d'activitat, perquè del que s'ha avançat en aquest camp fins ara, i només trobant-nos en la punta de l'iceberg, ja es dedueixen canvis profunds.

Avui el debat sobre la pluralitat d'àmbits que afecten l'ús de les TIC en el sector públic ja és intens, i cada dia afloren nous arguments que prenen posició sobre aspectes que van des de la democràcia electrònica o la participació ciutadana fins a l'ús correcte de les dades que contenen les plataformes tecnològiques i el conflicte entre privacitat i publicitat de les dades esmentades, passant per la interconnexió de registres de diversa titularitat, els efectes registrals i d'impuls de terminis derivats de la migració de dades sobre suports no tradicionals, la validesa de les transaccions virtuals, etc.

Però és que, al marge d'això, les noves tecnologies també influiran decisivament en el tractament que tradicionalment s'ha donat a determinats aspectes relacionats directament amb el règim jurídic aplicable a l'ocupació pública.

Aviat serà normal que en l'àmbit de la funció pública s'hagi de parlar de les noves formes sota les quals s'exercirà l'atenció al públic, de la combinació correcta que caldrà desenvolupar entre l'actuació presencial i l'optimització de les noves tecnologies —sense caure en el parany de pensar que aquestes poden acabar substituint el tracte humà i personalitzat—, de nous horaris de prestació dels serveis, de les habilitats ofimàtiques de què hauran de disposar les persones i dels plans de formació vinculats amb aquestes habilitats, del teletreball en les activitats on, sense necessitat presencial, hi ha aportació de valor públic pel coneixement que puguin disposar determinats professionals, de la reconsideració de les funcions auxiliars de suport al personal facultatiu i tècnic —per l'autosuficiència que obtindran aquests com a conseqüència de la disponibilitat de les eines d'autoservei que correran sobre les noves plataformes—, del desenvolupament de capacitats vinculades amb la gestió del coneixement i, per extensió, de l'optimització del temps i dels recursos esmerçats en aquestes tasques, del bon ús d'aquestes tecnologies en el desenvolupament ordinari de funcions públiques, etc.

Ni que sigui de manera temptativa i a tall d'exemple, hom pot aventurar que algun dia es produirà un escenari on l'optimització de les eines de gestió del coneixement que es puguin desenvolupar sobre les TIC, no només facilitarà l'aprenentatge i el creixement corporatiu, sinó que, a més, aquesta optimització s'emprarà per mesurar les aportacions professionals que cada persona faci a l'organització i això servirà per al reconeixement i l'avaluació de la seva promoció i carrera professionals.

D'alguna manera, la immersió real en les TIC per part de les organitzacions farà emergir nous perfils professionals per a les persones que duran a terme les activitats de titularitat pública, que respondran clarament al desenvolupament d'habilitats per donar resposta a les necessitats de capital humà amb capacitat d'aportar un valor que no podrà ser proveït ni pel mercat de treball ordinari, ni pel desenvolupament de les TIC, en tot allò que fa referència a la transacció telemàtica de prestacions públiques.

I tots aquests aspectes situaran novament els poders públics en una reflexió d'ampli abast sobre les dimensions del mateix sector públic, de l'exercici de les seves responsabilitats i del perfil professional que hauran de posseir aquells qui estaran cridats a servir-lo.

3.10 L'Administració única i una única organització pública per al país

Tot i el que s'ha exposat fins aquí, sembla oportú cloure aquest capítol sobre els propers passos que caldrà donar o els propers graons que caldrà pujar fent unes reflexions breus sobre quines puguin ser les necessitats que Catalunya haurà de menester en l'inici del mil·lenni pel que fa al model d'organització pública, en un sentit més ampli del que hem tractat fins ara.

Avui és un debat de plena actualitat la discussió sobre el possible esgotament del marc constitucional i, per extensió, de l'estatutari, en relació amb els desigs d'un major grau d'autogovern o, fins i tot, de llibertat i independència plenes per a Catalunya, dins el context espanyol i europeu.

Més enllà de les diferents posicions que s'han expressat sobre això, tot-hom pot coincidir a considerar que tant la carta magna com l'Estatut s'han d'observar com a instruments al servei d'uns interessos col·lectius que han de ser subscrits per tots els qui en són destinataris, de manera que com a eines al servei d'aquests interessos no escau sacralitzar-ne la vigència i la immutabilitat permanents, si es demostra que ja no responen als interessos d'algunes majories.

En tot cas, on hi poden haver, i de fet hi ha, diferències és en l'abast de les reformes que es poden emprendre sobre ambdós textos i els models subjacents a les diferents propostes, ja que en data d'avui ens trobem des dels defensors a ultrança de la plena vigència d'ambdues normes sense necessitat de fer cap mena de canvi, fins als qui volen desenvolupar un model federal més o menys asimètric d'àmbit estatal, passant per d'altres que creiem que les coses han canviat tant des de 1978 i 1979 ençà a Catalunya, Espanya i Europa, que ni que sigui per aquests canvis escau obrir, sense prejudicis, la caixa dels trons de les reformes constitucional i estatutària per cercar una posició d'igualtat plena respecte a Espanya, i la mateixa posició que aquesta i França —si més no i per parlar dels veïns— tenen a Europa i al món.

Això no obstant, en aquest apartat no es pretén centrar les reflexions sobre les possibles aportacions o la defensa d'una posició específica sobre el referit debat, sinó reflexionar des del marc constitucional i estatutari actual sobre si el model que ara tenim és el més correcte, en termes d'organització de l'aparell públic al servei dels ciutadans de Catalunya.

Així doncs, sense necessitat d'entrar en canvis normatius, sembla que l'actual Estatut conté unes previsions que fan plausible defensar que, en el territori de Catalunya, la Generalitat està habilitada per actuar com a Administració única, en tot allò que fa referència a la presència de l'Estat en l'àmbit territorial esmentat.

En aquest sentit, sembla obvi que si l'Estatut,⁵⁴ en desplegament del que

54. Article 36.2 EA.

es preveu en la mateixa Constitució,⁵⁵ assigna al president de la Generalitat la representació ordinària de l'Estat a Catalunya, la concreció d'aquesta previsió pugui portar a recordar que la Generalitat també és Estat, de manera que és lícit, i disposa d'empara, considerar que és a la Generalitat a qui correspon l'exercici de totes les competències de l'Estat que avui executa a Catalunya, mitjançant l'organització perifèrica.

Aquesta interpretació possibilista de les normes constitucionals obliga, en qualsevol cas, a modificar normes estatals amb rang de llei, per tal de fer possible la transferència real de competències, funcions i recursos a favor de la Generalitat, ja que les competències que l'Estat executa en el territori de Catalunya, ara com ara, es duen a terme mitjançant una organització pública perifèrica que hauria de deixar de ser-ho i que és definida en disposicions estatals.

Ara bé, al marge del que s'ha exposat fins ara, i en el benentès que, com a mínim, s'ha d'assolir l'exercici de les competències estatals en el territori de Catalunya, escau reflexionar, també de portes endins, sobre si el model d'organització pública existent a Catalunya és el més oportú per satisfer les expectatives que la ciutadania ha dipositat en els poders públics, per tal que facin efectives les seves obligacions de la millor manera possible.

Avui a Catalunya romanen dues administracions públiques, sense comptar la perifèrica de l'Estat, identificades de manera substantiva i diferenciada: l'Administració de la Generalitat i l'Administració local de Catalunya.

Així, a l'empara d'un model jurídic administratiu d'arrel espanyola que, si més no a Catalunya i pel que exposarem tot seguit, hom pot dir que està en crisi, s'ha articulat tota una gamma d'instàncies públiques que se superposen sobre un mateix territori.

Com ja s'ha esmentat abans, en parlar de quin és el complex organitzatiu sota el qual s'executen les competències de la Generalitat, avui hi ha 13

55. Article 152.1 CE.

departaments, 13 secretaries generals, 18 secretaries sectorials, 95 direccions generals, 2 entitats gestores de la Seguretat Social, 24 organismes autònoms administratius i 4 entitats autònomes comercials, industrials, mercantils o financeres, 3 ens institucionals, 30 entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament privat i 28 societats mercantils on la participació de la Generalitat o bé és única o bé és majoritària, de manera que, més enllà d'un sector públic administratiu que, en sentit estricte, només abasta els departaments i l'estructura orgànica que en depèn, hi ha tota la resta d'organització pública instrumental que s'acaba de quantificar per executar l'acció pública del Govern.

Doncs bé, al costat d'aquest aparell públic que, d'una manera o d'una altra, resta sota la responsabilitat del Govern, a Catalunya hi ha 946 municipis, 41 comarques i 4 diputacions provincials, com a òrgans administratius que componen l'Administració local de Catalunya, i a partir d'aquests òrgans i d'acord amb les dades tancades a agost de 2000, s'havien constituït 141 consorcis, 756 ens de gestió,⁵⁶ 85 mancomunitats i 75 societats participades.⁵⁷

En conseqüència, hi ha tota una organització pública instrumental d'ample espectre que actua sota un marge elevat d'autonomia i de decisió en el desenvolupament de les activitats que els són pròpies, sens perjudici que la direcció política recaigui sobre els òrgans superiors del Govern de Catalunya o dels governs locals.

Però és que, a més a més, el mapa organitzatiu que en resulta té una presència en el territori que, en principi, hauria de respondre a criteris d'eficàcia i d'eficiència, que de ben segur comporta encavalcaments entre les diferents instàncies i un dibuix territorial que és clarament heterogeni, atesa l'atomització de les mateixes organitzacions instrumentals i el nivell d'autonomia de cada poder públic per constituir-les.

56. Sota aquesta denominació s'inclouen organismes autònoms i societats mercantils.

57. J. L. Martínez-Alonso Camps, T. Ysa Figueras, *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001.

Sobre aquest punt només cal repassar quin és el mapa territorial de l'Administració de la Generalitat per veure que, al marge de tot el paquet de centres que executen prestacions finalistes (centres docents, hospitals, centres d'atenció primària, parcs de bombers, comissaries de Mossos, oficines de treball, oficines comarcals d'agricultura, etc.), el model orgànic és clarament desigual, segons quina sigui la competència que s'ha d'executar, atès que, d'acord amb l'aplicació de criteris dirigits a optimitzar les prestacions, no tots els departaments disposen de la mateixa estructura territorial, sinó que l'àmbit d'actuacions varia segons la naturalesa dels serveis públics que es presten.

Per acabar de fer-nos una idea sobre què suposa la presència de les administracions catalanes en el territori del país, potser escau recollir aquí una aproximació al volum de recursos humans que hi presten serveis.

D'acord amb les darreres dades disponibles,⁵⁸ a gener de 2002 el nombre d'efectius que prestaven serveis a les diferents administracions públiques, en el territori de Catalunya era de 234.111 persones, 34.588 de les quals treballaven a l'Administració perifèrica de l'Estat, 126.456 eren empleades per l'Administració de la Generalitat, 66.330 eren persones vinculades a l'Administració local i 6.737 treballaven a les universitats catalanes. Per tant, hom pot dir que, igualment, hi ha un nombre rellevant de recursos humans, sense comptar les persones que treballen al sector públic empresarial vinculat a una administració o a una altra, que estan al servei de les diferents institucions fent feines que són pròpies de la seva competència, si bé mai no s'ha analitzat fins a quin punt es produeixen processos de treball en paral·lel, encavalcaments i dualitats.

De tot el que s'ha exposat fins ara es poden extreure algunes conclusions que, necessàriament, hauran de ser tractades en un futur més o menys pròxim si es vol avançar en el disseny d'un model organitzatiu públic sotmès a criteris de bon govern.

La primera conclusió que es pot inferir és que a Catalunya cal mantenir

58. Vid. <www.map.es/seap/dgoa/oa1/distribucion_aapp.htm>.

dues úniques instàncies com a fonts de legitimació política per fer-se responsables de la provisió de totes les prestacions públiques: el Govern de Catalunya, d'una banda, amb els òrgans unipersonals que en formen part —el president i els consellers—, i, de l'altra, els ajuntaments que, al seu torn, disposen dels mateixos òrgans polítics per actuar, l'alcalde i els regidors, els quals componen el govern municipal.

Fora d'aquests òrgans de clara naturalesa política, en tant que tots ells neixen del fet electoral i, per tant, de la voluntat expressada per la ciutadania, la resta d'instàncies s'haurien d'entendre com a instruments al seu servei, per bé que escau assignar al Govern de Catalunya una certa tutela sobre el món municipal, sense que això s'hagi d'entendre com una minva en l'exercici del principi d'autonomia local, ja que només en el primer rau la capacitat de desenvolupar un projecte d'àmbit nacional per a tot Catalunya.

La segona conclusió que deriva del que s'acaba de dir atén a la necessitat de situar altres òrgans de l'àmbit local sota un perfil que s'adigui més amb les necessitats del país. Ens estem referint a les províncies.

Tothom sap que la província té empara constitucional, això no obstant, escau reflexionar sobre la bondat de mantenir uns òrgans que ara disposen d'un perfil més polític que no pas gestor i que impedeixen l'aprofitament de les sinergies prestacionals, ja que actuen com a instàncies que se sobreposen a d'altres que també existeixen sobre el territori de Catalunya.

Ni que sigui des d'una perspectiva respectuosa amb el marc constitucional vigent, caldria analitzar si no és més convenient per a Catalunya situar el fet provincial o bé sota un model de província única o bé adaptar-lo al mapa d'ordenació que sigui més pertinent per als interessos del país, i superar la divisió actual, que es remunta a Felip V, i que en cap cas no respon a les característiques i a les necessitats actuals de Catalunya sinó a una concepció radial i centralista de l'organització pública peninsular on aquests òrgans locals disposen d'una clara fesomia perifèrica.

D'altra banda, també cal analitzar com escau d'aplicar a Catalunya els

principis de subsidiarietat, que tenen la seva font a Brussel·les, tant des del punt de vista d'aproximació de la presa de decisions on s'està més a la vora de les conseqüències que se'n deriven, com també de situar aquesta presa de decisions en la instància més capaç de dur-les a terme, per avaluar si calen nivells de decisió política intermedis entre el Govern de Catalunya i els poders locals, o si, ben al contrari, tot allò que cal vertebrar entre un poder i l'altre només respon a criteris instrumentals i de subsidiarietat, aplicats sota una lògica executiva i prestacional.

Una tercera conclusió que es pot extreure del que ha estat comentat fins ara va adreçada a avaluar l'oportunitat de si ja és arribat el moment d'obrir la reflexió sobre la redistribució correcta de competències entre el Govern de Catalunya i els poders locals, per tal d'iniciar un itinerari —que hauria d'estar desproveït de prejudicis— dirigit a la cerca de l'escala més idònia per situar cada competència.

De l'exercici que es proposa, probablement en sortiria un nou mapa de distribució de competències que segurament alteraria l'actual *statu quo* i del qual hauria de derivar, igualment, una organització instrumental més integrada i un disseny organitzatiu de responsabilitat pública més simple i entenedor per als ciutadans de Catalunya.

Finalment, hi ha una darrera conclusió que també es pot extreure del que s'ha dit fins ara, com és que l'ordenació territorial de Catalunya seguirà en l'agenda política de les institucions de Catalunya, si bé hom pot aventurar que, si es té en compte els aspectes que s'acaben d'assenyalar, el model d'ordenació no hauria de respondre tant a un mapa homogeni per a tot el territori, sinó a una lògica que, guiada per criteris d'eficiència i d'eficàcia, hauria de donar per resultat un disseny asimètric i singular segons les característiques específiques de cada prestació pública i de les mateixes singularitats geogràfiques, demogràfiques, econòmiques i territorials de Catalunya.

Sobre aquest aspecte, cal recordar també que el temps transcorregut d'ençà que Catalunya disposa d'institucions pròpies ha transformat radicalment el territori de Catalunya, tant des de la perspectiva de l'increment

de les xarxes de comunicació tradicionals, com des del punt de vista d'altres fenòmens d'aparició més recent, però que modifiquen profundament els conceptes d'espai territorial i de proximitat física, com ara l'impacte de les noves tecnologies de la informació i de les telecomunicacions aplicades a la cosa pública.

Tots aquests elements permeten creure que, en un futur més o menys immediat, caldrà repensar què necessita el país pel que fa a l'aparell públic que ha de menester per mantenir una posició de clara competitivitat respecte a l'entorn que l'envolta, bé per raó de les mateixes dimensions de Catalunya —un país petit—, bé pels aspectes relacionats amb les xarxes tradicionals i emergents de comunicació, bé pel temps transcorregut des de la reinstauració de les institucions pròpies de Catalunya, bé pel desenvolupament d'un model administratiu imposat que ha donat com a resultat una saturació d'instàncies públiques, o bé per altres aspectes que no s'han ressenyat però que hi són.

En definitiva, aquestes darreres reflexions responen al desig que, si més no al 2014, quan farà 300 anys que van començar a manllevar allò que era propi de Catalunya, disposem d'un model públic desenvolupat amb plenitud i suficiència per fer possible un país més lliure que aleshores i ara.

3.11 El sentit de la innovació sobre les organitzacions públiques de Catalunya

Com s'ha pogut observar en el curs de l'exposició que s'ha anat fent, hi ha una pluralitat de camps sobre els quals hi ha la confiança que es parlarà tard o d'hora, o, si més no, sobre els quals s'estima convenient de reflexionar per poder actuar amb posterioritat, si es vol avançar vers una configuració de l'Administració pública de Catalunya que pugui millorar les capacitats d'actuació amb l'objectiu de satisfer les obligacions que ha conret amb la ciutadania.

Hom ha pogut veure que sovint s'han emprat conceptes com *millora con-*

tínua, qualitat i transparència en les actuacions, rendició de comptes, avaluació pels resultats, increment de la professionalització del capital humà que hi presta serveis, etc., per exposar àmbits sobre els quals cal desenvolupar nous instruments i eines que facilitin la modificació de la fesomia actual de les administracions públiques.

I, de tot el que s'ha dit fins ara, són perceptibles una sèrie de propostes que, si es porten a la pràctica, poden canviar radicalment els models de gestió i organitzatius amb els quals s'està funcionant en l'actualitat.

En qualsevol cas, també s'ha pogut observar que en el curs de les reflexions exposades s'ha fet omissió, d'altra banda intencionada, en la utilització de conceptes, com ara, els de *reforma, ruptura o reinvençió*, i que fins i tot quan s'ha parlat de *modernització*, aquest terme s'ha esmentat perquè és l'expressió que han fet servir les institucions per desenvolupar iniciatives dirigides a millorar el comportament i l'organització de les administracions públiques.

Això ha estat així perquè qui subscriu aquestes reflexions creu que el que ara cal és analitzar tot el que s'ha fet fins ara i repensar el model, aplicant directament la innovació i la invenció sobre tot allò que, en matèria d'administració pública, necessita un país com Catalunya.

Sovint els especialistes en aquesta matèria, quan analitzen els processos de canvi als quals s'han sotmès les organitzacions públiques, parlen de reformes o de modernització dels models existents, i les mateixes expressions són les que han utilitzat els dirigents que han estat al capdavant d'aquestes iniciatives, atès que tots ells partien d'uns dissenys que estaven consolidats pel desenvolupament de les seves pròpies institucions, si bé eren susceptibles de millorar-se.

Així, per posar uns exemples, es parla de les reformes Amato i Ciampi⁵⁹ per fer referència als canvis en el model públic italià que es van dur a ter-

59. Bruno Dente, «El proceso de reforma de la Administración italiana», *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 2, Madrid, INAP, 1995.

me sota el mandat d'aquests presidents de diferents governs de la República, o de les reformes impulsades pels governs successius de Margaret Thatcher, o de la reinvençió del govern que es va promoure sota el lideratge del tàndem Clinton-Gore.

Al cap i a la fi, el concepte de *reforma* fins i tot va tenir força prèdica en tot l'Estat no fa pas tants anys, si bé referit a un projecte d'abast molt més ampli, per contraposar-lo a un altre concepte, el de *ruptura*, que en aquells moments semblava especialment delicat d'emprar.

En tot cas, del que s'ha exposat fins ara sembla que es pot inferir un altre àmbit en el qual s'haurà de parar l'atenció, més o menys aviat, si volem millorar la manera de fer de les organitzacions públiques de Catalunya.

Ens estem referint a la necessitat de cercar uns models propis i específics per al país que superin els marcs de referència actuals als quals resten sotmeses les facultats d'autoorganització dels poders públics de Catalunya.

En algun moment hem reflexionat sobre la conveniència que a Catalunya es mantingui vigent, en la consideració actual, tota la construcció jurídica i doctrinal que hi ha al voltant de la teoria de l'òrgan administratiu. El mateix hem fet en relació amb l'abast i l'extensió del règim estatutari que cal aplicar als servidors públics. També s'han formulat observacions sobre l'oportunitat de mantenir, per damunt de tot, el sotmetiment de totes les actuacions al principi de legalitat, i deixar igualment supeditats a aquest altres principis com poden ser els de l'eficàcia i l'eficiència dels resultats d'aquestes actuacions. Igualment s'ha reflexionat sobre els avantatges que pot reportar el manteniment del principi de jerarquia com a paradigma de la bona pràctica pública. Finalment s'ha fet esment a l'existència d'un marc d'identificació de diferents administracions públiques en el territori del país, que potser afegeix més complexitat que no pas beneficis al desenvolupament ordenat d'un model públic propi.

Totes aquestes consideracions ens obliguen a reflexionar sobre si no ha arribat el moment d'iniciar un procés, que necessàriament ha de ser llarg, dirigit a cercar el model d'organització més pertinent. Un procés on, sen-

se cap mena de perjudici, es posin tots els esforços a descobrir un mètode d'anàlisi, uns instruments i uns mecanismes d'actuació que ens permetin construir de vell nou una organització i un funcionament de la cosa pública que s'adapti, de la millor manera possible, a les necessitats reals d'aquest país.

Aquí no es tracta de reformar, de reinventar o de modernitzar el que ja tenim, perquè el que ara hi ha no ha estat mai específic de Catalunya, sinó que del que es tracta és d'innovar i d'inventar un nou marc institucional que satisfaci les necessitats d'aquest país, lluny de l'exportació i l'adaptació de marcs normatius i procedimentals, com l'actual, que tenen la seva gènesi en una consideració aliena als nostres interessos nacionals, d'allò que s'ha convingut a entendre per *administració pública*.

Amb això no es vol dir que tot el que hi ha sigui inservible, ja que una part substantiva dels fonaments del model actual troben la seva justificació en els principis democràtics sobre els quals s'han vertebrat les institucions públiques del nostre entorn més pròxim; ara bé, potser sí que escau una revisió profunda de tots aquells principis subsidiaris dels primers que no aporten més que un desenvolupament formalista de l'acció pública, sense que la seva aplicació garanteixi un funcionament més eficaç.

En conseqüència, i com ja s'ha dit en algun moment, el país està en condicions d'elaborar un marc juridicoadministratiu específic que no sigui creditor del que, amb el decurs del temps, s'ha anat fornint des de la doctrina espanyola, atès que aquest respon a una visió de la cosa pública que no s'adiu amb la que és pertinent per a Catalunya.

I per dur a terme aquesta tasca sí que serveix observar com s'han desenvolupat les iniciatives de millora que s'han impulsat en altres llocs, perquè —si més no pel que fa al mètode emprat— totes tenen punts de coincidència que de ben segur són els que han garantit un nivell més o menys elevat d'èxit en les actuacions.

Un dels aspectes que és comú a tots els processos de millora que s'han impulsat arreu es dedueix de l'observació sobre quina ha estat la posició que

aquests assumptes han disposat dins l'agenda política, per concloure que, en tots els supòsits on s'han produït avenços, el tractament del complex públic ha estat en un lloc destacat en l'ordre de prioritats de l'acció de govern.

Tant a Itàlia, com al Regne Unit, als Estat Units o a França —amb Michel Rocard, Laurent Fabius o Alain Juppé—, quan s'han volgut iniciar programes ambiciosos de canvi en el model públic les iniciatives s'han situat en un àmbit de prioritats d'aquesta política pública que s'ha palesat per l'interès directe que els màxims responsables governamentals han posat a l'hora de fer el seguiment del seu desenvolupament.

Els motius d'aquest interès cal cercar-los, com a mínim, en les consideracions següents:

En primer lloc, aquests processos han tingut una posició rellevant dins el cartipàs dels governs perquè els impulsors saben que l'aparell públic no és una eina més de millora de les condicions del país, sinó que és el principal instrument estratègic d'inducció al canvi de comportament de la ciutadania, per introduir més competència en la xarxa civil a la qual serveix l'esmentat aparell públic; és a dir, que l'Administració pública no s'ha observat com un mal menor amb el qual s'ha de conviure, sinó que s'ha considerat com l'eina principal de contacte i d'enllaç permanent entre els responsables polítics i els ciutadans, atès que és a través de l'Administració que els compromisos polítics es converteixen en actuacions operatives, de la mateixa manera que el gruix d'aquestes actuacions operatives esdevenen serveis que són subministrats majoritàriament per la mateixa organització pública.

En segon lloc, els programes de millora han assolit resultats tangibles, pel fet que al capdavant hi han estat els màxims responsables institucionals, exercint una pressió sostinguda i un liderat fort, per tal de garantir l'avenç i palesar el compromís real amb la voluntat de canvi. En aquest sentit la Next Steps Office, al Regne Unit, la National Performance Review, als Estats Units, o el Comité Interministériel pour la Réforme de l'État, a França, són exemples on es comprova que la infraestructura que ha ajudat

a gestionar el canvi s'ha situat al costat dels qui volen emprendre les reformes i sota la seva subordinació immediata.

Finalment, l'interès i el compromís directe en els processos de canvi per part dels màxims responsables s'explica perquè, en tots els casos, han sabut que qualsevol iniciativa en aquest camp reclama fortes dosis de perseverança i un exercici permanent de pedagogia, tant en relació amb la ciutadania com pel que fa als afectats directes de les iniciatives —el capital humà intern—, és a dir, els treballadors i els directius públics, per tal d'explicar l'abast d'aquestes iniciatives i vèncer, així, les moltes resistències al canvi, que sovint es posen de manifest sota una pluralitat de formes que fan difícil detectar-les.

En definitiva, el procés d'innovació que pot reclamar la necessitat d'actuar sobre l'entramat públic fa necessari aplicar aquella dita que diu que «*El movimiento se demuestra andando*», és a dir, que la voluntat de modificar la naturalesa de les coses comporta indefectiblement predicar amb l'exemple, atès que en cas contrari les possibilitats d'èxit cauen en picat, per la pèrdua de legitimitat d'aquells qui impulsen les iniciatives, en considerar-les només com un capítol més de les polítiques públiques que volen promoure, sense voler participar en totes aquelles accions que, per la seva transcendència, reclamen que ells en siguin els protagonistes.

CLOENDA

Ha estat objecte de nombroses anàlisis i ha quedat palès més d'una vegada en aquest mateix relat que Catalunya, fins a dates recents i des de fa gairebé 300 anys, ha estat un país on l'exercici de responsabilitats públiques i l'administració dels interessos col·lectius no han format part dels atributs que han marcat la seva identitat.

Raons històriques de tots conegudes han provocat que, durant molt de temps, el domini d'aquestes activitats hagi recaigut sobre una organització que mai no s'havia pogut considerar com a pròpia, la qual cosa ha fomentat, al seu torn, una percepció ciutadana que aquest sector no només era aliè als seus interessos i insensible a les aspiracions nacionals, sinó que, en gran mesura, dedicava el gruix dels seus esforços a combatre el desenvolupament de la nostra societat i de les seves expectatives.

Paral·lelament és una característica comuna a la història immediata de la resta de la Península que la construcció d'un aparell públic modern s'ha vist ajornada durant molts anys, de manera que l'Administració ha malviscut com una maquinària dèbil i captiva del mandat de governants, als quals ja els anava bé aquest baix perfil, perquè facilitava enormement la subordinació absoluta del comportament públic a l'obtenció d'uns objectius inconfessables.

Tot això es produïa mentre que en països veïns, per l'existència d'unes condicions favorables, es precipitava un procés imparabile, dirigit al desenvolupament democràtic de l'Administració, amb la vertebració d'unes

institucions sensibles a les demandes dels electors, que ha donat com a resultat un complex públic que mereix el respecte de la ciutadania i el prestigi dels seus servidors.

Sobre aquest punt convindria recordar que, els darrers 200 anys, a tots els països de l'entorn europeu hi ha hagut règims polítics que han conreat la democràcia, llevat de períodes d'extrema violència i intens obscurantisme que, tot i així, han estat breus, mentre que a l'Estat espanyol ha succeït justament el contrari, és a dir, el gruix d'aquests dos segles ha estat dominat per règims antidemocràtics i només hi ha hagut petits episodis temporals que han estat en sintonia amb la resta d'Europa.

Aquest estat de coses només s'ha corregit els darrers 25 anys, i els passos que s'han donat per modificar aquesta situació han estat de gegant, sobretot si és té en compte l'endarreriment del qual es partia i els beneficis obtinguts.

Tot i així, i ja sigui per aquestes causes o per d'altres, es manté una percepció, força arrelada en l'imaginari popular, que identifica l'Administració amb una organització de dimensions colossals, poc operativa, escassament sensible i amb dèficits greus d'accessibilitat, que dóna un saldo negatiu que també es trasllada als qui la serveixen.

Si a aquests elements, s'hi afegeixen altres factors, que ja han estat ressenyats, com ara l'existència d'unes condicions laborals d'estabilitat que, per contrast amb l'entorn de precarietat que regeix per a la resta de la població activa, són clarament favorables als treballadors públics, la percepció a què feiem esment es reforça i alimenta la subsistència d'aquesta imatge.

A més, en el cas de Catalunya, s'hi ha d'afegir l'existència d'un sector productiu i d'una societat civil que, tradicionalment, han estat molt dinàmics, de manera que fins i tot aquests aspectes nodreixen la creença que hi ha un fort diferencial entre la competitivitat de la iniciativa privada o el caràcter emprenedor inherent al teixit social i la percepció i la imatge que sobre aquestes actituds transmeten les administracions públiques del país.

Davant de tot això, les reflexions que conté aquest document pretenen subministrar una informació que ajudi a corregir aquesta situació.

S'ha d'insistir que s'ha fet molt i que, en qualsevol cas, és convenient mantenir el to i, si és possible, incrementar les estratègies que facilitin l'avenç en el procés d'aproximació entre el servei públic i la ciutadania, encara que això s'hagi de situar en el llarg termini, ja que la majoria de les consideracions exposades atenen a aspectes relacionats amb uns valors i una cultura organitzativa i social que no són fàcils ni ràpids de capgirar.

En certa mesura, una part substantiva de tot el que s'ha exposat té la vocació de difondre una sèrie d'actuacions i de reflexions sobre una pluralitat d'aspectes que afecten el funcionament de l'organització pública del país que, sovint, no només no són objecte de tractament sinó que, amb excessiva freqüència, quan se'n parla es fa des de posicions interessades, on no es descobreix el més mínim esforç per adoptar una perspectiva despassionada i objectiva que permeti fer una anàlisi ponderada i situar en la justa mesura les llums i les ombres que acompanyen tot procés de desenvolupament organitzatiu, pel que té d'innovació i d'aprenentatge.

D'altra banda, cal destacar que tot el que s'ha anat explicant succeeix en un moment històric on s'està produint arreu una clara i profunda inflexió en els models organitzatius i de gestió dels poders públics, de manera que, ni que sigui per aquest motiu, ens trobem davant d'una realitat quotidiana que destil·la una certa inestabilitat, ja que cada dia cal assumir riscos per dissenyar models de gestió que tenen per objectiu introduir millores en la prestació de serveis, que comporten qüestionar les formes tradicionals mitjançant les quals s'han anat executant.

En la mateixa òrbita, s'ha de situar tot el que hem referit sobre la Generalitat, en el sentit que el que ha succeït en el decurs d'aquests anys també posa de manifest que ens trobem davant d'una clara crisi de creixement de la institució, que en cap cas s'ha d'observar com una amenaça sinó com un escenari ple d'oportunitats, sens perjudici que les dimensions de l'organització obliguen a actuar amb certes cauteles que no s'han de confondre amb inactivitat.

A totes aquestes pretensions, cal afegir el desig que les observacions que s'han anat fent serveixin també d'estímul per incrementar el debat públic i singularment per emplaçar determinats actors socials a desenvolupar anàlisis més rigoroses sobre aquestes matèries, on sigui possible distingir entre les observacions objectives i les interpretacions simplistes, que més d'un cop tenen efectes devastadors.

Pel que fa a aquest capítol, sembla oportú observar que, per exemple, consideracions que han tingut ressò i s'han reiterat en l'àmbit acadèmic, consistents a dibuixar esquemes que conclouen que, en els anys que fa que hi ha democràcia, el resultat no ha estat cap altre que el de la subsistència d'un model burocràtic robust i vigorós, que no ha evolucionat en absolut i que, per més desgràcia, els pocs avenços que s'han produït han provocat una pèrdua de control sobre la provisió dels serveis, no es correspon amb una realitat que, com s'haurà pogut observar, és molt més rica.

Per tot el que s'ha dit convé recordar, des de la humilitat que ha de guiar les actuacions d'aquells qui estan al servei de la col·lectivitat, que aquí, a Catalunya, per descomptat s'està treballant intensament i de manera persistent des de fa temps en la inflexió sobre uns models públics de forta tradició que no es canvien d'un dia per l'altre, atès que hi ha una voluntat manifesta de voler ser allò que som, un país que disposa d'uns instruments que fins fa poc li eren negats.

En aquesta línia d'arguments, també convé assenyalar, sense que això serveixi de pretext per justificar allò que potser es podia haver fet i que no s'ha dut a terme, que en aquest document s'ha fet omissió expressa de determinats episodis històrics, com ara tota la polèmica que es va produir entorn de l'anomenada inicialment Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA) i d'altres, com els recursos successius que ha anat interposant l'Estat contra un grapat de disposicions sobre autoorganització,⁶⁰ que han tingut efectes dissuasius i d'alentiment en l'adopció de mesures dirigides a la construcció de marcs autònoms de funcionament.

60. A aquest efecte, cal recordar els recursos interposats contra les lleis 6/1980 i 4/1981, ja esmentades.

Això no obstant, i sense ànim d'autocomplaença, s'ha d'insistir que del que no hi ha dubte és que els models de gestió pública estan en revisió permanent, que són molt més dinàmics del que es percep a simple vista i que s'ha de fer un esforç per informar la ciutadania que el procés de millora contínua és real, de la mateixa manera que l'evolució sostinguda de la innovació en la qualitat dels serveis públics és un fet incontestable.

En tot cas, el que potser ara cal, quan han transcorregut 25 anys des de l'arribada de la democràcia i més de 23 des que disposem d'autogovern, és pensar que ha arribat el moment de recapitular sobre el que s'ha fet i d'encetar sense precipitacions un nou exercici que porti a una reflexió profunda, serena i continuada sobre els models organitzatius i les eines de què han de disposar els poders públics per acatar els reptes que s'imposen a l'inici del segle XXI.

Es tracta de perseverar en un camí de llarg recorregut, que té per objectiu la implantació d'una pràctica pública perquè el país se senti segur mitjançant el govern d'uns gestors anònims però capaços, a l'estil del que succeeix en les societats del nostre entorn que disposen de més cultura i maduresa democràtiques, on el ciutadà, tot i ignorar el nom dels dirigents, disposa d'un nivell de confiança en les institucions que li permet acceptar sense recança els esforços que li sol·liciten, perquè està convençut que darrere del que li demanen hi ha un mòbil lícit i que en cap cas s'actuarà contra els interessos del cos social.

Consolidar un sector públic d'aquestes característiques vol dir treballar perquè Catalunya disposi d'un aparell públic que funcioni, en allò que s'estima bàsic, sota uns paràmetres de comportament que estiguin per sobre de les conjuntures; i dient això no es pretén fer apologia del model weberian —on el procediment s'estima tan pausat que el gestor esdevé un instrument més dins d'una maquinària perfecta—, sinó que el que es vol és mantenir la tensió positiva per seguir avançant en la construcció i el disseny d'una organització pública que, aprofitant al màxim el potencial del seu actiu professional, sigui sentida pels ciutadans com una eina que actua governant de manera eficient i eficaç els seus interessos.

D'alguna manera, tots els projectes que ara s'estan impulsant tenen com a objectiu avançar en el disseny d'un model d'organització pública que ens permeti construir un escenari de millora contínua en la qualitat de la prestació pública.

Les iniciatives que s'estan desenvolupant haurien de seguir un *iter* que ha de projectar-nos vers un futur que situï les organitzacions i els poders públics de Catalunya com un complex organitzatiu que gaudirà de bona salut i estarà en una posició òptima per atendre les necessitats col·lectives —si funciona tenint com a base de les seves actuacions les idees força i els principis que s'enumeren tot seguit.

El que s'ha fet, allò que ara s'inicia o està en marxa i el que resta per arribar, hauria d'oobeir, doncs, a l'objectiu i al desig que, a deu anys vista, l'organització pública del país fos:

Una organització pragmàtica, és a dir que en el desenvolupament de les seves activitats es guïï per la realització d'un exercici permanent d'anàlisi que li permeti destriar allò que és principal del que és accessori en l'ordre de les responsabilitats públiques, ja que, davant de la gestió i l'administració d'uns mitjans escassos i el govern d'una organització limitada, convé encertar la prioritització de les polítiques i l'optimització dels instruments que es disposen per executar-les, de manera que l'ajustament entre el que és útil i profitós i el que és necessari sigui el que de veritat determini el curs de l'actuació pública.

Una organització eclèctica, entenent com a tal un complex organitzatiu que, per satisfer l'objectiu permanent de mantenir i fer sostenible el model de benestar social, fa ús de totes les possibilitats al seu abast, sense desenvolupar cap perjudici sobre com ha d'afrontar la resolució dels reptes que té imposats, mitjançant la utilització de totes les opcions existents, per heterodoxes que puguin semblar, encara que en resulti un model heterogeni.

Una organització adaptable i versàtil, perquè disposa d'una major capacitat d'anticipació als esdeveniments, fet que ha de permetre donar resposta im-

mediatament a les necessitats que se'n deriven, a través de la fórmula que s'estimi més oportuna, sense que la assumpció de noves obligacions públiques generi més hipoteques que les d'afrontar-les mentre romanguin.

Una organització permeable, oberta i acollidora, dominada per una cultura especialment sensible a la integració i a la incorporació de les noves tendències que, a la vegada, observarà com una de les actituds que millora la seva higiene la capacitat d'absorbir tot allò que pugui anar en benefici d'un millor comportament organitzatiu, per evitar el foment de l'endogàmia i l'ancoratge en l'immobilisme.

Una organització innovadora, on la predisposició a assumir riscos en la recerca de la millora contínua i el foment de laboratoris d'idees i dels *think tanks* es considerin valors positius susceptibles de recompensa, de la mateixa manera que l'apatia, la indiferència i les resistències al canvi seran actituds objecte de rebuig col·lectiu i de penalització.

Una organització proactiva, que disposa de més capacitat d'anticipar-se als esdeveniments mitjançant la construcció d'escenaris de futur que facin possible comunicar els objectius i els resultats de l'acció pública, amb l'objectiu de guanyar la confiança dels ciutadans, i sigui capaç d'informar sobre les innovacions que cal introduir i els riscos que hi són associats per atendre les noves necessitats, i imposar-se el repte de fugir de les reformes oportunistes que neixen com a resposta a expectatives no satisfetes per concentrar l'atenció en l'impuls de reformes estratègiques.

Una organització de prestigi, perquè en l'execució de les prestacions públiques s'observarà l'esforç realitzat en l'elecció de la millor fórmula i el cos social també percebrà que el servei a la col·lectivitat és el vector més important en totes les actuacions de l'organització pública.

Una organització generosa amb el seu capital humà, ja que disposarà de les capacitats per reconèixer i premiar l'esforç per la feina ben feta i generarà prou estímuls i atractius per situar l'aparell públic com un àmbit de desenvolupament professional en peu d'igualtat amb la resta dels sectors productius.

Una organització que exerceix el magisteri vers la societat, perquè reinventarà el sentit de les paraules i dels comportaments públics, de manera que el funcionari, en consonància amb l'estil de la societat a la qual serveix, passarà a denominar-se *servidor públic*, les resolucions administratives passaran a ser *productes públics* i les administracions perdran interès a identificar-se per esdevenir organitzacions anònimes al servei dels interessos col·lectius.

Una organització capaç de desenvolupar valor públic, perquè serà palès que ofereix allò que només aquesta pot subministrar, ja que preservarà l'equitat i la universalitat i combatrà l'exclusió i la fractura socials.

Una organització amable que transmetrà seguretat, perquè sens perjudici de quin sigui l'abast del col·lectiu social al qual ha de servir, atendrà les sol·licituds de cadascuna de les persones fent-se partícip de les seves necessitats de manera individualitzada, i intentarà resoldre-les d'acord amb les disponibilitats públiques.

Una organització amb una forta capacitat estratègica, que li ha de permetre que, quan obtingui els resultats associats als objectius que s'hagi imposat, segueixi projectant cap al futur el desenvolupament del negoci públic, sense que aquesta projecció resti sotmesa a aspectes conjunturals, perquè haurà incorporat amb plenitud la resta d'idees força que s'estan enumerant.

Una organització amb un sentit institucional arrelat, on les actuacions no es deixaran a la improvisació i s'exercirà un magisteri permanent per trobar l'empata i el pacte en els diferents agents socials, que li han de permetre afrontar projectes ambiciosos, a mitjà i a llarg termini, que estiguin per sobre de les contingències del cicle legislatiu i facilitin el desenvolupament del país.

Una organització humil, que reconeixerà oportunitats de millora en la crítica a les seves actuacions, de manera que fomentarà l'escrutini i la seva avaluació com a fonts d'estímul per a un millor comportament públic.

Una organització transparent, capaç de fer arribar als ciutadans als quals serveix què és el que fa, com ho fa i per què ho fa i també, si cal, de reconèixer els errors.

Una organització que exercirà el lideratge social, perquè hi restarà dipositada la confiança de totes les persones, perquè vetlli pel cultiu i el desenvolupament posterior d'una col·lectivitat integrada i ben cohesionada, de manera que la capacitat d'acollida i el sentit democràtic del país li permetin situar-se a l'avantguarda de les societats desenvolupades.

Una organització que actuarà com a referent de país, perquè, en gran part, hi raurà la capacitat d'aportar diversitat al procés de globalització, fent que Catalunya es constitueixi en una nació on la identitat col·lectiva es determini per la minimització de les desigualtats socials i l'enfortiment de la convivència.

En definitiva, seguir impulsant accions de millora, com les que s'han exposat, dins la nostra Administració en facilita la incorporació a un projecte de progrés, basat en el cultiu del sentit d'identitat col·lectiva, ja que les exigències socials i econòmiques que comporta aquest projecte es fan extensives a l'àmbit públic.

Per tot això, les iniciatives que s'han dut a terme fins ara i les que se seguiran adoptant en aquest camp haurien de pretendre assentar un model governamental on l'aparell que assisteix el vèrtex executiu estigui guiat per l'austeritat i la transparència en les formes i en els continguts de l'acció pública.

Gener de 2003

