

09

**Escola d'Administració
Pública de Catalunya 2012:**

model conceptual
i model institucional


Marta Rovira Romà

Escola d'Administració Pública de Catalunya 2012: model conceptual i model institucional


Marta Rovira Romà




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


 **creative commons**


Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya
Sou lliure de:

 copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra.

Amb les condicions següents:

 **Reconeixement.** Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el llicenciaciódor (però no d'una manera que suggerixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).

 **No comercial.** No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.

 **Sense obres derivades.** No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

Entenent que:

Renuncia – Es pot renunciar a alguna d'aquestes condicions si obteniu el permís del titular dels drets d'autor.

Altres drets – Els drets següents no queden afectats de cap manera per la llicència:

- Els vostres drets de repartiment just o ús just;
- Els drets morals de l'autor;
- Drets que altres persones poden ostentar sobre l'obra o sobre l'ús que se'n fa, com per exemple drets de publicitat o privacitat.

Notícia – Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència d'obra.

Advertiment: Aiwò és un resum del text legal (la llicència completa) disponible a:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Aquest estudi és fruit d'un treball de recerca fet en el marc de la 4a edició del Mestratge en alta funció directiva de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (2008-2009), que ha estat sotmès a avaluació externa per personal expert en la matèria, que n'ha validat el contingut i n'ha recomanat la publicació.

© Marta Rovira Romà
© Escola d'Administració Pública de Catalunya
Barcelona, novembre de 2010
ISBN: 978-84-393-8623-0
Dipòsit legal: B-44244-2010

ÍNDEX

1. Justificació

2. Presentació i metodologia

3. Un repàs a l'evolució històrica recent de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

3.1. Primera etapa: anys 1989-1996

3.2. Segona etapa: anys 1996-1999

3.3. Tercera etapa: anys 2000-2003

3.4. Quarta etapa: anys 2004-2007

3.5. Cinquena etapa: des de l'any 2007 fins avui

4. Model conceptual: dilemes i propostes

4.1. Dilemes o punts clau d'anàlisi

4.1.1. Competència en selecció

4.1.2. Recerca per a la innovació en la formació, la selecció i la gestió

4.1.3. Orientació internacional

4.1.4. Externalització de la formació directiva i alts càrrecs

5. Possibles models organitzatius estratègics (MOE)

6. Proposta de model institucional: Consorci Escola d'Administració Pública de Catalunya

6.1. Denominació

6.2. Valor estratègic del model

6.3. Sistema institucional

6.4. Estructura

7. Bibliografia

Nota sobre l'autora

Marta Rovira Romà és llicenciada en Filologia Catalana per la Universitat de Barcelona, màster en Alta Funció Directiva per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i postgrau en Tècniques i Mitjans de Comunicació per la Universitat de Lleida.

Ha estat formadora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya com a especialista en comunicació, i en instruments de comunicació a Internet per a la innovació de serveis en l'Administració. Ha publicat articles i manuals sobre comunicació, innovació i entorns web a l'Administració pública de Catalunya.

Ha ocupat diversos càrrecs tècnics a l'Administració pública catalana. Actualment és subdirectora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, organisme autònom dependent del Govern català que té com a objectius la formació i la investigació en administració pública.

1. Justificació

Dos anys al capdavant de la Subdirecció de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya comporten una acumulació d'experiències i coneixements excepcionals des de qualsevol punt de vista. El treball divers del dia a dia, la tasca relacional i transversal intensa i l'expertesa que amara l'entorn de l'Escola en tot moment, unit a una direcció confortable i estratègicament potent, a uns equips autònoms i tècnicament sòlids, i a unes complicitats professionals fortes, aporten a qui n'és protagonista un bagatge intel·lectual, professional i personal indescriptibles i, alhora, una sensació plaent d'orgull per haver-ne pogut formar part. Tot aquest pòsit fa aflorar, inevitablement, sentiments d'agraïment pel gaudi en la tasca compromesa i pel reforç de l'autoestima professional que l'acompanya.

Si aquest bagatge ja és ple de valor, afegir-hi tots els aprenentatges, idees, conceptes i sabers inimaginables que el Mestratge en alta funció directiva m'ha proporcionat, no m'han permès cap excusa per no assumir el risc de plantejar un treball que, amb ambició modesta i serena, pugui contribuir a construir el marc de futur d'aquesta institució centenària i, en la mesura del possible, a consolidar el seu paper central com a instrument de millora i innovació de les administracions públiques catalanes.

L'Escola, des de la seva posició aparent d'ens social ocult, forneix les nostres institucions dels elements més necessaris i imprescindibles per atendre les noves necessitats que la ciutadania reclama en un nou i exigent marc de l'estat del benestar. Coneixements, capacitats, habilitats, principis: totes són paraules comunes en la tasca que du a terme l'Escola dia a dia. Però més enllà d'aquests conceptes que se'n deriven i, com deia, des del seu paper més ocult, l'Escola proveeix, amb el seu lideratge, d'elements essencials, de valors, d'intangibles també ocults, però sempre necessàriament presents, en la cultura de les nostres administracions i en les persones que hi treballen; aquesta tasca, al meu parer, és la més important que du a terme perquè qui la rep i l'aplica és el recurs i el capital més important de què disposen: el seu personal. I l'Escola el prepara i l'encamina cap a un *saber fer* i un *saber estar* institucionals sense els quals és impensable l'orientació íntegra envers el servei públic.

2. Presentació i metodologia

L'objectiu d'aquest treball és, com s'ha dit, plantejar una proposta de model conceptual i institucional de l'Escola en un horitzó més o menys proper que, més enllà del context polític, estructural i social, sigui viable i sostenible en la mesura que respongui efectivament i sense fissures a una agenda institucional, a unes demandes actuals i amb visió de demandes de futur.

Al llarg dels últims vint anys d'història de l'Escola s'han anat alternant en les diferents etapes models diversos que han prioritzat o establert com a definitoris elements recurrents però que s'han anat desenvolupant amb intensitats i ritmes propis. En analitzar aquests elements i els canvis de ritmes hom s'adona que es plantegen un seguit de dilemes sobre els quals convé reflexionar a fi de poder centrar una orientació estratègica conceptualment lògica i sòlida, però alhora flexible, adaptativa i atenta al context institucional amb vista a un model de futur.

Convé recordar que l'Escola és una de les institucions recuperades amb el desplegament de l'autonomia i que, en aquell moment, va enllaçar amb la tradició iniciada al començament de segle. Seguint aquest llegat, doncs, l'Escola ha de connectar amb la tradició de continuar esdevenint mirall del bon govern i institució de referència per a la innovació en la gestió pública.

Si bé el títol del treball em porta a plantejar un model per a l'horitzó de l'any 2012, cal dir que aquesta data resulta d'una tria més simbòlica que, potser, realista. L'any 2012 és l'any en què l'Escola esdevindrà una institució centenària i, en aquest sentit, és, per emblemàtic, un bon moment per plantejar nous enfocaments i noves orientacions. Tanmateix, aquesta data es proposa com un moment temporal referencial i no pas com el moment zero cap a una nova Escola. En aquest sentit, i per al·lusions que m'he permès, aquesta observació s'adreça a la persona del meu tutor del treball que, ben segur amb bon criteri, em proposava una data posterior. Tanmateix, aquesta és l'única transgressió (cal dir que consensuada) que m'he permès a les seves propostes, ja que l'expertesa i el seu guiatge exquisits m'han abocat sense opció a confiar-hi, a plantejar un treball gens pretensions però il·lusionat, embrionari però potent. Per això i molt més, agraeixo la seva mà i la seva capacitat de *seducció* professional en moments flacs de dubtes i d'incerteses.

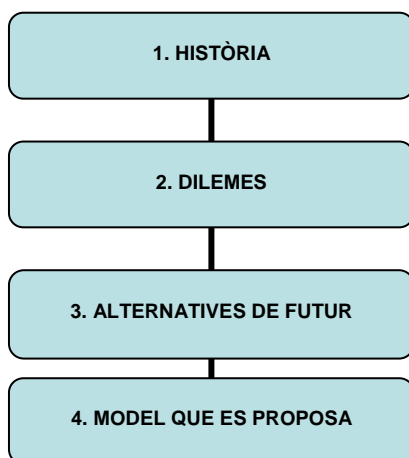
Quant a la metodologia, el treball es planteja a partir d'un repàs dels darrers vint anys de la història de l'Escola amb la voluntat de mostrar quins han estat els elements rellevants i més representatius en l'orientació de l'Escola en cada etapa, a partir de determinats condicionants del context en què operen aquests elements.

El treball parteix, doncs, de l'anàlisi dels últims vint anys de la història de l'Escola, estructurats en cinc etapes, en què apareixen un conjunt de dilemes o elements que es consideren estratègics per a la consolidació del seu paper institucional i per a la consecució dels seus objectius com a institució de referència per a la millora i innovació de les administracions públiques catalanes.

Tots seguit s'analitzen aquests dilemes i es fa una proposta argumentada sobre la importància i sobre el paper estratègic decisiu que tenen per a la proposta d'Escola de futur.

A continuació, i com a alternatives de futur, es plantegen quatre propostes de model organitzatiu estratègic per a l'Escola partint de dos eixos bàsics que cal tenir en compte en el context actual: l'eix de competència i l'eix d'àmbit d'actuació.

Finalment, un cop analitzats els quatre models purs possibles, es defensa la proposta d'un model en concret en què encaixen millor els dilemes analitzats en la proposta conceptual i estratègica.



Des del punt de vista formal, pretén ser un treball pràctic i de lectura àgil en virtut del propòsit que persegueix, que és esdevenir una anàlisi útil en un marc de treball molt pròxim i operatiu. S'han defugit, per tant, reflexions de caràcter més acadèmic que poden plantejar-se, si s'escau, en una segona etapa en què es pugui aprofundir més en alguns dels aspectes que el treball presenta. D'altra banda, de manera conscient, s'han analitzat indiscriminadament elements de caire més operatiu juntament amb d'altres més conceptuals. Tot plegat per no perdre de vista l'objectiu principal del treball, que és analitzar aquells dilemes o aquelles qüestions que, al llarg dels anys, per recurrents i no resolts encara, han anat basculant en les diferents etapes i orientacions de la institució i que, per tant, considero que són la clau de volta per al futur model institucional que es proposa.

3. Un repàs a l'evolució històrica recent de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

Com s'ha dit, a partir d'un repàs de la història recent de l'Escola, es pretén analitzar i aprofundir sobre aquells aspectes rellevants i clau que han anat prenent i cedint força estratègica i d'acció i sobre els quals ha pivotat en bona part l'orientació de la institució al llarg dels anys:

- el paper de l'Escola en matèria de selecció,
- la recerca per a la innovació en la formació i la selecció,
- l'orientació internacional de l'Escola, i
- l'externalització de la formació directiva d'alts càrrecs.

El marc temporal d'aquest repàs es fa a partir de l'any 1989 i es justifica la tria per dos motius transcendentals:

- D'una banda, és quan se situa el moment de maduresa i consolidació estructural de l'Escola arran de la promulgació de la Llei 4/1987, de 24 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- D'altra banda, és el punt d'eclosió de certes pràctiques a l'Administració pública que, seguint els postulats de la nova gestió pública, s'erigeixen com a eix central per al canvi i la seva modernització.

L'anàlisi en concret d'aquests elements ens du a plantejar un determinat model d'Escola per al futur en què aquests punts crítics o dilemes esdevenen el marc substantiu de referència sobre el qual s'ha de sustentar.

3.1. Primera etapa: anys 1989-1996

És en aquesta l'etapa en què es pot dir que l'Escola inicia la seva activitat en el marc d'una estructura i de l'emparrament legal de la seva normativa bàsica amb la promulgació de la Llei 4/1987, de 24 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC).

Des del punt de vista de la seva orientació, és un moment clau de canvi que, sota la direcció sobretot de Joaquim Ferret, es caracteritza pels eixos d'actuació següents:

a) S'inicia un període precursor en la formació del personal directiu i d'alts càrrecs, en què s'assagen diferents accions programàtiques de formació per al personal directiu. És el moment en què tenen lloc iniciatives reeixides en aquesta línia, com ara el primer *Curs per a la formació de nous funcionaris directius*, de 600 hores de durada. També caracteritza el període el seguit d'actuacions de formació (cursos, postgraus, mestratges, etc.) que, amb la forma de concert, promou l'Escola a través d'altres centres de formació tant públics com privats. N'és un bon exemple la consolidació del Mestratge en gestió pública encara avui vigent.

b) Es planteja un model de formació a partir d'una oferta formativa basada més en el desenvolupament professional dels empleats públics que en les necessitats organitzatives. En aquest sentit, adquireixen un pes important els continguts de caràcter operatiu instrumental (com ara llengua catalana i informàtica) i els de contingut jurídic.

c) La formació adreçada a l'Administració local és residual, i se centra sobretot en formació bàsica i de caire instrumental.

d) Es produeix una important activitat lligada als processos selectius, però des del vessant de la gestió i en les fases inicials en què participa l'Escola. S'encarrega de donar suport tècnic als tribunals de selecció en la realització de les proves selectives per a funcionaris i elabora estudis previs sobre processos selectius. Tanmateix, no té un paper protagonista des del punt de vista estratègic i de contingut en aquesta matèria.

e) Pel que fa a les activitats de recerca i publicacions, aquestes estan vinculades estretament al món universitari. Es consoliden diverses publicacions periòdiques, com ara la *Revista de Llengua i Dret*, el 1983, i la revista *Autonomies*, el 1985, a més de col·leccions de documents vinculats a l'Administració pública com la col·lecció «Estudis» o la col·lecció «Materials», iniciades el 1983.

f) En la línia de la internacionalització, l'Escola promou intercanvis de col·laboració i concerta convenis amb altres centres amb funcions similars

(estats o estrangers). Els objectius que es fixen per promoure aquesta activitat són:

- d'una banda, donar una formació adient en la mateixa línia de millora que les altres administracions públiques i,
- de l'altra, facilitar l'intercanvi de formadors i funcionaris per aprofundir la seva formació.

En aquest marc, organitza i desenvolupa activitats formatives i programes amb diferents institucions europees (Institut Europeu d'Administració Pública, la Führungsakademie de Karlsruhe, els CNFPT de París, Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus, el CEFA de Coïmbra, l'IREF de Llombardia, etc.

L'Escola també participa activament en programes de cooperació tècnica internacional de la Comissió de la Comunitat Europea (PHARE, TACIS, etc.) i del Consell d'Europa, a través de la Xarxa Europea de Centres de Formació.

3.2. Segona etapa: anys 1996-1999

La línia modernitzadora entra en l'agenda política, i la gestió dels recursos humans des de l'òptica de la gestió tradicional perd pes i s'importa el discurs de la nova gestió pública (NGP).

És una etapa clarament marcada per l'empremta de les escoles de negoci (ESADE), que incorporen referents i models de gestió anglosaxons dels recursos humans propis del sector privat.

L'element clau per al procés de modernització de l'Administració de la Generalitat es planteja, en aquest moment, a partir d'estratègies conjuntes entre la Secretaria de Funció Pública i l'Escola per als quadres directius. L'Escola guanya protagonisme perquè esdevé element nuclear en aquesta transformació i s'erigeix com a unitat estratègica per impulsar la modernització de l'Administració, la qual cosa comporta que comenci a plantejar-se sota un model d'escola gerencial:

a) Seguint la lògica que configura el període, s'impulsa de manera decidida la formació adreçada al personal directiu, que esdevé la clau perquè es produeixi el veritable canvi cap a la nova línia de modernitat i horitzó de

l'excel·lència. Tanmateix, es promou una formació directiva fora de l'Escola, externalitzada a les escoles de negoci, amb la idea que aquesta formació no ha de ser assumida per un organisme públic de formació.

b) En un segon moment, però, en què Simó Aliana pren les regnes de la direcció de l'Escola, aquesta continua promovent accions coordinades amb la Secretaria General d'Administració i Funció Pública per als quadres directius, però amb un nou enfocament: una formació més *in house*, potenciant i aprofitant tot el coneixement i l'expertesa del personal intern, i promovent i reforçant la figura dels formadors interns.

c) Des del vessant de la formació dels quadres tècnics i administratius, l'orientació cap a un *model de demanda* (i no d'*oferta*), amb un plantejament més adreçat a les necessitats de l'organització que a les necessitats dels empleats públics. L'objectiu nuclear no és promoure una oferta formativa sinó una formació que ha de respondre a les necessitats del lloc de treball amb l'objectiu de cobrir millor les «expectatives de l'organització i dels seus professionals».¹

d) Tant per l'objectiu de donar suport formatiu per a la normalització lingüística del personal al servei de les administracions públiques com pel gran nombre d'activitats dutes a terme, mereix especial esment l'important dedicació a la formació de català que es va produir en el període.

e) Un altre element destacat que caracteritza aquesta etapa és la posada en marxa de l'Acord per a la formació contínua en les administracions públiques (AFCAP), que fa augmentar de manera excepcional el gruix de l'activitat formativa de l'Escola. Es produeix un procés de descentralització de la formació en què els diferents departaments formulen les seves demandes de formació, a partir de les necessitats que determinen els llocs de treball, i l'Escola les desenvolupa. Tot plegat pren forma amb la posada en marxa d'una xarxa de responsables de formació departamentals que, si bé no es tracta d'una xarxa oficialitzada, pren el paper d'interlocutor principal especialitzat en aquesta matèria.

f) Tot i que la competència de l'Escola és la formació del personal de les administracions públiques catalanes, l'impuls a la formació se centra més

¹ SALVADOR, Miquel. *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2005. Col·lecció «Estudis», 23.

cap al destinatari de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i molt menys cap al personal de l'Administració local.

g) Una altra gran novetat del període és que la formació bàsica que s'adreça a la resta de col·lectius ja no es configura a partir dels grups d'adscripció dels empleats públics sinó de famílies de llocs de treball, amb un component evident de transversalitat.²

h) Pel que fa a la selecció dels empleats públics, cal dir que la congelació de plantilles durant bona part del període considerat en aquesta etapa comporta una reducció important de l'activitat de selecció a causa de la falta de convocatòries d'oferta pública d'ocupació.

i) En l'àmbit de la recerca i les publicacions, l'Escola reprèn la seva línia de promoció de la recerca en el marc del II Pla de recerca a Catalunya 1997-2000, amb la convocatòria d'ajuts i subvencions per a projectes de recerca relacionats amb les ciències de l'administració, el dret i l'economia.

Quant a l'activitat editorial, està vinculada a les polítiques sectorials sobre l'increment del *grau d'eficiència de l'Administració catalana* i, en general, de *l'eficàcia del sector públic* (edició i difusió d'estudis i manuals sobre aquestes matèries) i sobre *la situació de la llengua catalana, especialment pel que fa al seu ús social* (edició de manuals i formularis administratius, *Revista de Llengua i Dret*, etc.).

j) Quant al vessant internacional, és un moment en què l'Escola d'Administració Pública de Catalunya promou la vinculació de les seves activitats a les línies de millora d'altres administracions públiques i organitzacions de caire similar. Tot i que des d'un plantejament més formal que real, manté col·laboracions i intercanvis mitjançant convenis bilaterals i també per mitjà de la pertinença a diferents associacions i xarxes de formació, entre les quals destaquen la International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA-AIEIA) i el Réseau Européen des Institutions de Formations pour les Collectivités Territoriales (ENTO).

² SALVADOR, Miquel. *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2005. Col·lecció «Estudis», 23.

Convé destacar també l'inici de les activitats del Centre Europeu de Regions com a Antena de l'Institut Europeu d'Administració Pública de Maastricht, derivat del conveni signat entre aquesta institució comunitària i la Generalitat de Catalunya amb la finalitat de concentrar i desenvolupar en el Centre les activitats formatives i de suport en el camp de les administracions subnacionals.

3.3. Tercera etapa: anys 2000-2003

En aquesta època, sota la direcció de Josep Maria Guinart, l'Escola recupera en part la línia estratègica de l'etapa anterior i la missió i filosofia inicials previstes en la Llei que la crea.

a) En la línia de formació, es perfila un model d'Escola mixt en què s'externalitzen aquelles activitats que presenten més valor des del punt de vista institucional. És amb aquesta lògica que es deriva part de la formació directiva, una de les activitats centrals i de valor del període, cap a escoles de negoci.

b) Per a la resta de formació, es consolida l'autonomia departamental, i la detecció de necessitats es planteja en els marcs dels departaments a partir del pla que configura semestralment l'Escola.

c) Pren forma el projecte de formació per als empleats públics de l'Administració local de Catalunya, que s'adreça en especial a ens locals que presten els seus serveis en municipis de menys de 20.000 habitants.

d) La selecció pren en aquest moment un important impuls. Es vetlla per introduir millores constants en l'Administració seleccionant els professionals més idonis i aptes per a les places a proveir, mitjançant la realització de processos selectius d'acord amb els criteris de publicitat, mèrit, igualtat i capacitat. El Servei de Selecció té cura de la realització de les proves selectives per a l'accés a la condició de funcionari al servei de l'Administració de la Generalitat i també hi assumeix un paper instrumental. Cal destacar que en aquest moment l'Escola té encomanada la realització del procés selectiu i del curs selectiu dels cossos d'habilitació estatal. Tanmateix, cal dir que no es planteja com a línia la formació d'entrada o formació selectiva per a l'Administració catalana.

e) Pel que fa a les activitats de recerca i publicacions, és un moment d'especial impuls i d'importantes accions de difusió. L'Escola inicia una nova línia de promoció de la recerca amb la creació i primera convocatòria del Premi de recerca "Enric Prat de la Riba", amb l'objectiu de seleccionar i difondre les millors tesis doctorals sobre gestió pública, organització i funció pública.

f) D'altra banda, per demandes del context, es promou la dimensió internacional de l'Escola. La projecció internacional es concreta amb la signatura de diversos convenis i la realització d'activitats formatives conjuntament amb institucions d'altres països. En són bona mostra el conveni signat amb l'Institut Regional Llombard de Formació per a l'Administració Pública (IREF) i el Centre Europeu de Regions de l'Institut Europeu d'Administració Pública (IEAP-CER).

g) Encara sota la direcció de Josep Maria Guinart, però cap a finals del període, s'encarrega l'elaboració d'un pla estratègic per a l'Escola que orientarà en etapes posteriors el seu futur cap a un model mixt de formació i d'impuls i reforç de la selecció.

3.4. Quarta etapa: anys 2004-2007

Lluny dels paràmetres de l'etapa anterior, aquesta es caracteritza pel retorn a un model d'Escola de formació *in house*.³ Sota la direcció de Rut Carandell es fa un gir cap un model que, tímidament, combina una gestió del tot interna amb fórmules de partenariats i col·laboracions amb altres organismes.

a) Trencant amb les fórmules del passat immediat, es recupera el model d'Escola que aposta per assumir de manera interna la formació directiva. Es posa en marxa el Mestratge en funció directiva, que esdevé model de referència en la mesura que és promogut per i des d'una escola de formació d'Administració pública.

b) Les formes de partenariats amb universitats i altres organismes sovintegen, i es promouen mestratges i postgraus diversos (Mestratge en gestió pública, Postgrau en govern electrònic, Postgrau en màrqueting

³ *Pla d'actuacions 2007-2010*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.

lingüístic, etc.). Cal dir, però, que són les universitats les que tenen el paper nuclear i, en aquest sentit, les que dominen l'agenda.

c) Es dona plena autonomia als departaments pel que fa a la planificació de la formació més bàsica i d'actualització. Tanmateix, l'Escola continua assumint bona part de la formació més instrumental i sense valor institucional important. En aquest sentit, la formació de català, assumida totalment de manera interna per l'Escola, o el gran gruix de formació en ofimàtica ho posen de manifest.

d) És rellevant en aquest període el pronunciament del Tribunal Constitucional en la Sentència 228/2003, de 18 de desembre, i l'acabament de la vigència del III Acord per a la formació contínua en les administracions públiques, d'11 de gener de 2001, que determinen l'inici d'una nova etapa en la regulació del sistema i la gestió dels fons de formació contínua en les administracions públiques catalanes. Això vol dir que es territorialitzen per primera vegada en la Llei de pressupostos de l'Estat els Fons de formació contínua corresponents a l'Administració de la Generalitat, la qual cosa permet plantejar un nou model de formació que facilita l'accés a la formació dels empleats públics en condicions d'igualtat en tot el territori de Catalunya.

e) Un fet transcendent condiona l'orientació de l'Escola a partir d'aquest moment, i és la pèrdua de la selecció, que passa a ser competència de la Direcció General de la Funció Pública. El paper de l'Escola en matèria de selecció esdevé merament instrumental i es redueix a mantenir-se com a seu oficial dels processos i a designar un membre representant de l'Escola en els processos selectius de la Generalitat de Catalunya i l'Administració local.

f) La recerca segueix la línia continuista de l'etapa anterior, de vinculació amb les polítiques sectorials sobre el foment d'estudis i treballs sobre ciències i tècniques de l'Administració del III Pla de recerca de Catalunya 2001-2004, amb les convocatòries d'ajuts per a treballs de recerca sobre Administració pública i per a l'organització de seminaris o activitats de reflexió.

En l'àmbit de la promoció i la difusió de la recerca, l'Escola convoca el segon Premi Enric Prat de la Riba a la millor tesi doctoral sobre Administració

pública (organització administrativa, gestió pública i personal al servei de l'Administració).

g) Pel que fa a les relacions externes, aquesta línia perd pes específic en el projecte estratègic de l'Escola i es redueix a visites i contactes internacionals i a la participació en les reunions del Comitè d'enllaç amb l'Institut Europeu d'Administració Pública a Maastricht i Barcelona.

h) El breu espai de temps sota la direcció de Juli Ponce, l'Escola va recuperar part del marc ofert pel Pla estratègic que va esdevenir full de ruta per a l'etapa anterior. És un moment en què l'Escola assaja tímidament un pas endavant en la línia d'innovació i modernitat que prendrà especial maduresa i concreció en l'etapa posterior.

3.5. Cinquena etapa: des de l'any 2007 fins avui

Sota la direcció de Carles Ramió, es comença a perfilar un model d'Escola de futur que, a partir d'una línia estratègica, recull del passat els elements que poden ser positius per al futur de l'Escola i s'aparta d'aquells elements dels models anteriors que poden fer perdre consistència al concepte d'Escola com a ens institucional de referència en el marc de l'Administració catalana.

A partir d'un enfocament neopúblic, aquesta direcció promou l'adaptació dels instruments de canvi organitzatiu a una realitat específica de l'Administració que ha de ser regida per un reforçament dels valors institucionals i públics. Es promou el paper central de l'Escola com a ens que ha de contribuir a definir uns valors institucionals propis per a la Generalitat de Catalunya i per a la resta d'administracions del país, en un marc de possibles partenariats, tant en matèria de formació, selecció i recerca, i a partir d'un eixos programàtics estables i compartits:

1. Formació per a la innovació i la millora de la gestió pública a l'Administració de la Generalitat i a les administracions locals de Catalunya.
2. Formació que incrementi les capacitats institucionals del país fent compatible la millora de les habilitats gerencials dels empleats públics amb valors públics i institucionals.

3. Una recerca externalitzada que configuri l'EAPC com el *think tank in house* del país en matèria d'Administració pública, i impuls a les publicacions per divulgar-la.

4. Orientació externa i potenciació de la internacionalització de l'EAPC. Una clara línia d'acció en aquest sentit que consolida l'Escola és la de promoure el desenvolupament de programes de formació de contingut internacional adreçats als directius de les administracions públiques catalanes i definir programes de formació en gestió pública internacional que incloguin estades en altres països del nostre context de referència, adreçats als directius professionals de l'Administració de la Generalitat i també als de les administracions locals.

A partir d'aquests eixos programàtics s'estableix l'orientació estratègica i el marc d'actuacions de l'Escola, que es caracteritza pel conjunt d'actuacions següents:

a) La formació directiva es consolida com a política i eix fonamental de l'Escola. S'aposta de manera decidida per un model *in house* de la formació directiva i d'alts càrrecs i, en general, en totes aquelles activitats de l'Escola que generen més valor i la reforcen institucionalment. Aquesta línia es concreta de manera preferent, d'una banda, en un pla de formació específic i a mida per als alts càrrecs i per al personal directiu de l'Administració, i, de l'altra, en la consolidació del Mestratge en alta funció directiva, mestratge totalment *in house* promogut i organitzat per una escola de formació. Aquests programes es plantegen com a prioritaris perquè formen en valors, atès que els seus destinataris són els emissors dels valors respecte de la resta de personal.

Aquesta formació ha de centrar-se en valors institucionals compartits que generin cultura administrativa pròpia i facin superar la feblesa institucional, ja que, si es deixa en mans d'operadors privats com fins ara, es perd la possibilitat de la formació en valors propis de la institució.

b) Es recupera la idea encetada en l'etapa de Guinart que, tot i les possibles pràctiques d'externalització, el coneixement s'ha de mantenir en l'organització mateixa. En aquest sentit, des de l'Escola s'externalitzen algunes actuacions rellevants, però es tracta d'externalitzacions parcials d'aquells aspectes que no centren el valor de l'activitat, i sobre la base que

l'Escola, com a *principal*, fixa les directrius i controla que l'encàrrec no s'aparti de la filosofia, la cultura i la visió institucionals.

c) La formació és l'instrument cabdal de millora i innovació de les administracions públiques catalanes. En aquest sentit, es planteja la formació, a partir de les demandes institucionals, basada en la qualitat, en l'aplicabilitat dels aprenentatges i en la impartició per part de formadors interns experts. Un dels reptes d'aquesta etapa és promoure models de detecció de necessitats i d'avaluació que aportin el valor de la innovació al model docent de l'Escola.

d) És el moment en què es reforça i reimpulsa la formació virtual i semipresencial de l'EAPC, la dimensió territorial de la formació i es comença a promoure la formació d'entrada.

e) La formació bàsica, d'actualització i instrumental es descentralitza en els departaments, seguint el camí d'autonomia iniciat per Guinart i consolidat en l'etapa anterior. En el cas concret del català, es manté el compromís en l'impuls de la normalització lingüística per promoure'n l'ús social; l'impuls del coneixement es materialitza en "l'externalització" de la formació de català en el Consorci per a la Normalització Lingüística.

f) Quant a la selecció, l'Escola es postula com a agent d'innovació i modernització en l'àmbit de la selecció a les diverses administracions públiques. Tanmateix, el marc legal i el context institucional vigent no permeten anar més enllà en les competències, que es limiten a ser òrgan de suport als tribunals de selecció de les administracions públiques i a esdevenir seu oficial dels tribunals de selecció.

g) Es produeix un gir important respecte a les etapes anteriors en el sentit de considerar la recerca al servei de les polítiques d'innovació institucional de les administracions públiques catalanes. L'Escola es projecta com a *think tank in house* en matèria de modernització de les administracions de nous models i tècniques de gestió pública, i ha d'esdevenir centre de referència i destacat a escala estatal i internacional en recerca sobre innovació institucional de la gestió pública. Es promou una escola que creï discurs conceptual que es vagi incorporant a la Generalitat i a les administracions locals, i que doni resposta a demandes concretes de la Generalitat d'estudis vinculats amb l'Administració pública.

h) Quant a l'orientació internacional, aquesta esdevé un dels eixos estratègics de l'Escola en aquesta etapa. Es promouen línies de col·laboració amb escoles de formació de referència a Europa que pertanyen a estats amb unes dimensions semblants a Catalunya i amb centres de formació dinàmics i amb prestigi (Irlanda, Dinamarca, Finlàndia, etc.). En aquest sentit, cal fer esment als marcs de col·laboració amb l'Institut d'Administració Pública d'Irlanda (IPA), amb l'Escola Nacional d'Administració de França (ENA), la participació en el Comitè Mixt Catalunya-Flandes, o l'Acord de cooperació per a un projecte d'intercanvi entre Itàlia, Espanya i França (Formez, EAPC i CNFPT), amb l'objectiu de dur a terme recerca sobre la formació pública contínua en aquests tres països europeus, per implementar propostes de reorganització del sistema de la formació pública. També s'estableixen relacions especials per promoure la cooperació amb països d'Amèrica Llatina amb vinculació històrica, social i sentimental amb Catalunya, com ara amb la Intendencia Municipal de Canelones (Uruguai). Alhora, es duen a terme col·laboracions amb el Cornell Institute of Public Affairs de Nova York per a estades d'intercanvi en llocs de recerca de l'Administració pública.

4. Model conceptual: dilemes i propostes

4.1. Dilemes o punts clau d'anàlisi

A partir del repàs als elements destacats en l'anàlisi de la història recent de l'EAPC, s'analitzen 4 dilemes o qüestions clau, amb vista a plantejar una proposta de model estratègic de cara al futur de la institució:

1. Competència de selecció?
2. Recerca per a la innovació en la formació, selecció i gestió?
3. Orientació internacional?
4. Externalització de la formació directiva i alts càrrecs?

Aquests quatre elements han estat presents de manera més o menys significativa al llarg dels darrers anys en funció de cada etapa, i aquest diferent pes específic i intensitat de tractament han determinat una orientació estratègica també diversa de l'Escola.

Per aquest motiu, el treball centra l'anàlisi en aquests aspectes que, com s'ha dit, per la seva naturalesa, rellevància, i pes i importància estratègics al llarg del temps es considera que són la clau de volta d'una nova orientació. El nou model que es proposa, per tant, ha d'atendre en primera instància aquests elements clau ja que, a sobre, s'hi haurà de traçar l'estratègia que descriurà l'Escola del futur.

4.1.1. *Competència en selecció*

Per analitzar aquest dilema partim de l'axioma que selecció i formació són elements que es reforcen mútuament. La vinculació de la funció de formació amb la funció de selecció és conceptualment clara, però és un àmbit sobre el qual cal encara fer un important treball de reflexió.

Partint del repàs de la història recent de l'Escola, des del Decret de 14 de maig de 1979, de restabliment de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, se li atribueixen com a funcions la formació i la selecció dels empleats públics de la Generalitat i de l'Administració local.

L'any 1986, l'Escola col·labora amb els departaments de la Generalitat donant suport a la selecció de personal i es convoquen les primeres proves

per a l'accés als cossos de funcionaris de la Generalitat. Des d'aleshores fins l'any 1994, l'Escola assumeix tot l'accés a la funció pública de la Generalitat i promou la formació per a la promoció i la formació selectiva.

A partir de l'any 1995, l'Escola perd autonomia i subordina cada cop més la seva actuació a les indicacions del Departament de Governació.⁴ Tanmateix, continua duent a terme tots els processos selectius de la Generalitat.

A partir de l'any 2004 aquesta competència, però, passa a assumir-la la Direcció General de la Funció Pública amb les funcions de facilitar suport als tribunals i òrgans de selecció en el desenvolupament dels processos selectius per accedir a la funció pública.

Les funcions actuals de l'Escola es limiten a la selecció en l'àmbit local, i es duen a terme iniciatives de serveis de suport i acompanyament a les administracions locals: assessorament jurídic, suport logístic, propostes de bases generals, propostes de temaris, disseny i generació automàtica de proves, designació dels vocals membres, formació als membres dels tribunals i òrgans de selecció, etc. Tot plegat, però, correspon a un paper merament instrumental i operatiu de la selecció

La proposta que es planteja per al model de futur és una escola com a agent d'innovació i modernització en l'àmbit de la selecció a les diverses administracions públiques. Una escola amb competències en formació i selecció en què ambdues arribin a esdevenir vasos comunicants. Articular la formació amb la selecció genera sinergies positives, com ara la formació d'entrada, la formació selectiva, la formació per competències, la formació per àmbits funcionals, la formació de comandaments, etc., i són els instruments inqüestionables que han de garantir una bona selecció dels empleats públics.

Amb l'objectiu de garantir eficiència, transparència i rigor tècnic en tot moment, es proposa que l'Escola sigui la instància responsable de tot el procés de selecció complet: des de la convocatòria fins al nomenament del nou personal funcionari.

⁴ CASTRO MASALIAS, Magda. *Proposta organitzativa de les funcions de formació i selecció per a les administracions catalanes*. Treball de recerca del Mestratge en funció directiva. Escola d'Administració Pública, 2008.

Un dels grans reptes de les administracions públiques avui és anar construint mecanismes en els processos de selecció que garanteixin la definició dels requisits necessaris per a l'accés a l'Administració pública, i adequar els processos a la realitat de les funcions i tasques a exercir. Seguint amb aquesta lògica, doncs, la formació i la selecció tenen un mateix punt de partida: la definició dels perfils funcionals o competencials.

La selecció ha de mesurar qualitativament la formació que aporta la persona en el moment que accedeix a l'Administració; mentre que la formació ha de ser capaç d'oferir i aportar aquells coneixements, informació i missatges que la persona no té en aquest moment inicial.

Si analitzem el procés per fases, el reclutament implica necessàriament una estreta relació amb el món de la formació acadèmica, en la mesura que cal definir la formació prèvia necessària per a l'accés amb garanties a un lloc de treball a l'Administració pública.

Per a la selecció, cal definir plans o intervencions que permetin l'actualització, millora i adaptació de les capacitats, habilitats, actituds i coneixements professionals inicials. En aquest sentit, cal començar a obrir la mirada de la selecció en un sentit més ampli. Això vol dir que quan es parla de selecció no s'està fent referència únicament a l'accés a la funció pública de personal de fora de l'Administració. Hi ha tota una capa de professionals (personal interí o de promoció interna) que, tot i que ja formen part de la funció pública, necessiten unes determinades capacitats i habilitats, diferents a les anteriors per al seu nou lloc de treball.

També cal promoure, per tant, una formació selectiva i/o d'entrada que permeti formar en aquelles aspectes que no són pròpiament professionals però tan importants i referencials com ho són l'entorn i els valors públics i institucionals. Una formació que, alhora, inclogui una formació d'acollida que apropi al màxim i en el menor temps possible el personal de nou ingrés a les estructures, funcions, circuits i cultura corporativa de l'organització, emfasitzant els elements de socialització en els valors públics i els propis de l'Administració autonòmica.

Passant ara a un estadi més operatiu, l'EAPC ha d'esdevenir, mitjançant la recerca aplicada, un element d'innovació i d'adaptació de la selecció a les noves i creixents necessitats d'adequació dels processos selectius als objectius perseguits, a més de fer-los raonablement més curts en el temps i

més reduïts en els costos. Paral·lelament ha de trobar el punt just de col·laboració en la gestió operativa dels processos de selecció, en els àmbits de la Generalitat i l'Administració local. Això exigeix dissenyar i proposar nous processos i continguts de selecció de funcionaris per a l'Administració de la Generalitat, d'una banda, i per arribar a assumir les tasques de selecció, d'acord amb les directrius de la Direcció General de la Funció Pública, de l'altra. L'Escola, doncs, ha d'aconseguir assumir un paper bifront de disseny (intel·ligència) i de suport administratiu.

Dit això, cal fer referència a un fet que pot condicionar i determinar la possibilitat d'implementació del model que es proposa, i és la possible aprovació o no de la Llei de mesures en matèria d'ocupació pública, ja que els plantejaments de la proposta van en la línia que es perfila en l'esborrany de la Llei esmentada i, per tant, la seva aprovació seria determinant per a la concreció del model.

4.1.2. Recerca per a la innovació en la formació, la selecció i la gestió

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha de vetllar pel foment i la difusió de la recerca i la gestió del coneixement vinculats a la gestió pública, l'organització i la funció pública. En aquest sentit, i partint d'un plantejament de futur, cal prioritzar la definició dels objectius específics de recerca segons els recursos disponibles i a la vegada desenvolupar línies de difusió que obtinguin un prestigi i un lideratge tant nacional com internacional. Aquesta línia estratègica ha de suposar, definitivament, un reforç de la presència de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya dins la societat.

Aquesta proposta conceptual i estratègica passa per constituir l'Escola en un centre de referència en la generació, la difusió i la gestió del coneixement sobre l'administració pública i, al mateix temps, que potenciï les funcions especialitzades de l'Escola en el sentit de definir temes d'anàlisi, incentivar la creació de xarxes d'experts, dirigir i focalitzar treballs de recerca i sistematitzar el coneixement en mans de la mateixa Administració catalana.

L'Escola ha de poder definir les línies de recerca que cal promoure, d'acord amb la planificació establerta per l'Administració de la Generalitat i les necessitats de la resta d'administracions catalanes i, en aquesta línia, ha de

fomentar, amb la participació d'altres institucions, la creació de xarxes d'expertesa i vinculades a les línies de recerca.

A partir de les seves funcions de formació, reflexió i estudi en matèria de ciència de l'Administració, ha d'impulsar un sistema de gestió del coneixement relatiu a l'Administració pública i projectar-se com a centre de referència en gestió del coneixement sobre l'Administració pública, tot plegat aprofitant tant el saber fer creat per les xarxes de recerca que l'Escola estructura, com el generat directament pels mateixos professionals de les administracions públiques catalanes.

Ser un ens que posi la recerca al servei de les polítiques d'innovació institucional de les administracions públiques catalanes exigeix que l'Escola esdevingui el centre de referència de la Generalitat i un centre destacat a escala estatal i internacional en recerca sobre innovació institucional de la gestió pública, i s'ha de configurar en un *think tank in house* en matèria de modernització de les administracions. Aquest fet s'ha de manifestar en dos sentits:

- Per una banda, l'EAPC ha de crear discurs conceptual que es vagi incorporant a la Generalitat i a les administracions locals.
- Per altra banda, ha de donar resposta a demandes concretes de la Generalitat d'estudis vinculats en l'Administració pública.

4.1.3. Orientació internacional

L'Escola, institució històrica fundada el 1912, és la segona institució de recerca i de formació d'empleats públics d'Europa i la primera d'Espanya, i gaudeix d'un gran prestigi arreu.

Al llarg dels últims anys, com s'ha pogut veure, l'Escola ha dut a terme una determinada política de projecció internacional amb diferents intensitats, segons els períodes.

Situats en el moment actual, des del punt de vista d'imatge i de legitimació institucional, l'Escola ha d'apostar per una activa política de relacions internacionals en què l'èmfasi no es posi únicament en els àmbits propis de la seva activitat principal (formació, recerca i divulgació). La seva és una

imatge més enllà, i esdevé imatge institucional, imatge de govern i imatge de país.

La proposta que es planteja, per tant, és generar una línia de relacions internacionals amb fórmules de partenariat, acords i col·laboracions ben sostinguts amb institucions fortes i rellevants que permetin situar l'Escola en un lloc central i privilegiat de concentració i difusió de l'expertesa en matèria de gestió pública.

En un context creixent d'internacionalització de les activitats pròpies de les administracions públiques, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha de tenir un paper cabdal en tres direccions:

- En primer lloc, ha d'enfortir la línia d'incrementar i consolidar la seva presència a les xarxes internacionals especialitzades en matèria de gestió pública i, alhora, afavorir la permeabilitat de les administracions públiques catalanes i del seu personal amb l'objectiu d'adquirir i difondre coneixement expert.
- D'altra banda, l'Escola ha de poder promoure la recerca i la documentació sobre gestió i funció pública amb un vessant comparat a escala internacional. En aquest sentit, ha de poder contribuir decididament a incrementar i a difondre el coneixement en el camp de la gestió pública internacional a partir de la realització d'estudis i la publicació de documents especialitzats que, amb una clara vocació aplicada, puguin tenir una traducció posterior en la millora dels serveis públics.
- En tercer lloc, l'Escola ha d'esdevenir plataforma per donar a conèixer internacionalment les experiències i reflexions realitzades des de les administracions públiques catalanes, i contribuir a consolidar la presència d'aquestes en les xarxes internacionals d'experts, estudiosos i professionals vinculats al món de la gestió pública. Tot plegat ha de permetre consolidar la presència de les administracions públiques catalanes a les xarxes internacionals vinculades al món de la gestió pública.

La diversitat d'agents que intervenen amb vista a la consecució dels seus objectius, d'una banda, i la diversitat de nivells i de sectors en què interactua, de l'altra, fa que sigui necessari que l'Escola incorpori en la seva

gestió una visió relacional, amb un grau més o menys alt de formalització, amb aquestes xarxes externes.

El repte d'incrementar i difondre el coneixement en el camp de la gestió pública internacional, a partir de la realització d'estudis i la publicació de documents especialitzats, amb una clara vocació aplicada, s'ha de traduir necessàriament en la millora dels serveis públics. L'Escola s'ha de presentar com a plataforma per donar a conèixer internacionalment les experiències i reflexions realitzades des de les administracions públiques catalanes, i contribuir a consolidar la presència d'aquestes en les xarxes internacionals d'expertesa, estudiosos i professionals vinculats al món de la gestió pública. En aquest sentit ha de desenvolupar accions d'assessorament i cooperació en matèria de gestió i funció pública vinculades a projectes d'organismes internacionals.

En una línia més d'assessorament, consultoria i cooperació, ha de participar en projectes que permetin incrementar la projecció internacional de les diferents administracions catalanes, amb especial atenció a la Generalitat de Catalunya i a l'Escola en particular i, en conseqüència, afavorir que els empleats públics de determinats àmbits prioritzats en la dimensió internacional accedeixin, com a professionals en exercici, a la participació en projectes internacionals.

4.1.4. *Externalització de la formació directiva i alts càrrecs*

Un dels impactes de les accions modernitzadores que s'han dut a terme en els últims vint anys sota l'etiqueta comuna de la *nova gestió pública* (NGP) és la recurrent aplicació en l'àmbit de l'Administració pública, i més concretament en la prestació dels serveis públics, de la fórmula de l'externalització.

En un context en què les administracions públiques modernes han de fer front a noves obligacions, molt diverses i segmentades, i de forma immediata, l'externalització es veu com un instrument apropiat i que pot ajudar a resoldre el compliment d'aquestes obligacions.

En el marc concret de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, la pràctica de l'externalització de la formació directiva i d'alts càrrecs a l'Escola ha estat un exercici en certa manera recurrent que les direccions dels darrers anys, a partir d'una idea d'eficiència, han anat duent a terme. Si bé

és cert que la majoria parteixen de la idea d'externalitzar aquelles activitats de cert valor institucional, aquestes pràctiques es duen a terme en els diferents períodes amb matisos diversos.

La casuística és gran. Des d'un plantejament d'externalització completa de l'activitat de formació en escoles de negoci, passant per l'externalització d'aquella activitat que té valor, com pot ser la formació adreçada al personal directiu i als alts càrrecs; passant també per l'externalització de la formació en altres proveïdors allunyats del model gerencialista empresarial, fins a un model relacional en forma de partenariat amb altres operadors i institucions, i a partir de la idea que competència i cooperació són idees conciliables.

La proposta per a l'Escola del futur parteix de la visió de l'Escola d'avui: en primera instància, hi ha un element nuclear, central i cabdal per aconseguir un personal competent i una administració eficient, eficaç, i és la formació del personal directiu i d'alts càrrecs de les administracions públiques catalanes. El personal directiu públic, polític i professional, és l'element bàsic per a la configuració d'unes administracions modernes adaptades a les necessitats emergents de la societat catalana i, per tant, cal garantir l'aprenentatge continuat de les habilitats i dels valors necessaris per a una direcció eficaç dels afers públics.

La línia que es defensa des d'aquest treball s'amara de la idea que no s'han d'externalitzar les activitats de valor, i que cal, per tant, promoure un model de formació *in house* que es justifica en diversos sentits, tots els quals inevitablement relacionats:

- La formació directiva és una política institucional i, per tant, ha de ser dissenyada i gestionada directament per l'Escola. A més, s'assegura, en aquest sentit, que el coneixement i l'expertesa romanguin en l'organització. La pràctica de diferir algunes actuacions formatives rellevants és factible, però generalment amb un model de semiexternalitzacions o externalitzacions parcials; és a dir, d'aquells aspectes que no centren el valor de l'activitat, i a partir de la base que l'Escola, com a *principal*, ha de fixar les directrius i controlar que l'encàrrec no s'aparti de la filosofia, cultura i visió institucionals.

- El fet transcendent és que l'enfocament de posar l'èmfasi exclusivament en els conceptes d'eficiència i eficàcia no permet parar esment a les característiques particulars del sector públic. Cal necessàriament una adaptació d'aquests elements a la realitat específica del fet públic a fi d'assegurar que la millora en eficàcia i eficiència no provoqui una minva en els objectius i en una visió més estratègica.
- L'externalització ha de ser concebuda com un instrument que, des de la planificació, la proactivitat i el lideratge de la institució *principal*, ha de permetre la consecució dels objectius sota el paraigües de l'optimització de la gestió, la millora de la qualitat, l'eficiència i l'especialització. Tanmateix, això en cap cas ha d'implicar que es perdi la cultura organitzativa pròpia i distintiva de l'Administració i, per tant, cal evitar *processos d'aculturació empresarial*⁵ que poden posar en qüestió els seus principis institucionals.
- Una mirada al context internacional i estatal posa en evidència que, malgrat els intents inicials per part d'altres escoles d'externalitzar aquest tipus de formació i per bandejar d'aquestes competències les escoles institucionals, finalment es produeix una rectificació i un retorn al model inicial. Exemples d'institucions que han reformulat el seu plantejament d'externalització, en són l'Institut Basc d'Administració Pública (IVAP), l'Escola Gallega d'Administració Pública (EGAP) o, fins i tot, el mateix Institut Nacional d'Administració Pública (INAP).

⁵ RAMIÓ, C.; SALVADOR, M; GARCIA, O. *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007. Col·lecció «Estudis», 25.

5. Possibles models organitzatius estratègics (MOE)

Un cop feta l'anàlisi dels elements clau que ens han portat a definir les línies essencials del model conceptual i estratègic de l'Escola, em referiré tot seguit al possible model institucional de l'Escola per al futur a partir de dues variables o eixos:

- El seu possible marc de funcions competencials.
- L'àmbit institucional d'actuació.

Cal dir, primer, però, que tots quatre models o escenaris purs que en resulten són positius, viables i possibles, tot i que no en tots tenen cabuda les propostes fetes anteriorment quant al model conceptual. Tanmateix, es farà referència als quatre models resultants ja que, en funció dels condicionants del context i de les variables sociopolítiques que fixin el marc, poden trobar millor resposta en un o en un altre dels escenaris plantejats.

La proposta dels possibles plantejaments institucionals per a l'Escola amb vista al futur resulten, com s'ha dit, de l'encreuament dels dos eixos:

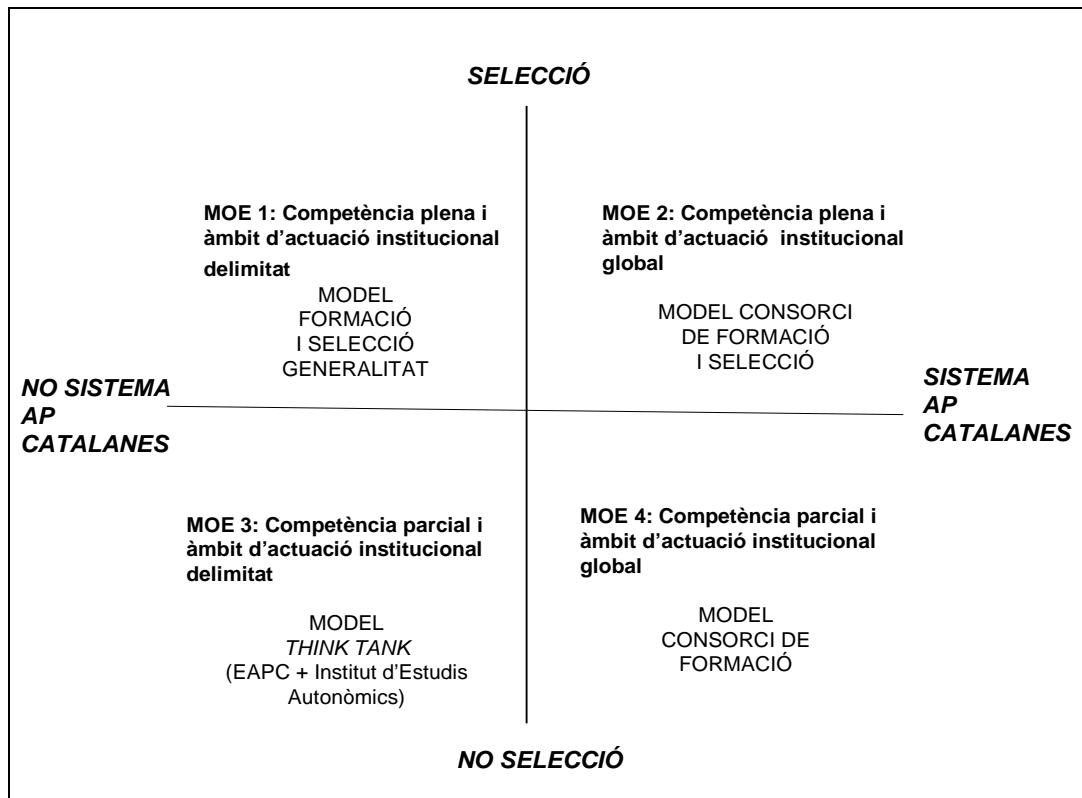
1. L'eix del *marc de funcions competencials*, que planteja si la selecció ha de ser o no competència de l'EAPC. Aquest eix ens porta a dues possibles propostes:

1. L'EAPC tindria les tres competències: en matèria de formació, recerca i selecció d'empleats públics. *Model de competència plena.*
2. L'EAPC com a centre de formació i recerca exclusivament. *Model de competència parcial.*

2. L'eix de l'*àmbit institucional d'actuació*, que planteja si l'EAPC ha de tenir competències en el marc de tot el sistema de les administracions públiques catalanes o només en el sistema de la Generalitat de Catalunya. A partir d'aquest eix, sorgeixen novament dues dicotomies:

- a) Una Escola amb un àmbit d'actuació limitat al de la Generalitat de Catalunya. *Model d'àmbit institucional d'actuació delimitat.*

- b) Una Escola l'àmbit d'actuació de la qual és el conjunt de les administracions públiques catalanes. *Model d'àmbit institucional d'actuació global.*



El l'encreuament dels dos eixos permet plantejar quatre escenaris de desenvolupament organitzatiu possibles. Els quatre models organitzatius resultants són:

a) Model 1 de competència plena i àmbit institucional d'actuació delimitat

Amb aquest model l'Escola tindria competències en matèria de formació, recerca en gestió pública i selecció de la Generalitat de Catalunya.

Representa un àmbit d'actuació més delimitat i acotat en la mesura que respondria a les necessitats concretes de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en matèria de formació i de selecció.

Implica canvis pel que fa a la competència de selecció, que ara es troba en la Direcció General de la Funció Pública.

b) Model 2 de competència plena i àmbit institucional d'actuació global

Es traduiria en la forma institucional de Consorci Escola d'Administració Pública de Catalunya, amb competències en matèria de formació, de recerca i de selecció de les administracions públiques catalanes (Generalitat de Catalunya, ajuntaments, diputacions, consells comarcals, etc.).

La titularitat de la competència correspon als ens consorciats, i el consorci n'assumeix la gestió.

És el model que es proposa en el treball i que es desenvolupa a bastament en el punt 5. Es caracteritza perquè implica que la Generalitat de Catalunya i institucions del món local han d'impulsar coordinadament la millora i la innovació de les administracions públiques mitjançant la formació, la selecció i la recerca en matèria de gestió pública, amb una cultura comuna i uns valors compartits de servei públic.

c) Model 3 de competència parcial i àmbit d'actuació institucional delimitat

L'EAPC amb competències exclusivament en matèria de formació i recerca a l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Representa un model en què l'Escola s'erigeix com a centre d'excel·lència, de coneixement expert i de referència en matèria de formació i recerca i estudis de la Generalitat de Catalunya. S'ha de configurar en un *think tank in house* sobre temes d'administració i gestió públiques.

Pel que fa a la formació, suposaria una especialització en la línia de la formació directiva i d'alts càrrecs amb continguts i metodologies innovadores. Altrament, la formació bàsica i més instrumental perdria espai.

En l'àmbit concret de la recerca, l'Escola hauria d'actuar com a centre de recerca generador d'idees i propostes i, a partir d'una visió més acadèmica, desenvolupar línies d'estudi multidisciplinari i aplicades per als àmbits que més poden interessar l'Administració de la Generalitat. En aquest sentit, esdevindria centre pont de relació i comunicació entre l'Administració, el

món acadèmic i els agents socials. Això implica que hauria d'incorporar competències i funcions en matèria de recerca que, actualment, es troben en mans d'altres organismes, com ara l'Institut d'Estudis Autònoms (IEA).

d) Model 4 de competència parcial i àmbit institucional d'actuació global

L'EAPC com a consorci amb competències exclusivament en matèria de formació i recerca en el marc de les administracions públiques catalanes.

El model planteja una escola de referència en matèria de formació en el marc de les administracions públiques catalanes.

En cenyir-se al marc competencial de la formació, l'Escola esdevindria instrument de millora i innovació de les administracions públiques catalanes i hauria de plantejar la formació a partir de formes, metodologies i estratègies innovadores (com a resposta a les demandes institucionals, amb incidència en la qualitat i l'aplicabilitat dels aprenentatges, la impartició per part de formadors interns experts, la creació d'instruments de detecció de necessitats formatives i d'avaluació, etc.), i amb models i solucions pedagògics innovadors i d'aprenentatge actiu vinculats a la gestió del coneixement, orientats a aconseguir un aprenentatge significatiu.

Dues de les línies estratègiques diferenciades serien la formació directiva i d'alts càrrecs i la formació a mida, en la mesura que responen a demandes institucionals i al fet que el personal directiu públic, polític i professional és l'element bàsic per a la modernització de les administracions. Si es pretenen institucions adaptades a les necessitats emergents de la societat, cal garantir l'aprenentatge continuat de les habilitats i dels valors necessaris per a una direcció eficaç dels afers públics.

6. Proposta de model institucional: Consorci Escola d'Administració Pública de Catalunya

A partir de les idees recollides, analitzades i desenvolupades al llarg del treball, la proposta de model institucional que es planteja és la d'un consorci amb competències en matèria de formació, de recerca i de selecció de les administracions públiques catalanes (model 2).

En la mesura que el model integra totes les funcions (formació, selecció i recerca) en el màxim espai competencial (Administració autonòmica i Administració local), permet incorporar els quatre elements conceptuals clau que s'han analitzat i defensat en la primera part del treball: la competència en selecció, una recerca per a la innovació en la formació, selecció i gestió, l'orientació internacional i l'externalització de la formació directiva i d'alts càrrecs.

6.1. Denominació

L'Escola hauria de mantenir la seva denominació identitària centenària que legitima la seva història i el seu prestigi i, independentment del seu model organitzatiu, avala el seu paper com a Escola de les administracions públiques del país i com a referent intel·lectual, social i institucional.

6.2. Valor estratègic del model

La intensificació del procés globalitzador, les noves regles del joc de l'entorn més immediat, nous actors en l'entorn internacional, la necessitat d'un treball en xarxa i la nova lògica de relacions entre el teixit empresarial i l'Administració pública sustenten el valor del model, perquè representa la materialització de la voluntat comuna de la Generalitat de Catalunya i d'institucions del món local d'impulsar coordinadament la millora i la innovació de les administracions públiques mitjançant la formació, la selecció i la recerca en matèria de gestió pública, per compartir i promoure una cultura i uns valors compartits de servei públic.

Es tracta de plantejar un consorci entre la Generalitat de Catalunya i altres institucions fundadores (diputacions, ajuntaments grans i entitats

municipalistes), amb la possibilitat d'adhesió oberta per a altres ens locals que ho desitgin, sota una finalitat comuna. L'Administració local és l'organització territorial més propera a la ciutadania i per això és indispensable que en sigui cofundadora a fi d'assegurar el valor i el sentit del model.

La forma de consorci, en un marc de col·laboració institucional i de cooperació entre estructures públiques, permet alinear les polítiques i estratègies per multiplicar (que no merament sumar) els resultats de les actuacions públiques, i per donar una millor resposta col·lectiva a les necessitats canviants i creixents, amb voluntat de servei públic, dinàmic, àgil, pròxim i eficient que actua sota el marc del consens i la cooperació i que esdevé el mirall del model de país. La proposta passa per aprofitar sinergies que facilitin la gestió des d'una perspectiva transversal.

Aquest consorci EAPC ha de representar la concreció de les polítiques de formació, selecció i recerca en gestió i administració públiques. El model pot reportar una selecció unitària descentralitzada, un pla de formació integrat i vinculat a la selecció, una potenciació de les activitats en el territori i donar compliment a la mobilitat interadministrativa.

La proposta conceptual que s'ha fet en la primera part de l'estudi seria l'eix de treball conceptual i estratègic sobre el qual se sustentaria el seu valor:

1. Una escola com a agent d'innovació i modernització en l'àmbit de la selecció a les diverses administracions públiques. Una escola amb competències en formació i selecció en què ambdues arribin a esdevenir vasos comunicants.
2. Un centre de referència en la generació, la difusió i la gestió del coneixement sobre l'administració pública i, al mateix temps, que potenciï les funcions especialitzades de l'Escola en el sentit de definir temes d'anàlisi, incentivar la creació de xarxes d'experts, dirigir i focalitzar treballs de recerca i sistematitzar el coneixement en mans de la mateixa Administració catalana.
3. Apostar per una activa política de relacions internacionals en què l'èmfasi no es posi únicament en els àmbits propis de la seva activitat principal (formació, recerca i divulgació). La seva és una imatge més

enllà, i esdevé imatge institucional, imatge de govern i imatge de país.

4. La formació del personal directiu i d'alts càrrecs que, a partir d'un model *in house*, garanteixi l'aprenentatge continuat de les habilitats i dels valors necessaris per a una direcció eficaç dels afers públics i la construcció d'una administració eficient.

6.3. Sistema institucional

El Consorci EAPC s'ha de constituir com una entitat de dret públic integrada per la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments, diputacions, consells comarcals o altres entitats locals que, voluntàriament, en volguessin formar part, dotada de personalitat jurídica plena i independent de la dels seus membres, amb la plena capacitat jurídica per al compliment dels seus objectius en tot l'àmbit del territori català.

La Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració (SFPMA) i els ens locals corresponents actuaran com a *ens* principals i hauran d'orientar la política formativa, de selecció i recerca i fixar les línies estratègiques i d'actuació en el marc dels plans de govern. El Consorci EAPC, amb competències exclusivament executives, durà a terme les actuacions concretes d'acord amb el marc fixat.

L'estructura del Consorci EAPC pot plantejar-se a partir d'un *òrgan de govern o Consell d'Administració* format per representants dels ens consorciats:

- Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració (SFPMA),
- Federació Catalana de Municipis i
- Associació Catalana de Municipis),

amb una presidència en mans de la persona titular de la SFPMA, una vicepresidència integrada per una persona representant de l'àmbit local, una direcció executiva i vocals representants de la SFPMA, de les entitats municipalistes, d'ajuntaments i diputacions.

Com a òrgan executiu, *la direcció* del Consorci hauria d'acreditar experiència reconeguda i prestigi en el camp de l'Administració pública. La persona en què ha de recaure la direcció ha de ser una autoritat en la matèria i ha de ser avalada pel Parlament de Catalunya, on ha de comparèixer per exposar el seu programa d'actuació.

L'arquitectura organitzativa ha de procurar d'equilibrar la formació i la selecció, i que cap de les funcions se situï en un pla residual respecte de l'altra.

6.4. Estructura

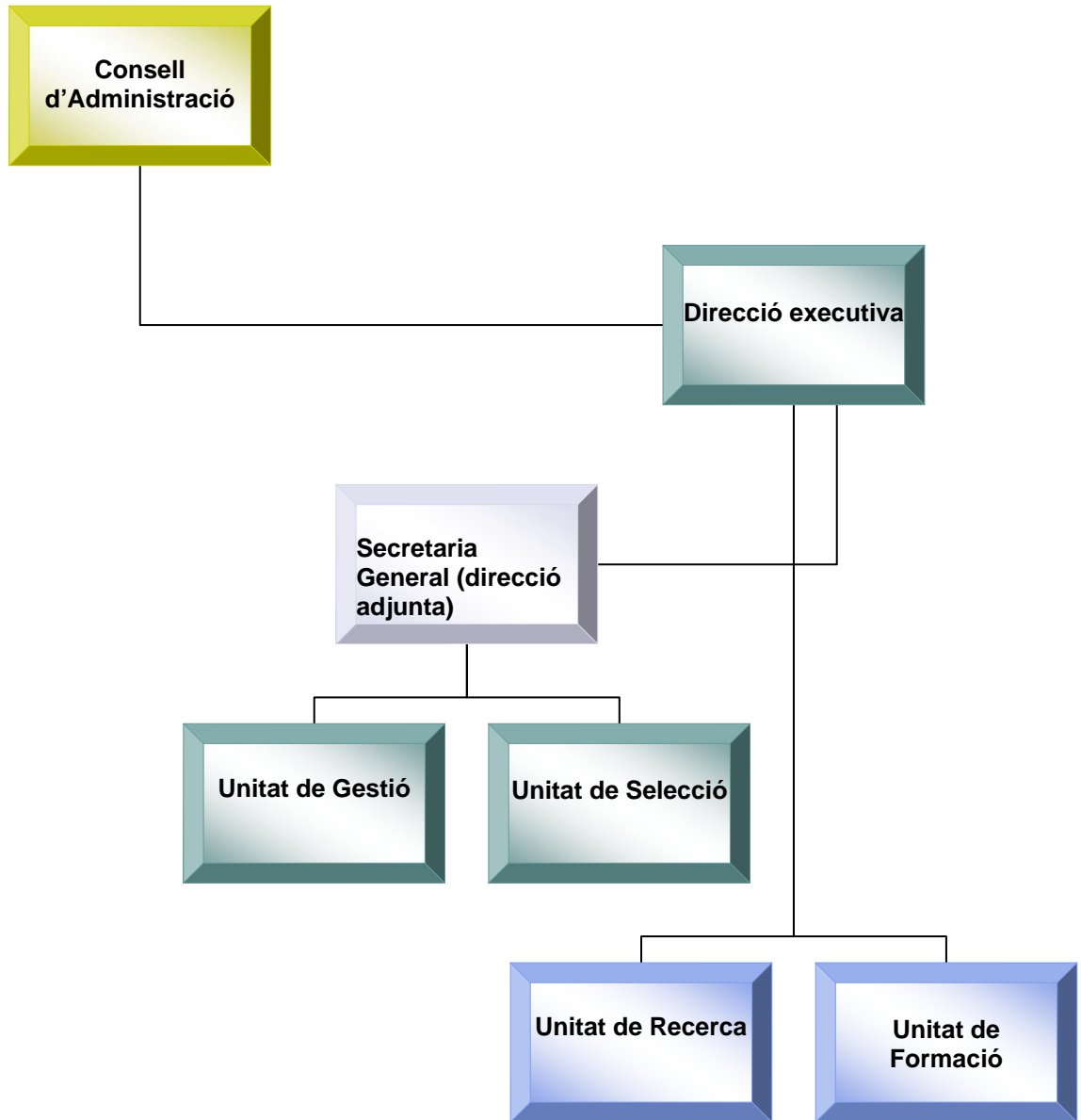
D'acord amb el marc competencial i funcional que s'ha anat descrivint, s'apunta una proposta d'estructura per al Consorci EAPC:

- una direcció general amb rang de secretaria general
- una secretaria general amb rang de direcció general adjunta
- 4 àrees o unitats amb rang de subdirecció:
 - Unitat de Gestió
 - Unitat de Selecció

amb dependència jeràrquica de la secretaria general.

- Unitat de Formació
- Unitat de Recerca

amb dependència jeràrquica de la direcció general.



7. Bibliografia

CASTRO MASALIAS, Magda. *Proposta organitzativa de les funcions de formació i selecció per a les administracions catalanes*. Treball de recerca del Mestratge en funció directiva. Barcelona: Escola d'Administració Pública, 2008.

MARTÍNEZ-ALONSO, J. I.; YSA, T. *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya. Organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003. Col·lecció «Estudis», 17.

MAS SABATÉ, Jordi. «Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública». *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, novembre 2004.

Memòries 1990-2007. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

PARRA MUÑOZ, Juan Francisco. «A vueltas con la naturaleza jurídica del Consorcio». *Actualitat Administrativa*, núm. 20, maig 2001.

PÉREZ TORRENTE, José Antonio. «Els consorcis». *Autonomies*, núm. 21. Barcelona, desembre 1996.

Pla d'actuacions 2007-2010. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.

RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. «Los modelos de orientación estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el diseño organizativo en las Administraciones públicas». *GAPP*, núm. 16, desembre 1999.

RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. *Pla estratègic de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*. Barcelona, 2003.

RAMIÓ, C.; SALVADOR, M.; GARCIA, O. *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autòmic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007. Col·lecció «Estudis», 25.

RAMIÓ MATAS, Carles. «Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel». *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 octubre 2000.

RAMIÓ MATAS, Carles. «Política i gestió. La regulació del rol del directiu públic». *Actes del II Congrés Català de Gestió Pública*. Volum I. Barcelona: Associació Catalana de Gestió Pública i Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008.

SALVADOR SERNA, Miquel. *Institucions i polítiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2005. Col·lecció «Estudis», 23.

SARRIÓ I GUALDA, Josep. *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1983.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, Ciencia política, 2008.