

NOVES INSTITUCIONS PER MILLORAR LA GESTIÓ.

Joan Xirau i Serra.

Acostar-nos als 25 anys dels primers dissenys institucionals de l'actual sistema democràtic català ens dona l'oportunitat de plantejar-nos una reflexió amb una certa perspectiva temporal sobre els elements de cultura organitzativa i institucional presents en aquells moments inicials que poden haver influït en la configuració de la nostra Administració, i en conseqüència en la prestació dels serveis públics. Aquesta reflexió pot ajudar-nos a donar resposta a una pregunta que sovint és plantejada de forma genèrica relativa als motius de la incapacitat de l'Administració Pública Catalana de bastir un model d'administració "diferent" (en que ? de qui ?) a partir de la recuperació de l'autonomia política. Suposant a la vegada que aquesta pregunta tingui una única resposta, i que els "models administratius", a banda de construccions conceptuals imprescindibles en el món acadèmic, siguin transportables a la realitat de les organitzacions administratives.

D'altra banda estudiar la gestió pública separada dels seus referents polítics i institucionals immediats seria fer-ho de forma parcialitzada. Mark Moore (1) referint-se als tres àmbits que han d'estar presents en l'actuació del directiu públic destaca el següents:

Primer, la necessitat de definir la missió o el propòsit general de la organització en base a valors públics importants. **Segon**, aquesta missió o propòsit general ha de ser legítima i políticament sostenible, ha de ser capaç d'atraure autoritat i pressupost de l'entorn polític autoritzador, al qual el directiu ha de retre comptes en darrer terme. **Tercer**, les activitats, les tasques de la organització han de ser operativament i administrativament viables.

Seguint l'esquema de Moore, entenc que l'actuació del gestor públic en el primer àmbit és possiblement aquella en que la pròpia organització hi té un paper més intern, és a dir depèn més de les seves pròpies capacitats. L'àmbit segon, al contrari, estarà condicionat per la cultura política de l'entorn de treball, i l'àmbit tercer, el més propi de la gestió operativa, estarà condicionat especialment pel sistema de regulacions.

Seguint doncs aquest raonament una de les formes de millorar la generació de valor públic per part de directius i gestors és disminuir els nivells d'incertesa (Explicitar més clarament les regles del joc) que en l'actualitat afecten als sistemes de legitimació política, i als sistemes de regulacions que afecten a la gestió operativa. En tant que bona part d'aquestes "regles de joc" provenen dels primers anys de construcció institucional, és oportú fer una revisió d'aquell període.

L'objecte d'aquesta comunicació és apuntar alguns d'aquests elements que han configurat la construcció de les nostres administracions i que per tant poden explicar el perquè de les seves lògiques de legitimació, i a la vegada apuntar també possibles línies de remodelació institucional que millorin el funcionament del sistema actual.

INTRODUCCIÓ

“Es evident, segons el parer de la Comissió, que l’actual model d’organització de les administracions públiques de Catalunya presenta problemes importants, que tenen conseqüències negatives per a la ciutadania. Una profusió d’instàncies administratives que provoca una escassa racionalitat del model; un minifundisme municipal que no troba en les instàncies comarcals una eina adequada de correcció; una delimitació provincial qüestionada que genera una confusió d’àmbits d’actuació de l’Estat i de la Generalitat, que no és idònia i que dona una enorme complexitat a l’organització de les administracions públiques del país”.

El paràgraf anterior és una cita quasi bé literal de l’inici de l’apartat 3 de l’informe sobre la revisió del model d’organització territorial de Catalunya, realitzat per una comissió d’experts (2) creada a instància dels diferents grups del Parlament de Catalunya i que va fer-se públic el desembre de l’any 2000. L’únic canvi que he fet al text original es la substitució del concepte “territorial” pel concepte *de les administracions públiques* (en cursiva) ja que opino que la naturalesa real d’aquest informe no ha estat mai estudiar el territori, ni tampoc l’organització de la societat catalana sobre aquest territori, sinó un aspecte molt concret com és el desplegament sobre el territori català de les diferents administracions públiques i dels governs que les comanden. Penso que la pròpia comissió posa de manifest aquesta voluntat, quan en parlar dels objectius de l’informe parla de “en definitiva actualitzar i racionalitzar el mapa administratiu heretat”.

El treball d’aquesta comissió ha estat possiblement un dels pocs intents del sistema polític català d’iniciar una reflexió seriosa sobre un tema directament relacionat amb la gestió pública, que podríem emmarcar en l’àmbit del disseny institucional-organitzatiu, i les relacions interadministratives. Per aquest motiu, malgrat la seva limitada influència posterior posa de manifest l’existència d’una situació d’insatisfacció que l’actual model de sistema d’institucions administratives provoca. La contundència del paràgraf reproduït sembla posar de manifest que els que treballem en el sector públic no hem fet massa bé els deures en referència a la organització administrativa.

D’altra banda aquesta voluntat de revisió és en alguns aspectes tardanera, ja que un element molt important d’una possible reordenació administrativa, com és la facilitat d’accés dels ciutadans als serveis públics, està quedant clarament superada per l’aparició d’eines informàtiques tals com, internet, els portals administratius, i la signatura electrònica, que en molt pocs mesos/anys oferiran serveis directes de transacció.

En qualsevol cas el que si sembla evident és que la millora de la gestió pública no passa només per aspectes de gestió interna de les pròpies organitzacions productores de serveis públics: programes de qualitat, sistemes de control de gestió, optimització dels sistemes d’informació, revisió de les polítiques de RRHH, etc., aspectes tots ells molt importants, sinó que la millora de la gestió pública passa també per introduir elements de reflexió i canvi en aspectes mes “macro” vinculats amb la cultura administrativa/organitzativa de Catalunya, i la seva concreció en el sistema d’administracions.

EL NOSTRE MODEL ADMINISTRATIU.

Com deia a l'inici d'aquest treball, tenim ja una certa perspectiva temporal pel que fa als elements que varen confluïr en la creació de les institucions político-administratives catalanes a finals dels anys 70, i principis dels 80. Sóc conscient que caldria una recerca més extensa sobre aquests elements per poder afinar l'anàlisi, però aquesta és una tasca dels acadèmics, i no dels gestors, per tant, amb independència de que el llistat pugui ser ampliat en el futur passo a indicar alguns d'aquests elements presents en el període indicat.

1.- La experiència democràtica republicana. La nostra autonomia en les formes, en les seues (Palau de la Generalitat, Palau del Parlament), en la seua legitimació històrica, en la persona del propi president de la Generalitat reinstaurada, en la presència d'alguns polítics republicans, recupera formalment una línia de continuïtat amb les institucions de la Generalitat de la segona república.

A banda d'aquestes influències en el pla més simbòlic i personal caldria analitzar fins quin punt hi ha alguns elements de continuïtat político administrativa en el model de conselleries, en la divisió de funcions entre conselleries, en el propi paper del president, etc. En qualsevol cas vull assenyalar que possiblement una part dels models de referència en els primers anys de recuperació de les institucions democràtiques no van ser tant els de les "democràcies avançades", sinó els de la política catalana dels anys 30. Aquesta mirada enrera, absolutament necessària i amb un objectiu de legitimació democràtica inqüestionable, no sabem si va dificultar la necessitat de fer una mirada al nostre entorn (democràcies europees) per trobar nous models de referència. Caldria revisar els primers anys d'actuació de les nostres noves institucions per afinar aquestes idees.

2.- La famosa manca de tradició administrativa/funcionarial catalana. Aquest segurament és un element força complicat d'estudiar, i que passaria per una anàlisi de la composició de les elits de l'administració espanyola dels anys 70 i la seua major o menor vinculació amb els inicis de l'autonomia política catalana. Sembla però un fet acceptat que no existeix en aquells anys a Catalunya, amb totes les excepcions individuals que es vulguin, un col·lectiu ampli de funcionaris públics d'alt nivell, amb experiència en tasques de govern, que puguin ajudar als polítics en la construcció i posada en marxa de les noves institucions democràtiques. És evident que aquesta situació no és dona a l'administració general de l'Estat amb l'UCD, i caldria veure quina va ser la relació dels primers governs del PSOE, o en altres CCAA, amb els col·lectius d'alts funcionaris.

No deixa de ser un element remarcable que possiblement un dels grans experts en reforma administrativa a l'Estat Espanyol, l'ex-ministre franquista Sr. Laureano López Rodó, fos català i participés en la redacció de l'Estatut d'Autonomia de l'any 78.

Relacionat amb l'anterior, en concret amb la reforma administrativa espanyola dels anys 60, la posada en marxa del "Cuerpo Técnico de Administración Civil", de l'Escola de Funcionaris d'Alcalà, i la renovació del discurs administratiu, complementant la visió estrictament jurídica amb d'altres més vinculades amb el pensament europeu de la època (planificació, organització i mètodes, estadística, política econòmica, etc. Veure Helsvig (3)) caldria reflexionar sobre la recepció a Catalunya d'aquest pensament "modern" sobre la reforma administrativa, i la seua influència en l'organització de les noves institucions. En aquest punt és evident que cal distingir entre les possibles

influències sobre l'Administració de la Generalitat i sobre l'Administració local, ja que el model de reforma administrativa estava pensat més per administracions generals que locals, però en tot cas no sembla que els anomenats TACs formats a l'Escola d'Alcalà tingueren una presència influent en el període estudiat.

Vull remarcar que aquest no és un fet menor, els processos de reforma i millora de les administracions públiques són sovint processos que es produeixen a partir de la revisió del paradigma administratiu anterior, per tant cal que existeixi aquest paradigma, que sigui conegut, i que s'en formuli un de nou alternatiu. La desaparició, o la no presència dels "experts", dels que han gestionat l'anterior model i el coneixen, impedeix en bona part la construcció de models alternatius. Una reflexió complementària sobre la relació entre la ruptura del model polític i la ruptura del model administratiu també seria aclaridora en aquest aspecte.

3.- La influència efficientista del sector privat. Aquest és un element que complementa l'anterior. Dèiem que caldria estudiar la presència catalana en les élites administratives espanyoles dels anys 70, i comprovar o no, la seva connexió amb la naixent autonomia catalana. Una altra forma d'estudiar les cultures professionals presents en els primers anys de institucions democràtiques catalanes és veure d'on provenien les persones que ocupaven llocs de responsabilitat en aquelles èpoques. Hi ha pocs treballs de recerca sobre aquests temes, i entre ells potser el més destacable és el del professor Jordi Matas Dalmases (4) sobre els alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya a principis dels anys 90, període que malgrat no ser exactament l'inicial del sistema democràtic, és proper, en especial si tenim en compte la continuïtat política en els governs de la Generalitat. Del treball del professor Matas, molt extens i documentat, destacaré només dues dades en quant als antecedents professionals familiars. Matas indica (Pg. 223) " ..la professió dels pares que més predomina és la d'empresari (un de cada cinc), seguida de la d'advocat (poc més del 10 %), de la de pagès (Quasi del 10 %) i de la de metge (També quasi el 10 %)..", segueix " No hi ha ningú que sigui fill d'un alt càrrec de l'Administració ni tampoc fill d'un alt funcionari, i només un 1 % és fill de funcionari." En quant als antecedents personals professionals indica " Un de cada tres alts càrrecs abans d'entrar a l'Administració catalana treballava en empreses privades alienes, un 16 % a l'administració central i un 11 % a la Universitat. Aquests són els tres principals llocs de procedència dels alts càrrecs – entre els quals destaca clarament l'empresa privada - , que, sumats a la resta de llocs de procedència permeten parlar d'un *background managerial*." Si bé Matas cita altres estudis que podrien modificar lleugerament aquestes dades, també afirma que "els alts càrrecs de l'Administració catalana són, doncs, la primera generació que ocupen càrrecs elevats dins de l'Administració..". No conec estudis de contingut similar referits a les administracions locals, per a la qual cosa únicament podem intuir una situació similar en referència a experiència prèvia dels alts càrrecs de les grans administracions locals catalanes. En qualsevol cas si sembla evident que el model efficientista propi d'aquest col·lectiu estaria molt més influenciat per la visió del sector privat, d'escoles empresarials i de negocis, que no pas pels models més administrativistes propis de les escoles d'alts funcionaris europeus.

4.- La descompensació entre el Dret Administratiu, i la Ciència Política i de l'Administració. La construcció d'un discurs acadèmic i professional per una determinada activitat no és una qüestió que pugui improvisar-se. A Catalunya no existia en el període estudiat un col·lectiu acadèmic i professional multidisciplinar

dedicat a estudiar les administracions, els seus models organitzatius i les polítiques públiques. Cal pensar que els estudis de ciències polítiques i de l'administració no s'inicien a Catalunya fins ben entrats els anys 80, i que en conseqüència les primeres promocions no arriben a professionalitzar-se fins els primers 90. Mentre tant el paper d'"experts" segueix sent atribuït als juristes especialitzats en Dret Administratiu, i aquesta disciplina te en la pràctica el monopoli de la reflexió sobre la organització de les administracions catalanes, amb algunes aportacions del juristes especialitzats en Dret Constitucional.

En termes comparatius, amb les democràcies europees trobem a faltar tota la part del discurs i dels experts mes vinculats amb la ciència política i de l'Administració: teoria de la organització, relacions interadministratives, anàlisi de polítiques públiques, teoria de la decisió, etc. El motiu d'aquesta absència és fàcil d'explicar: no teníem experts, no teníem departaments d'universitat especialitzats, i fins i tot a finals dels anys setanta alguns no sabíem ni que existien, ni el rellevant paper de suport als gabinets polítics que els professionals d'aquestes àrees tenen en els països avançats.

Val a dir que potser aquesta situació no ha canviat excessivament, i em permeto assenyalar dos exemples. En la comissió d'experts que ha realitzat l'informe sobre el model d'organització territorial de Catalunya que he citat a l'inici, entre els nou components, incloent la secretaria de la comissió, hi ha quatre juristes, un d'ells catedràtic de dret administratiu, hi ha també quatre geògrafs, i finalment un enginyer. Sembla ser que no va considerar-se necessària la presència de cap expert especialista en ciències polítiques i de l'administració per completar el grup. Un segon exemple sobre el reduït paper dels professionals no juristes, és la difícil sortida professional dels joves que han estudiat la Diplomatura de Gestió i Administració Pública, que és un clar exemple de la distància entre les administracions catalanes i els àmbits universitaris dedicats a les ciències polítiques i de l'Administració.

5.- La "descontextualització" amb Europa. Vull indicar que mentre a mitjans dels setanta pràcticament a tota Europa i als països de la OCDE s'estava discutint sobre eficientisme i reforma administrativa, i el managerialisme comença a donar els primeres senyals de vida que posteriorment originaran el Públic Management, i a finals dels noranta el debat sobre la governança, a Espanya i a Catalunya el debat no anava per aquí. El motius em semblen clars, el debat en les democràcies de la OCDE sobre l'eficiència de l'Estat ve originat principalment, com han assenyalat diversos autors, per dos tipus de causes: una més política que és la progressiva pèrdua de confiança dels ciutadans en les institucions polítiques, i la segona la consideració de que el pes de la despesa pública en relació al PIB era excessiu.

Aquestes dues causes no existien en aquells moment en el nostre país. La primera, amb continguts clarament polítics, no existia en un moment de recuperació de les institucions democràtiques, en quant a la segona només cal revisar les xifres de l'evolució del pressupost en aquell període (Veure Goma/Subirats (5)) per veure com el percentatge de despesa pública sobre el PIB creix contínuament des de mitjans dels setanta fins a l'inici dels noranta. Per a mi aquest últim és potser un dels motius de major influència en l'absència d'un moviment clar i decidit de modernització de l'administració de l'Estat a Espanya i a Catalunya. El marge de pressió fiscal és encara prou ampli a finals dels setanta i primers vuitanta que permet desenvolupar polítiques incrementalistes sense massa preocupació per l'eficàcia ni l'eficiència del sistema.

En cap cas però cal considerar això un avantatge, al contrari, és un exemple més de la “descontextualització” en que la dictadura deixa a l'Estat espanyol en aquell període. Un altre qüestió és preguntar-se el motiu pels quals aquesta situació no canvia a partir dels anys 90, quan els marges per l'incrementalisme han desaparegut totalment, i fins i tot la situació demana clarament un esforç efficientista.

Un dels exemples més clars d'aquesta manca d'interès/necessitat de polítiques globals de modernització administrativa el trobem a l'Estat Espanyol en la regulació de la Funció Pública. Cap dels dos grans partits estatals ha estat capaç de desenvolupar el mandat constitucional de la regulació estatutària del empleats públics, malgrat els 24 anys transcorreguts des d'aquesta previsió.

També cal assenyalar que existeixen algunes iniciatives separades que tendeixen a incorporar els models modernitzadors a les administracions catalanes, en l'administració local a partir de l'impuls de l'anomenat “gerencialisme”, i en l'administració de la Generalitat a partir de l'impuls del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, i els acords de Govern sobre política de modernització de l'Administració de l'any 1996, com també en determinades iniciatives de l'àmbit sanitari.

6.- La “veritable” reforma administrativa espanyola. En l'actualitat el conjunt d'administracions autonòmiques espanyoles administren/gestionen prop del 50 % dels pressupostos de l'Estat i tenen adscrits el 70 % dels empleats públics. Una persona que estudies l'estructura i distribució competencial de l'Administració Espanyola de finals dels setanta i de finals dels noranta constataria l'impressionant transformació de l'Administració com a conseqüència de l'efecte combinat de l'incrementalisme i del procés de traspàs de competències a les Comunitats Autònomes. De forma similar en les administracions municipals, el desplegament de noves polítiques i la influència dels ajuntaments democràtics en la transformació de pobles i ciutats ha estat espectacular.

Amb això no vull dir res més que una obvietat, referent a que el canvi en les administracions espanyoles en els darrers 20 anys és potser un dels més profunds entre tots els estats de la Unió Europea. Per tant en cap cas pot afirmar-se, al contrari, que l'Administració espanyola i la catalana no hagi experimentat un importantíssim procés de renovació des de finals dels anys 70. La qüestió a analitzar és perquè aquest procés de renovació no ha incorporat les tendències modernitzadores que de forma més o menys general han impulsat la resta de països de la OCDE.

En la meua opinió, dins d'aquesta anàlisi caldria fer referència a la possibilitat d'introduir a la vegada canvis vinculats a la reorganització territorial de l'Estat, i canvis en les formes de gestió de les organitzacions administratives, sense un canvi previ consolidat de paradigma organitzatiu. Dit d'un altra forma fins quin punt el conjunt d'administracions públiques podien suportar a la vegada un canvi radical en la seva estructura territorial, i a la vegada un canvi important en el seu model de funcionament sense entrar en crisi.

Per fer aquesta anàlisi introdueixo tres elements que poden tenir-se en compte: en primer lloc el fet que aquells organismes de l'Administració General de l'Estat (AGE) que han introduït processos de canvi de major profunditat, son possiblement aquells que no estaven sotmesos a processos de traspàs a les CCAA, aquells que tenien horitzons de continuïtat, com per exemple l'INSS i l'Agència Tributària. Un fenomen similar passaria en les grans administracions locals que sempre han tingut un marc

competencial estable, i que a partir de les seves limitacions fiscals introdueixen processos de canvi. Un segon element a tenir en compte en l'anàlisi dels motius de la no existència de la reforma dins la reforma, és la possible diferència de prioritats entre l'Administració central i les CCAA i l'administració local en quant als objectius de la reforma. Mentre que el sistema de distribució de competències deixa a l'Estat fonamentalment un paper d'administració reguladora i coordinadora, les CCAA i l'administració local assumeixen un paper d'administracions productores dels serveis de l'estat del benestar. Aquestes últimes si que necessiten un marc de gestió efficientista, a l'administració central n'hi ha prou amb un sistema burocràtic posat al dia que incorpori elements de burocràcia professional, no obstant la clau per a les mesures de la modernització administrativa és a les mans del govern central mitjançant la modificació de la legislació bàsica.

I finalment un tercer element que pot haver tingut importància en la no reforma és la llei 30/1984 de mesures de funció pública. He assenyalat abans el fet de l'absència del desenvolupament constitucional en matèria de funció pública, no obstant la llei del 84 pot haver provocat un efecte de fre a la modernització en quant, des de la seva perspectiva d'urgència i provisionalitat, introdueix i consolida (involuntariament ?) una visió clarament continuista pel que fa al marc normatiu dels recursos humans del sector públic.

El resultat de tot l'anterior ens porta a la situació actual de les nostres administracions on hi reconeixem alguns trets originats clarament en el període assenyalat: la no incorporació institucional de les visions efficientistes del públic management, una complicada coexistència entre el discurs jurídic administrativista i una certa fascinació per les formes de gestió del sector privat, l'aïllament pel que fa a les corrents "modernitzadores" de la resta de països de la OCDE, la inexistència d'un "passat" de tradició administrativa, i la manca d'un horitzó de reforma administrativa definit que té la seva principal expressió en l'àmbit dels recursos humans. Dit d'altre forma en matèria de modernització administrativa estem en el paradigma del no paradigma.

Això no vol dir que calgui buscar models forans per fer-ne una ràpida adaptació, la pròpia OCDE (6) en documents recents ha posat de manifest que la translació d'experiències de modernització d'un país a un altre presenta greus dificultats, no obstant potser si que seria necessari tenir les idees més clares en aquest aspecte. En el cas de les administracions catalanes cal ser conscient que donat el marc competencial actual difícilment podrà fer-se una reforma en profunditat sense el suport de la normativa bàsica de l'Estat.

Per acabar aquest apartat d'anàlisi dels períodes precedents voldria tornar al model de Moore que he citat a l'inici d'aquest document. El gestor públic, en els tres àmbits de gestió definits necessita marcs conceptuals i instrumentals adequats: en la definició d'objectius organitzacionals, en la gestió de les estructures que comanda, i especialment en la seva interacció amb l'àmbit polític. Bona part de les mesures de reforma i modernització de les democràcies avançades tendeixen a fer més fàcil, i per tant més productiu el treball del directiu públic en una, dues, o les tres àrees esmentades, per tant millorar la gestió pública a Catalunya requereix avenços significatius en aquest àmbit.

QUINS CANVIS INSTITUCIONALS ?

El fet que les circumstàncies històriques hagin fet que el nostre país s'aïllés dels moviments de reforma administrativa que es posaven en marxa en els països avançats, no ens ha de fer creure que som tant diferents que alguna o algunes de les mesures que componen l' "agenda" dels processos de modernització no siguin aplicables al nostre entorn. Afortunadament a hores d'ara disposem d'abundant documentació sobre els principals continguts de la reforma. Ballart i Ramió (7) indiquen les següents:

- a) Les reformes pressupostàries dirigides a millorar la planificació, la gestió i la capacitat de control. Un dels exemples més clars és el sistema de pressupost per programes.
- b) Les reformes estructurals: tot allò referit a la reorganització de departaments, transferència de competències, creació d'agències, etc.
- c) Privatitzacions i reducció a la mida del sector públic. Iniciatives que a banda de ser difícils de mesurar en els seus resultats tenen importants components polítics.
- d) Reformes en la gestió de personal, amb importantíssimes diferències entre països.
- e) Reformes de la relació entre Administració i administrats. Molts d'ells iniciats sota els models de qualitat, s'orienten amb posterioritat a la participació i representació dels ciutadans.

Altres treballs recents Pollit i Bouckaert (8), o la pròpia OCDE han estudiat detalladament el contingut de la reforma administrativa. En un altre treball Bouckaert referint-se a les tendències de canvi en la gestió pública indicava les següents :

- a) Major orientació cap als resultats: pressió interna i externa, especialització (agències).
- b) Major orientació cap a la responsabilització i els sistemes comptables: contractes, sistemes d'auditoria de resultats i avaluació.
- c) Major orientació cap als interlocutors socials i els "partners". Centrar-se en les cadenes socials de valor afegit.

Aquest autor, concreta finalment aquestes tendències amb el que anomena la política de les 4 Ms : Mantenir, el mateix estil de sistema; Modernitzar; Mercatitzar introduint la pressió del mercat; finalment Minimitzar , en referència a la mida.

Així doncs, pel que fa a les possibilitats d'introduir polítiques de modernització en el nostre entorn administratiu ens trobem davant d'un important catàleg d'iniciatives, no obstant en el seu desenvolupament haurien de tenir en compte aquelles que ofereixen majors possibilitats de ser impulsades des de Catalunya, i en qualsevol cas deixar aquelles que estan més relacionades amb la normativa general bàsica pendents dels posicionaments del Govern Central.

Entre les iniciatives de millora de les nostres administracions que poden ser impulsades, voldria assenyalar les següents :

- 1) L'impuls dels sistemes d'auditoria i avaluació externa. La Sindicatura de Comptes de Catalunya és una institució que va ser posada en marxa l'any 1984. En aquests anys ha complert les seves funcions fiscalitzadores

d'acord amb les seves disponibilitats i el programa polític dels seus òrgans de govern, no obstant el darrer període d'actuació ha estat marcat per una important problemàtica pel que fa a la presa de decisions en la Direcció d'aquest organisme. D'altra banda la seva tasca ha estat molt centrada en la revisió dels aspectes comptables de l'activitat de les administracions catalanes sense que les funcions més adreçades a l'avaluació d'objectius i resultats hagin assolit gran importància. En aquest àmbit existeix un important marge d'actuació en tot allò referent a la millora del funcionament de la Sindicatura de Comptes, tant pel que fa a la revisió dels sistemes interns de presa de decisions, del lideratge en el si de la institució, del seu grau d'autonomia i independència, i en conseqüència el paper del Parlament en el control de les administracions. A la vegada cal impulsar l'existència d'un instrument d'avaluació de les polítiques públiques, aquest element és fonamental des de l'òptica dels processos de modernització, ja que cal un organisme que faciliti de forma independent informació comparada sobre el grau de compliment dels programes d'actuació determinats pels diferents organismes públics. L'experiència de l'Agència catalana d'avaluació de les Universitats pot aportar dades d'interès

- 2) El nostre model d'agències. L'agencialització és un clàssic dins les mesures de modernització de les administracions públiques, enteses com a unitats administratives diferenciades i autònomes dels departaments originals que executen determinades polítiques prèviament definides. En el cas de Catalunya són diverses les experiències que s'han portat a terme amb aquest nom: l'Agència Catalana de l'Aigua, la citada d'avaluació d'Universitats, i altres. El Comitè Director per a l'Organització de l'Administració ha realitzat diversos estudis sobre aquest model de gestió força interessants.

No obstant la meua reflexió vol anar en un sentit complementari al de les agències creades per l'Administració de la Generalitat per la gestió de les seves competències. En la meua opinió els organismes que s'ajusten millor a allò que en els manuals de gestió pública s'en diuen agències són els consorcis, especialment els mixtos administració local - administració Generalitat, i en alguns casos amb l'administració central. Em permeto reproduir part d'un document del citat Comitè Director: *“No és pot limitar l'abast de l'agència a una funció o a una part del procés incapaç de generar per si mateix un producte o un servei identificable i mesurable. La idea d'un output tangible i homogeni esdevé la clau de l'agrupació de funcions i és un prerrequisit dels altres elements constitutius del model d'agències”*

La realitat del model competencial català, i espanyol, amb un importantíssim nombre de competències executives creuades entre els diferents nivells d'administració, fa que el prerrequisit indicat en el paràgraf reproduït només pugui assolir-se en molts casos mitjançant figures com el consorci. Afortunadament cada cop tenim més experiències sobre aquest tipus d'organismes, des del Consorci de Normalització Lingüística, fins als consorcis sanitaris, els vinculats a

l'Administració Oberta de Catalunya, o els que s'estan posant en marxa a la ciutat de Barcelona per gestionar l'àmbit sanitari o l'educatiu. Així mateix en l'àmbit estrictament local el desenvolupament de formules consorcials en àrees de tot tipus, des de la gestió de residus, a LOCALRET és una font de coneixement important.

Entenc que aquesta reflexió no és un tema menor ja que la gestió consorciada incorpora diversos elements que són clàssics en els processos de modernització administrativa: possibilitat de flexibilitzar la gestió dels RRHH, especialització organitzativa, separació (relativa) dels àmbits polítics dels de gestió, major transparència en els sistemes de pressupostació, etc. D'altra banda és clar que l'aplicació de l'esquema de Moore citat a l'inici d'aquest treball és molt més senzill, i que el fet de partir d'un acord polític previ facilita les tasques de gestió de l'entorn polític autoritzador.

- 3) Regular l'espai de direcció pública: també és un clàssic de les mesures de modernització, que pot ser regulat des del Parlament de Catalunya. Les solucions a prendre poden ser de diversos tipus, sempre orientades a la major professionalització d'aquest col·lectiu i a establir una separació més clara entre els àmbits estrictament polítics i els de gestió. Cal regular entre d'altres elements, el reclutament, la selecció, la formació, sistemes de responsabilitat, sistema retributiu, durada dels mandats, cessament, etc.

Vull insistir que en la meva opinió cal crear un sistema que faci atractiu ja des de la Universitat la gestió i la direcció públiques, i que sigui capaç d'atraure professionals de forma similar a les grans empreses del sector privat.

Aquest objectiu no pot ser cobert només per un element de regulació de la "carrera" professional dels directius públics, sinó que compren algun dels elements que he citat en les pàgines anteriors. La direcció pública, com ja ho té la privada, ha de deixar un espai al lideratge individual, a la possibilitat de que els directius públics estableixin projectes professionals personals i els projectin en les organitzacions en les que presten serveis, amb un règim de responsabilitats definit. Evidentment hi hauran diferències entre els directius del sector públic i el privat, però aquestes han de venir de la diferent naturalesa dels interessos que representen (públics o privats) i no pas de les possibilitats d'impulsar i dirigir projectes professionals atractius. El fet que aquesta gestió és desenvolupi en un entorn "modern", d'innovació, de gestió de qualitat és sens dubte un dels elements d'atracció.

- 4) Pensar en la Governança. La paraula "governança" (9) ha aparegut amb força en el món de la gestió pública, i com en el seu dia amb el concepte del "management", no arriba a les nostres administracions amb la mateixa intensitat que a altres països. La comissió de les comunitats europees, va publicar l'any 2001 el llibre blanc de la governança europea,

que pretén millorar la qualitat de l'acció política de la comissió, en base als principis següents : *Obertura*, les institucions han de treballar de forma més oberta, millorant la comunicació; *Participació* dels ciutadans en les diferents fases del procés de decisió; *Responsabilitat*, clarificant el paper dels diferents agents; *Eficàcia*, en relació a la formulació d'objectius, els resultats i la seva avaluació; *Coherència*, garantint un enfoc global. Aquest és un exemple més de la importància que la governança està prenent com a marc de reflexió i de innovació de la política i la gestió pública.

El professor Joan Prats (10), referint-se a la evolució recent d'aquest concepte cita entre altres, la següent definició de R. Mayntz "Un nou estil de govern, diferent del model de control jeràrquic i caracteritzat per un major grau de cooperació i d'interacció entre l'estat i els actors no estatals a l'interior de xarxes decisionals mixtes entre l'àmbit públic i el privat"(11).

En el cas català existeixen diverses iniciatives que podrien emmarcar-se en l'àmbit de la governança, especialment pel que fa a iniciatives de participació del ciutadans: el propi projecte AOC ho contempla a la Generalitat de Catalunya, diverses administracions locals han posat en marxa accions d'aquest tipus (12), i en el sector no governamental la Fundació Jaume Bofill ha realitzat una tasca important. No obstant, igual que en el cas de la reforma administrativa les iniciatives de millora de la governança arriben de forma desigual sense una iniciativa política general que les orienti i els hi doni coherència. Afortunadament, a diferència dels anys setanta en l'actualitat estem en millors condicions per poder definir i posar en marxa el nostre Llibre Blanc de la Governança a Catalunya.

REFLEXIÓ FINAL

A l'inici d'aquestes pàgines indicava que la perspectiva temporal dels inicis de l'actual període democràtic ens permetia una reflexió sobre la evolució de les nostres administracions catalanes, i com el fet de comprendre les lògiques internes poden ajudar als directius públics a millorar les organitzacions que gestionen. La comprensió de les organitzacions requereix l'existència d'un mínim "model teòric" que expliqui les lògiques internes d'aquestes organitzacions mes enllà del dia/dia. Ningú dubta que el model continental/francès té un marc conceptual (institucional) que vol explicar el seu funcionament, i que les administracions de model anglosaxó també s'han dotat d'una sèrie d'instruments conceptuals que les expliquen i els hi donen coherència.

Tornant a l'esquema de Mark Moore el directiu públic que ha de gestionar l'entorn polític, impulsar la gestió interna de la seva organització, i definir estratègies i outputs, prendrà millors decisions i obtindrà millors resultats quan menor sigui el grau d'incertesa del seu entorn. Evidentment sempre existiran graus importants d'incertesa, sobre

allò que pot fer-se i allò que no pot fer-se, sobre allò que ha de fer-se i allò que no ha de fer-se, però l'existència d'una política "macro" de reducció parcial de la incertesa és positiva per la gestió pública.

Deia en un dels apartats anteriors que en matèria de modernització administrativa estàvem en el paradigma del no paradigma, dit en altres paraules: ni francesos, ni anglosaxons; ni administrativistes ni managerialistes. Possiblement aquesta és en part una posició correcta ja que les peculiaritats de l'Administració espanyola i catalana en quant a tradició democràtica i administrativa son diferents del principals països que han creat aquests models administratius, no obstant allò que no és renunciabile és la necessitat de consolidar polítiques generals que tendeixin a millorar l'eficiència de les nostres administracions, i mantenir la confiança de la ciutadania en les institucions democràtiques. El repte de millorar la gestió pública passa també per la necessitat de definir un model i aplicar-lo en aquestes polítiques generals

Alella, agost de 2002

NOTES :

- 1.- MOORE, MARK H.; “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público” Paidós, Barcelona 1998. Pgs. 112 i sts.
- 2.- Informe sobre la revisió del Model d’Organització Territorial de Catalunya. Comissió d’experts. Parlament de Catalunya, Barcelona desembre del 2000.
- 3.- HELSVIG, KIM ; “La reforma administrativa de los sesenta i la transición democrática”. Gestión i Análisis de Políticas Públicas Mayo/Agosto 1999. INAP. Madrid.
- 4.- MATAS DALMASES, JORDI ; “Els alts càrrecs : política i administració a la Generalitat de Catalunya” EAPC. Barcelona. 1995.
- 5.- GOMÀ, RICARD; SUBIRATS, JOAN ; “Políticas Públicas en España” Ariel. Barcelona 1998.
- 6.- Public sector Modernisation : a ten year perspective. OCDE/PUMA 2001.
- 7.- BALLART, XAVIER; RAMIÓ, CARLES ; “Ciencia de la Administración” Tirant Lo Blanch. Valencia. 2000. Pgs. 66 i sts.
- 8.- POLLIT, CRISTOPHER ; BOUCKAERT, GEERT ; “Public Management Reform. A Comparative Analysis”. Oxford University Press. 2000.
- 9.- SOLÀ, AMADEU; “Governança i governabilitat : una proposta terminològica”. Revista de Llengua i Dret, setembre 2001. EAPC. Barcelona.
- 10.- PRATS I CATALÀ, JOAN ; “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual i analítico” Revista Instituciones i desarrollo Num. 10. (2001) Institut Internacional Governabilitat de Catalunya. Barcelona.
- 11.- MAYNTZ, RENATE ; “New challenges to governance theory” Jean Monet Chair paper RSC N°. 98/50. 1998. Disponible a www.iue.it/RSC/Mayntz.htm.
- 12.- SUBIRATS, JOAN i altres. Equip d’anàlisi política UAB. “Experiències de participació ciutadana als municipis catalans”. EAPC. Barcelona 2001.