

CONGRÉS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA  
Barcelona, 26-27 de setembre de 2002

**UNA ALTA DIRECCIÓ PÚBLICA  
PER A LES ADMINISTRACIONS DE CATALUNYA**

**AUTOR:**

Xavier Sisternas, director de serveis de Qualitat i Avaluació de l'Ajuntament de Barcelona i professor associat de la UPF.

E-mail: [xsisternas@mail.bcn.es](mailto:xsisternas@mail.bcn.es)

**GRUP DE TREBALL: 4**

## **Les administracions de Catalunya no són avui un fet diferencial**

Després de més de vint anys d'haver endegat les nostres institucions d'autogovern i d'haver democratitzat els ajuntaments i ens locals, els seus aparells administratius - analitzats en conjunt- s'han instal·lat en un còmoda mediocritat. Podríem dir que són "homologables" a nivell d'Unió Europea i que resisteixen perfectament una comparació amb altres administracions públiques espanyoles. Però sense alegries. Des de la mediocritat del mínim comú denominador. No hi ha en les administracions de Catalunya un "fet diferencial": Catalunya no es destaca amb claredat ni per l'excel·lència en la gestió pública, ni per la qualitat dels seus serveis públics.

Caldria però destacar alguns exemples de bona gestió, àmpliament reconeguts, principalment en l'àmbit local, en el sanitari, a la universitat i en algunes empreses, organismes autònoms i consorcis públics. Pràcticament tots aquests exemples de gestió pública innovadora i eficaç han tingut lloc de la mà de veritables directius, que han actuat en el marc d'una opció en favor d'una gestió gerencial. És a dir, la diferenciació s'ha produït allà on ha estat possible professionalitzar les funcions de direcció i proveir els llocs d'alta direcció tenint en compte criteris de capacitat professional. Deixo de banda, evidentment, el pes cabdal que ha tingut en tots els casos la voluntat política, i sovint també la valentia política, de qui ha fet possible el sorgiment d'aquestes experiències.

## **Obrim oportunitats a la gestió i espais per a l'excel·lència**

"*Catalunya, excel·lència en la gestió pública*". Aquest possible lema pretén sintetitzar el missatge d'una Catalunya que es marca la fita de fer de la qualitat de la gestió pública un element diferencial respecte d'altres territoris. L'objectiu a deu anys vista podria ser el de ser reconeguts a nivell internacional per l'alt nivell de professionalitat, de bona gestió i de qualitat en els serveis públics. Catalunya seria doncs, punt de referència i exportadora de models en matèria de gestió pública. Aquesta aposta per un sector públic capdavanter necessitaria consens polític-institucional, molt d'esforç i un conjunt de polítiques i accions, de les que en voldria destacar només una: crear i consolidar una Alta Direcció Pública (en endavant ADP) entre totes i per a totes les institucions públiques que operen a Catalunya.

L'ADP seria la versió catalana dels models de *Senior Executive Service* existents en molts països, principalment anglosaxons. El disseny del model català hauria de tenir en compte, evidentment, els èxits i el errors comesos en aquests països.

## **L'Alta Direcció Pública: definició i abast**

L'ADP és el sistema que utilitzen un conjunt d'institucions i organismes públics i parapúblics que operen a Catalunya per proveir els llocs d'alta direcció professional i per gestionar les relacions professionals i contractuals amb les persones que els ocupen. Els organismes i institucions s'adhereixen voluntàriament al sistema i, puntualment i de forma motivada, poden excloure certs llocs d'alt nivell de ser coberts amb requisits i mecanismes ADP. L'Alta Direcció Pública està doncs constituïda, en primer lloc, per un

conjunt de llocs de treball així definits voluntàriament pels organismes adherits. Els "llocs ADP" seran identificats així per l'òrgan de direcció competent en cada organisme i constaran si fa al cas a les relacions o catàlegs de llocs de treball. Aquests llocs ADP hauran de ser coberts seguint els criteris establerts per la regulació de l'Alta Direcció Pública de Catalunya. Els llocs ADP només podran ser coberts per persones habilitades prèviament o bé que compleixin els requisits adequats per a la seva acreditació.

L'ADP no pretén doncs esdevenir un mecanisme directament despolititzador o antipolitització dels llocs de direcció pública. Els organismes adherits al sistema podran excloure determinats llocs de la seva cobertura via ADP, o bé per un lloc ADP podran seleccionar una persona de la seva confiança política, sempre i quan compleixi uns requisits mínims per a ser acreditada i s'ajusti al perfil professional definit amb el vist-i-plau de l'organisme de control del sistema. L'ADP persegueix tan sols racionalitzar i donar transparència al reclutament d'alts directius i, per aquesta via, vol garantir al màxim les capacitats professionals de les persones que ocupen llocs de direcció pública i millorar el seu prestigi professional i consideració social.

En segon lloc, l'ADP és un conjunt de persones que posseeixen una mena d'acreditació, que els defineix com candidats potencials a llocs d'alta direcció pública. Aquest conjunt de candidats potencials conté directius en actiu en llocs ADP i persones que han ocupat llocs ADP i no han estat informats desfavorablement en deixar el lloc. Les persones habilitades com ADP no ostenten cap dret específic ni tenen garantia de cap mena d'ocupar un lloc ADP. Tan sols han estat identificades com a complidores dels requisits bàsics per exercir llocs d'alta direcció pública.

En quant al seu abast, l'ADP hauria de nàixer amb la voluntat d'aconseguir la màxima amplitud, cobrint potencialment tot el sector públic i parapúblic *real* que opera a Catalunya. Per tant, s'hi podrien adherir organismes autonòmics, locals i de l'Estat, Administració de Justícia, universitats, institucions públiques independents, empreses públiques o mixtes, etc. A més podrien adherir-se els hospitals de la XHUP, les escoles concertades i d'altres organitzacions que es financen principalment amb fons públics. No hauria de descartar-se que s'hi adherissin entitats gestores de serveis públics.

### **Alta Direcció Pública, ¿per que i per a que?**

Les principals raons que aconsellen la seva creació són, al meu parer:

- Les administracions catalanes, i la de la Generalitat de forma molt especial, necessiten després de quasi 25 anys un veritable revulsiu que catalitzi i simbolitzi l'endegament de processos de modernització a gran escala.
- Cal posar fre immediat al desprestigi de la direcció pública, i per extensió de la funció pública. L'ADP pot fer tangibles i transparents els llocs d'alta direcció a les administracions i així desvetllar vocacions entre professionals qualificats i entre estudiants brillants que vulguin optar a ocupar llocs de direcció en les institucions públiques de Catalunya.
- L'ADP podria contribuir a moderar les influències partidistes en les designacions per a llocs de direcció pública.
- L'ADP, ben dissenyada, generaria ja des del seu inici un important reconeixement intern i extern, esdevenint un important factor de prestigi per a Catalunya i les seves institucions públiques.

Els objectius que pretén assolir el sistema d'ADP són:

- Contribuir a la professionalització dels llocs de direcció pública, garantint la publicitat i la transparència dels processos de provisió i assegurant el compliment d'uns requisits professionals mínims per part dels candidats.
- Constituir un col·lectiu professional de directius públics, sense pretensions corporatives, però amb identitat pròpia.
- Facilitar les relacions i les polítiques interdepartamentals i intergovernamentals a través de un col·lectiu d'alts directius que comparteix certs valors i que disposa d'oportunitats d'interrelació.
- Millorar el prestigi, la consideració professional i el reconeixement social de les persones que exerceixen funcions de direcció pública professional.
- Augmentar la capacitat d'atracció i retenció de bons professionals en el sector públic.
- Establir uns criteris comuns mínims d'accés, permanència i separació dels alts directius.
- Facilitar la definició consensuada d'unes condicions laborals adequades per a llocs d'alta direcció al sector públic.
- Crear una via transparent d'accés de sèniors a llocs d'alta direcció, oberta a persones provinents del sector públic, del sector privat i del no-governamental.
- Afavorir processos de "porta giratòria" que incentivin la mobilitat entre sectors, entre administracions i entre el món acadèmic i la gestió.

### **Un camí cap a la creació de l'ADP**

El Sistema d'Alta Direcció Pública de Catalunya hauria de ser creat per llei del Parlament i desenvolupat mitjançant els reglaments oportuns i les normes pròpies a dictar per les institucions adherides. L'èxit en la implementació del sistema exigeix però un ampli consens polític i institucional previ. Això hauria de permetre una posada en marxa progressiva i poc conflictiva. La llei crearia el sistema, però no l'imposaria a cap administració o organisme. En canvi el consens previ faria nàixer el sistema ja amb institucions adherides que anirien implementant el sistema en els nous llocs de direcció a cobrir. És evident que l'Administració de la Generalitat, com a nucli dur de les institucions públiques que operen a Catalunya hauria d'adherir-se al sistema de forma immediata. També fora bo que ho fessin així l'Ajuntament de Barcelona i la Diputació de Barcelona, per l'efecte demostració que això tindria en el món local català.

Al costat d'aquest consens institucional caldria, de forma prèvia o paral·lela la conformació d'un consens important entre les forces polítiques. Això hauria de permetre una aprovació rotunda de la llei, si fos possible per unanimitat, i hauria de facilitar també el funcionament harmònic del sistema en el dia a dia. He dit en d'altres ocasions que la racionalització del tema dels alts càrrecs i directius passa, en qualsevol país, per un canvi de cultura política. Si no aconseguim l'adhesió dels principals partits polítics a la idea d'una alta direcció pública professionalitzada no té cap sentit endegar el projecte ADP. A ningú no se li escapa que això implica pels partits i pels càrrecs polítics una pèrdua d'influència directa sobre l'administració i una renúncia a l'eventual utilització de

criteris exclusivament polítics o de confiança personal en els nomenaments per a llocs de direcció.

A nivell operatiu podríem dir que el sistema ADP s'aplicaria "en base zero", de forma singular i individualitzada. És a dir, no hi hauria una assimilació o convalidació que habilités com ADPs a les persones que avui ocupen llocs definits com ADP. El sistema s'aniria aplicant de forma paulatina als llocs ADP de nova creació o de nova cobertura. De forma extraordinària es podria admetre alguna mena de regularització individualitzada que garantís el compliment de tots els requisits del procés.

### **Una llei de creació del Sistema d'ADP**

La llei de creació hauria de respectar evidentment el marc constitucional i legal de la funció pública, tenir en compte el futur Estatut d'àmbit estatal, així com els eventuais processos de convergència europea en aquesta matèria. La pretensió de la llei hauria de ser al meu parer la de dibuixar un marc mínim que permeti reconèixer les especificitats de la funció directiva pública, en la línia del que suposa el Contracte d'Alta Direcció en el sector privat. Més enllà d'això crec que la llei hauria de ser vista com una llei-oportunitat i no com una llei-amença, per la qual cosa crec que cal pensar en habilitar una nova figura que pot ser aprofitada per les institucions que ho desitgin, però que no s'imposa a cap organisme de manera obligatòria. Finalment la llei hauria de regular una mena de Consell Rector al que faig referència tot seguit.

### **Òrgans i mecanismes de gestió**

El funcionament harmònic del nou sistema aconsella la creació d'una mena de consell o comissió, que podria denominar-se "Consell Rector del Sistema d'Alta Direcció Pública de Catalunya". Aquest Consell guardaria certes similituds amb les *Civil Service Comissions* dels països anglosaxons i amb òrgans existents a Catalunya, com ara el Consell de l'Audiovisual. Les seves funcions serien l'impuls al desenvolupament del sistema i el control de l'adequada aplicació del mateix pels organismes adherits.

El Consell Rector tindria unes tasques genèriques d'impuls i seguiment del Sistema ADP. La seva tasca principal seria però la de supervisar els processos de cobertura de llocs ADP. Això tindria una concreció mínima en dos moments: l'aprovació del perfil de competències i d'altres requisits i del procés de convocatòria pública i de reclutament previst per a cada lloc ADP i l'aprovació -i acreditació si s'escau- de la persona seleccionada. El Consell no assumiria, en principi, la realització directa de processos selectius, si bé -a petició de l'organisme implicat- podria assessorar el procés.

El Consell també hauria de ser informat de les destitucions d'alts directius. El Consell podria eventualment retirar l'acreditació ADP en cas d'una destitució motivada per una actuació professional deficient o d'altres motius que així ho aconsellin. El Consell també elaboraria recomanacions en matèria de retribucions i condicions laborals dels alts directius. Així mateix podria impulsar la realització, amb el suport de l'Escola d'Administració Pública o d'institucions anàlogues, de programes de formació adreçats específicament al col·lectiu de directius ADP.

El Consell dependria i rendiria comptes periòdicament davant del Parlament, on presentaria informes anuals donant compte de la seva activitat i de l'estat de la direcció pública a Catalunya. D'altra banda, el Consell hauria de mantenir relacions amb els responsables en matèria de personal directiu dels organismes adherits al sistema, així

com amb organismes a través dels quals es podria desenvolupar el sistema com ara la Secretaria d'Administració i Funció Pública, el Servei Català de la Salut, les entitats municipalistes o les diputacions. El Consell també podria elaborar protocols que contribuïssin a millorar els processos de reclutament i selecció d'alts directius. Així mateix podria emetre recomanacions a les institucions adherides en matèria d'avaluació i retribució de directius.

Els seus membres podrien ser de dos tipus: de ple dret, amb veu i vot i observadors, només amb veu. Els primers serien bàsicament experts universitaris (de departaments com ara gestió pública, dret públic o psicologia industrial) així com alguns exdirectius públics i privats de reconegut prestigi. Caldria valorar pros i contres sobre la inclusió d'experts en selecció de directius vinculats a gabinets de *head hunting*. Els observadors tindrien la funció de garantir la transparència i evitar eventuais arbitrietats.

El membres del Consell serien nomenats pel Parlament. Caldria trobar una fórmula que evités l'habitual repartiment partidista. En aquest sentit podria considerar-se una elecció del Parlament entre candidats, amb perfils predefinitos, proposats en exclusiva per les universitats, la patronal, els sindicats, les grans associacions ciutadanes i les institucions públiques adherides al sistema. Els membres ho serien sempre a títol individual i serien nomenats per períodes llargs, de 5 ó 6 anys per exemple. Tindrien una dedicació variable, sempre a temps parcial, a les tasques de Consell i rebrien una compensació econòmica proporcional adequada. Els membres podrien renovar-se per terços, per tal de garantir una certa continuïtat en la composició del Consell. Caldria també dotar al Consell d'una petita secretaria tecnico-administrativa que facilités els seus treballs.

### **Observacions finals**

La present comunicació pretén tan sols llençar una idea, que caldria debatre en profunditat, tant pel fa a la seva oportunitat, com a la seva estructuració pràctica. El model presentat hauria de ser desenvolupat en detall, tenint en compte les seves febleses i els possibles impactes que la seva aplicació generaria. El seu valor principal és, al meu entendre, el de ser un model original, que hauria de permetre la construcció d'un sistema, sense pretendre imposar un "canvi per decret". A més el model té com a element clau el de dibuixar un sistema interadministratiu, que ha de facilitar la cada cop més necessària articulació intergovernamental de les polítiques públiques. Finalment, és un model obert, que no segrega el sector públic de la societat, sinó que pretén normalitzar la direcció pública, incorporant-hi tot el saber acumulat per la gestió empresarial i no-governamental.

I, el més important, l'ADP no ha de ser un fi en si mateixa, tan sols un catalitzador per la necessària reforma –radical i urgent- que necessiten les administracions públiques si no volem perdre el tren de la història.