

## LA REFORMA ADMINISTRATIVA PER A LA GESTIÓ DELS FONDS EUROPEUS NGEU A L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: DIRECCIÓ PÚBLICA, AGENCIALITZACIÓ I GESTIÓ PER PROJECTES

Carles Ramió Matas\*

### Resum

L'article presenta una proposta de transformació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en el marc de la necessitat de gestionar els fons europeus NGEU. Prèviament s'exposa la dificultat d'implementar reformes administratives durant els darrers 60 anys en l'àmbit nacional i internacional fent un repàs dels nombrosos fracassos i reduïts èxits en els diferents intents de reforma. Posteriorment s'exposen els enormes reptes que hauran d'afrontar les administracions públiques en la present dècada (2020-2030), que serà un període crucial de cara a la sostenibilitat o no en el futur de les administracions. En el tercer apartat es realitza una diagnosi molt sintètica sobre la situació actual de l'Administració de la Generalitat de Catalunya com a organització. La part central de l'estudi rau en les propostes per a reformar i modernitzar aquesta Administració fent un repàs als canvis necessaris de caràcter global i holístic en termes d'organització i gestió de recursos humans. Però, donat que implementar aquesta agenda de transformació es pot demorar molt temps, es realitza una proposta per introduir tres ingredients de reforma que s'haurien d'implantar de manera urgent, en el context de la urgent gestió dels fons europeus NGEU: a) implantació de la direcció pública professional; b) optar pel model d'agencialització de l'Administració instrumental de la Generalitat; i c) introduir la dinàmica de la gestió per projectes.

Paraules clau: reforma administrativa; gestió pública; direcció pública professional; agències executives; gestió per projectes.

### THE ADMINISTRATIVE REFORM FOR THE MANAGEMENT OF THE NGEU FUNDS IN THE ADMINISTRATION OF THE GENERALITAT OF CATALONIA: PUBLIC MANAGEMENT, AGENCIFICATION, AND PROJECT-BASED MANAGEMENT

#### Abstract

*This article presents a proposal for the transformation of the administration of the Generalitat of Catalonia within the framework of the need to manage the NGEU funds. It first discusses the difficulty of implementing administrative reforms at a national and international level over the last 60 years, and reviews the numerous failures and limited successes in the different reform efforts. Next, it sets out the enormous challenges that public administrations will have to face this decade (2020–2030), which will be a crucial period for the future sustainability, or not, of public administrations. The third section provides a very synthetic diagnosis of the current situation of the administration of the Generalitat of Catalonia as an organisation. The central part of the study lies in the proposals to reform and modernise this administration, reviewing the global and holistic changes needed in terms of organisation and human resources management. However, as implementing this transformation agenda can take a considerable time, a proposal is made to introduce three reform ingredients that should be implemented swiftly, in the context of the urgent management of the NGEU funds: a) introducing a professional public management; b) opting for the agencification model of the instrumental administration of the Generalitat, and c) introducing the dynamics of project-based management.*

*Key words: administrative reform; public management; professional public management; executive agencies; project-based management.*

\* Carles Ramió Matas, catedràtic de Ciència Política i de l'Administració a la Universitat Pompeu Fabra. Departament de Ciències Polítiques i Socials, edifici Roger de Llúria, c. de Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona. [carles.ramio@upf.edu](mailto:carles.ramio@upf.edu).

Article rebut el 15.09.2021. Avaluació cega: 29.09.2021 i 08.10.2021. Data d'acceptació de la versió final: 03.11.2021.

**Citació recomanada:** Ramió Matas, Carles. (2021). La reforma administrativa per a la gestió dels fons europeus NGEU a l'Administració de la Generalitat de Catalunya: direcció pública, agencialització i gestió per projectes. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 81-100. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3725>.

## Sumari

- 1 Les reformes administratives: història d'un fracàs internacional
  - 2 Els reptes de l'Administració pública en la dècada 2020-2030 i el *Next Generation*
  - 3 Una Administració especialment vulnerable: la Generalitat de Catalunya
  - 4 Agenda integral per a la renovació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya
  - 5 Proposta sobre la direcció pública professional
  - 6 Proposta en relació amb les agències executives
  - 7 Una proposta per aconseguir unes estructures variables per atendre les contingències
- Bibliografia

## 1 Les reformes administratives: història d'un fracàs internacional

Els intents de reforma han estat molt prolixos durant els últims setanta anys i s'agrupen en tres grans onades internacionals que han intentat renovar els models de gestió de les administracions públiques.

La primera onada reformista es va iniciar en els anys cinquanta del segle passat i va assolir el seu zenit als anys seixanta. Els països que intentaven edificar un estat del benestar havien d'abordar serveis molt complexos com la sanitat, l'educació i els serveis socials. I les institucions públiques de la majoria dels països s'havien fet càrrec, de manera més directa o indirecta, dels denominats serveis universals d'interès general: energia, transports, telecomunicacions i una forta presència al sector financer. Recordem que en aquells temps a la majoria dels països hi havia empreses públiques de petroli, electricitat, gas, transport aeri, transport terrestre (ferroviari i de carreteres), companyies telefòniques, entitats financeres, etc. En definitiva, la dimensió estrictament burocràtica de l'Administració (tramitació de llicències, disciplina pública i gestió interna) era diminuta comparada amb la dimensió de gestió de serveis directes a la ciutadania. El model burocràtic presentava clars símptomes d'esgotament en la dimensió de la gestió de serveis públics de manera eficaç i eficient. La burocràcia és eficaç per instaurar la meritocràcia, la diferenciació entre la política i l'Administració assegurant el domini de la primera sobre la segona gràcies a la jerarquia, i per atendre amb molt bon criteri operatiu la tramitació d'expedients administratius de llicències i disciplina. Però, en canvi, el model burocràtic es quedava coix en la dimensió de la gestió de serveis. Se centrava bàsicament en els processos, però es despreocupava de l'eficàcia dels resultats (oportunitat i qualitat dels serveis) i de la seva eficiència.

Aquesta paradoxa i contradicció de la burocràcia va exercir com a catalitzador de la primera onada reformista en les administracions públiques. Conceptualment el salt qualitatiu va consistir a interessar-se i observar el que hi havia a l'altre costat del carrer: les empreses privades i els seus eficaços i eficients sistemes de gestió. La gestió privada es trobava llavors en un període dolç, ja que contribuïa de manera decidida amb un gran creixement econòmic, capacitat de gairebé plena ocupació i, per tant, creació de benestar. Les empreses privades de caràcter industrial (les que dominaven l'economia a mitjans del segle passat) i les empreses de serveis (cada vegada més rellevants) acreditaven èxits indubtables pel que fa a la gestió. El taylorisme (amb la inestimable contribució teòrica de Fayol) havia revolucionat la producció industrial i demostrava bastanta solvència per a la prestació de serveis senzills amb sistemes de producció fordista. A més, la gestió privada va anar enriquint la seva perspectiva amb plantejaments propis de l'Escola de Relacions Humanes (Mayo, Maslow, Lickert, Herzberg, McGregor, etc.). És a dir, les empreses ja no només eren maquinàries ben greixades, sinó que, a més, eren molt més "humanes" amb els seus empleats. Un altre avenç molt significatiu de la gestió empresarial van ser les aportacions de Drucker i d'una llavors incipient Teoria de les Contingències, que era l'aportació en el camp de la gestió de la Teoria General de Sistemes. Tampoc cal oblidar les potents aportacions en matèria de gestió en la intersecció entre l'economia i la psicologia de l'enfocament neoracional (Simon). Amb aquestes tres decidides contribucions la gestió empresarial era solvent des del punt de vista teòric i pràctic, i incorporava una visió més holística, més orgànica, més estratègica i més científica. Les reformes administratives dels anys seixanta van intentar introduir de forma modesta elements eficientistes propis de la gestió privada encara que, malauradament, no van aconseguir incloure les novetats aportades per Drucker, Simon i la Teoria de les Contingències. Es va tractar també de la primera onada de reforma amb un abast globalitzador: la van iniciar els països anglosaxons (en els quals la gestió empresarial havia avançat més) i la van seguir els països continentals europeus, els països escandinaus i bona part dels països d'Amèrica Llatina. Fins i tot Espanya, adormida en l'àmbit internacional pel règim franquista, es va incorporar amb entusiasme a aquesta onada reformista de la mà dels tecnòcrates de l'Opus Dei liderats pel ministre López Rodó. Introduir a l'Administració pública conceptes i pràctiques de la denominada "administració científica de Taylor i Fayol" no era nou, ja que abans ja s'havia intentat aquesta translació de la gestió privada cap a la gestió pública afavorida per Gulick i Urwick en el tram final dels llargs mandats del president dels EUA Roosevelt als anys quaranta.

Els èxits d'aquesta primera onada van ser bastant discrets, però van aconseguir estimular en alguns empleats públics la curiositat pel *management* (en la seva versió antiga es denominava "ciències de l'administració") i la introducció d'una lògica conceptual de caràcter fordista en la gestió i provisió dels grans serveis públics.

La racionalitat weberiana no encaixava del tot malament amb la racionalitat taylorista. Ambdós enfocaments són mecànics, clars i senzills en les seves operacions i ambdós anhelaven una lògica efficientista.

La segona onada reformista de caràcter també global va esdevenir en els anys vuitanta del segle passat. Havien passat entre 15 i 20 anys del primer intent reformista i la realitat administrativa havia empitjorat molt. D'una banda, les institucions públiques cada vegada tenien més problemes i sectors que atendre i resoldre. De l'altra, la crisi del petroli anunciava un llarg període de recurrents crisis econòmiques que trencaven amb la lògica del creixement econòmic sostingut vinculat a un model d'incrementalisme pressupostari i de gestió (Lindblom), en què confortablement estaven instal·lades les administracions públiques dels països desenvolupats. En síntesi, tot un repte: més demandes i més complexitat, però amb menys recursos econòmics. A aquests dos elements calia afegir que el model burocràtic continuava sumit en la seva lògica decadent. El seu matrimoni amb el fordisme li va suposar una mica d'oxigen, però aquest es va esgotar ràpidament. Si la cotilla burocràtica era un problema, ara hi havia dues cotilles que asfixiaven les institucions públiques: la burocràtica i la fordista.

La crisi econòmica dels anys setanta va generar l'esplendor del neoliberalisme. Thatcher a la Gran Bretanya i Reagan als Estats Units. L'economia per sobre de la política, la liberalització desbancava la regulació, la gestió privada havia de substituir la gestió pública. I per aconseguir un major creixement econòmic dels països desenvolupats calia imprimir un ritme més ràpid a la fins aleshores lenta globalització econòmica mundial. Els potencials nous consumidors eren a Àsia i havien d'assaborir els productes i serveis occidentals. Aquesta agenda liberal resultava molt atractiva a començaments dels anys vuitanta. La segona onada de reformes la va inaugurar Thatcher a la Gran Bretanya el 1979 i l'entusiasme i contagi mundial va ser més global que mai (EUA, els països de l'Europa continental, Amèrica Llatina i la incorporació d'alguns països asiàtics —els llavors denominats “tigres”—). Espanya la va assolir el 1989 amb el projecte de reforma de l'Administració general de l'Estat propiciada pel ministre Almunia. A les llavors emergents comunitats autònomes els va afectar menys i només és destacable el Govern basc, sempre atent a les innovacions, amb el projecte CORAME el 1994. També va tenir el seu impacte en l'extens ecosistema del Govern local, amb l'ajuntament de Barcelona al capdavant, en la seva estratègia d'implantació del model gerencial, una estratègia que va ser seguida per molts municipis de Catalunya i alguns de significatius de la resta d'Espanya.

Calia superar les limitacions i incongruències del model burocràtic i introduir elements i valors de la gestió empresarial a l'Administració pública. La primera gran estratègia va consistir a privatitzar una part rellevant de les oceàniques competències que atresorava en aquells temps el sector públic. D'aquesta manera, es van anar privatitzant els serveis universals d'interès general (energia, transports, telecomunicacions, actius financers i pensions). Alguns països van anar més enllà amb la privatització d'una part de la sanitat, l'educació, els habitatges socials, etc. La segona estratègia va consistir a flexibilitzar la gestió pública donant autonomia de gestió als seus àmbits de prestació de serveis (les agències executives autònomes). Aquesta segona estratègia va obrir les portes a una tercera dimensió que consistia a importar tècniques de gestió empresarial per part de les institucions públiques: direcció per objectius, nous sistemes de gestió pressupostària, reenginyeria de processos, gestió de la qualitat, etc. (Metcalf, 1989).

Per més que aquesta onada va tenir una enorme repercussió a l'hora de canviar la cartera de competències i serveis en mans de l'Administració (privatitzacions), no va aconseguir modificar la textura organitzativa interna de les institucions públiques. No va canviar res significatiu, però, en canvi, va generar importants externalitats negatives: el model burocràtic va seguir present, però tan repudiat i vilipendiat que va degenerar en un pitjor model burocràtic al qual li costava seguir les seves pròpies normes. No hi ha res pitjor que un model burocràtic flexible, ja que és un oxímoron conceptual. El model burocràtic capturat tradicionalment per les lògiques corporatives dels empleats públics va quedar també capturat pel clientelisme de la mà d'una perillosa discrecionalitat política. Les tènues barreres entre la política i l'Administració es van diluir per complet i van donar lloc a una aroma a *revival* institucional propi del segle XIX. Si bé en alguns casos les administracions públiques van acreditar unes millors capacitats de gestió, van empitjorar de manera notable la seva qualitat institucional.

Aquestes dues primeres onades reformistes no van tenir l'èxit esperat a causa que van cometre quatre errors metodològics. Primer, van ser estratègies liderades per àmbits sectorials o per determinats ministeris sense que s'hi impliqués el màxim responsable polític de cada Administració. Un procés de reforma genera

inevitablement una resistència al canvi de caràcter polític, corporatiu i sindical. Només és possible superar aquestes resistències amb el lideratge i implicació del màxim responsable polític. Segon, van ser iniciatives afavorides per actors tecnocràtics (alguns empleats públics d'elit, experts universitaris i algun polític amb una ànima més tècnica que política). La tecnocràcia no pot ser el catalitzador d'un canvi en un context institucional on el poder i els interessos són en la política. L'agenda reformista era molt tècnica i molt poc política. Tercer, els plantejaments de tècnics i experts van generar un estat d'excitació tan elevat en els seus plantejaments i objectius que les estratègies van ser maximalistes i, per tant, molt poc realistes amb la capacitat d'absorció del gran canvi per part dels actors polítics i burocràtics. Finalment, en quart lloc, no es van adonar que una estratègia profunda de canvi no es pot implementar si en paral·lel no s'afavoreix un canvi de cultura administrativa. No es tractava només d'un canvi tècnic, ni tan sols només d'un canvi polític, sinó fonamentalment d'un gran canvi cultural.

Fruit de la depressió pel fracàs de la segona onada de reforma, es va anar imposant la tercera onada de manera encara més global a finals dels anys noranta del segle passat i en les albrors de l'actual segle. En aquesta ocasió no es va tractar de plans de reforma estructurats i anunciats, sinó d'un conjunt de canvis desordenats amb una lògica d'al·luvió de la mà de la denominada "nova gestió pública" que intentava articular de manera difusa un model postburocràtic (Osborne i Gaebler, 1994; Barzelay, 2000). Aquest corrent es va posar de moda a gairebé tot el món d'una manera màgica com un producte de màrqueting molt reeixit, però sense suficient substància conceptual. La nova gestió pública torna a inspirar-se en la gestió privada (corrents neoempresarials) amb alguns tímids i marginals ingredients en ètica pública, transparència i participació (corrents neopúbliques). Inspirar-se en la teoria de la gestió privada va ser tota una temeritat, si es té en compte la deriva decadent de la literatura de *management* a partir dels anys 80 (Peters i altres autors coneguts com a gurus del *management*). El *management* com a disciplina acadèmica estava (i ho ha continuat sent fins ara) a la deriva científica i acadèmica més absoluta (tret de l'excepció de Mintzberg). Una disciplina que havia abandonat la lògica de la producció científica mitjançant anàlisis empíriques, establiment de categories de comportament i definició d'un marc normatiu sòlid i s'havia refugiat al món líquid de les intuïcions, les visions profètiques, les faules i els manuals d'autoajuda. Les escoles de negocis estaven embrancades en l'estudi d'anàlisi de casos, en l'anàlisi dels esdeveniments anecdòtics i en el menyspreu a les categories i el rigor científic. Un corrent xamànic va inundar la teoria de la gestió privada que es mostrava incapaç de contribuir amb millores clarament verificables (Ramió, 2001; Mazzucato, 2021). D'altra banda, no estava clar que la nova gestió pública fos realment "nova", ja que bona part de les seves receptes provenen de les dues reformes anteriors: privatització, externalització (l'Administració manté la titularitat però deriva la gestió a un actor privat), agencialització (òrgans executius autònoms), gerencialisme (lideratge gerencial basat en lògiques eficientistes), etc. Van acompanyar aquestes receptes clàssiques novetats o modes en gestió com els sistemes de qualitat (model EFQM), les ISO o la reenginyeria de processos. Però la nova gestió pública, malgrat mancar d'un full de ruta sòlid i estructurat, ha tingut molta més capacitat de penetració en l'Administració pública que les dues onades anteriors de reforma. A més, la nova gestió pública no s'ha edificat amb eufemismes en la seva relació amb la burocràcia. El seu objectiu no era ni millorar ni complementar el model burocràtic sinó erradicar-lo proposant com a alternativa un gasós model postburocràtic o gerencial.

Cal destacar que totes les reformes han tingut un rerefons ideològic evident però ocult rere un vernís tecnocràtic. La suposada primacia de la gestió privada sobre la gestió pública és una derivada de la supremacia del mercat sobre l'Estat. La llebre lleugera, flexible i ràpida que és el mercat que deixa sempre en evidència la tortuga enorme, rígida i malalta que és l'Estat. La primera onada de reforma va ser subtil en les seves intencions ideològiques liberals, el segon cicle de reformes va ser liberal sense gairebé eufemismes. Però l'última onada de reformes va ser descaradament neoliberal només edulcorada mitjançant metàfores i al·legories en matèria de gestió.

Però el principal problema de la implantació de la nova gestió pública va raure en no ser un paradigma clar i articulat que no facilitava ordenats processos de reforma administrativa sinó la simple incorporació de determinades pràctiques sobre un model previ totalment obsolet. Una metàfora podria ser que en una casa dissenyada i moblada amb un estil antic li incorpores alguns elements avantguardistes. Els polítics se senten tranquils, ja que creuen que han realitzat una aposta decidida per la modernitat. Els empleats públics se senten desconcertats per la incoherència del disseny del model de gestió. En funció de filies i fòbies uns es vinculen més al mobiliari modern i d'altres només volen estar amb el mobiliari de sempre. Per als especialistes en gestió

pública aquesta combinació no és més que un horror conceptual. És obvi que el problema no és l'estètica, sinó que és la confusió que es genera en tots els diversos actors públics i en els ciutadans. Com que no hi ha un pla ni un disseny organitzat, es poden produir tota mena de combinacions de caràcter aleatori. Models burocràtics disfuncionals als quals s'imposa un model ISO amb el qual queden, paradoxalment, cristal·litzades i legitimades organitzativament les disfuncionalitats. Aplicació de les tecnologies de la informació amb una mentalitat pròpia del segle XIX. I la pitjor combinació possible és quan s'opta per flexibilitzar els processos que haurien de ser burocràtics i, en canvi, es burocratitza la prestació de serveis que hauria de ser flexible. I la confusió no és només conceptual pel que fa a la gestió sinó també ho és en el pla ideològic. Per exemple, molts governs d'esquerra s'han sentit molt confortables amb els postulats de la nova gestió pública quan resulta que els seus ingredients fonamentals tenen un caràcter neoliberal. La nova gestió pública ha jugat de manera intencionada a generar confusió per aconseguir la major unanimitat en els seus plantejaments. La circumstància que entre els seus ingredients també hi hagi presents la participació ciutadana, la transparència i l'ètica pública li ha permès ocultar i blanquejar els seus postulats més durs tant des del punt de vista conceptual com ideològic. El món al revés: governs de dreta que senten algunes objeccions en equiparar la gestió pública amb la gestió privada (com que els polítics conservadors solen procedir del món de l'empresa, s'adonen de les diferències). I en canvi, governs d'esquerra, amb l'entusiasme propi dels conversos, estan convençuts que s'ha d'"empresarialitzar" l'Administració pública. Per tant, portem més de vint anys amb grans transformacions de les administracions públiques però que s'han limitat només a "tunejar-les" i fer-les cada cop més incongruents.

En tot cas, durant els últims més de vint anys l'Administració pública ha mudat d'un model senzill a un model molt complex. La privatització i, en especial, l'externalització de serveis ha generat un complex sistema d'actors que proveeix serveis públics. Alguns amb lògiques de competència, altres amb lògiques de col·laboració i amb un rerefons de mecanismes de principal versus agent. La descentralització funcional via agències executives també ha inserit complexitat en diferenciar les funcions de planificació, decisió, control i avaluació de les d'execució (implementació i gestió). Les lògiques de participació ciutadana i d'apoderament social com la cogestió de serveis també han aportat complexitat. Finalment, els països més centralistes han optat per la descentralització configurant un sistema de govern multinivell amb l'ingredient afegit dels governs macroregionals (com la Unió Europea). Davant de tanta confusió amb múltiples tensions diverses i vectors de caràcter centrífug, la resposta gairebé màgica ha estat el denominat "model de governança".

## 2 Els reptes de l'Administració pública en la dècada 2020-2030 i el *NextGeneration*

La dècada 2020-2030 serà crucial ja que tots els països del món s'enfrontaran a uns reptes extraordinaris que requeriran institucions públiques renovades, innovadores, eficaces, més obertes i radicalment democràtiques. Hi ha, almenys, cinc grans vectors de transformació i canvi:

- a) Les institucions públiques hauran d'afrontar la crisi sobrevinguda de la COVID-19 i desplegar una agenda especial per afrontar les noves vulnerabilitats econòmiques, laborals i socials.
- b) La implantació per a la dècada 2020-2030 dels objectius de desenvolupament sostenible (ODS) tan ambiciosos com ineludibles. Si desitgem que els ODS resultin realment rellevants per als governs del nostre sistema administratiu s'haurien de vincular als objectius centrals de les seves polítiques i programes pressupostaris que, al final, són els que condueixen i determinen l'acció i la responsabilitat dels governs. Per a això és inevitable reinventar els dissenys institucionals per aconseguir uns organismes públics amb una elevada capacitat innovadora.
- c) L'envelliment de la població a Espanya i Catalunya tindrà un enorme impacte econòmic. Les previsions són que durant els propers 25 anys aquest envelliment generarà uns sobre costos econòmics equivalents al 12% del PIB només en increments en despeses sanitàries i socials (deixant de banda el problema de les pensions públiques). Aquest sobre cost econòmic resultarà inassolible tant per a l'Administració pública com per a les famílies. Amb aquest panorama només hi ha una sortida: incrementar la productivitat en els serveis socials i sanitaris de la mà de les tecnologies emergents i, també, d'una renovació radical dels models de gestió.

- d) Es pot anticipar un canvi radical en els models i metodologies de gestió vinculats a l'Administració digital, al maneig de grans fonts de dades i a la introducció en la gestió pública de la intel·ligència artificial i de l'automatització de processos mitjançant la robotització.
- e) L'actual envelliment de les plantilles d'empleats públics ubica en un punt central de l'agenda institucional el procés de renovació intergeneracional i d'atracció d'un nou talent cap a les administracions públiques. El problema de la inevitable pèrdua d'un coneixement institucional i aparentment intuïtiu de les regles formals i informals de les organitzacions públiques pot ser àmpliament compensat per l'oportunitat de rejuvenir les plantilles amb nous professionals ben formats i totalment digitalitzats. Aquest nou talent és el que està cridat a implantar els canvis organitzatius i de gestió necessaris per a l'impacte del canvi de paradigma tecnològic.

Si durant la pròxima dècada s'atenen amb solvència aquests cinc grans reptes, podrem gaudir d'institucions públiques modernes, sòlides i solvents totalment adaptades a les contingències i turbulències que marcaran el segle XXI. Perquè això sigui possible, és imprescindible canviar les tradicionals dinàmiques de modernització i innovació i canvi en les administracions públiques.

De moment, el catalitzador del canvi està venint únicament de la mà del primer ítem: la gestió de la postpandèmia vinculada a l'ajuda europea *NextGeneration* i el primer resultat ha estat la relativa novetat del Reial decret llei 26/2020, de mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència. De nou, una crisi ha generat la necessitat de modernitzar l'Administració pública, però podem considerar aquesta iniciativa com una autèntica estratègia de modernització o de reforma? La resposta és que, de moment, no. Però la novetat és que aquesta primera iniciativa podria ser l'obridor de llaunes per aconseguir una autèntica reforma administrativa, una reforma veritable.

El catalitzador d'aquestes mesures urgents de reforma ha estat la necessitat d'aprofitar els fons europeus NGEU aprovats per la Unió Europea per contribuir a la recuperació econòmica i social dels països europeus més afectats per la crisi de la COVID-19. Canalitzar del 2021 al 2023, 72.000 dels 140.000 milions en transferències i préstecs per als propers sis anys, posats sobre la taula per Brussel·les, resulta una missió complicada i fa falta adaptar l'estructura organitzativa d'alguns ministeris i la cadena burocràtica de l'Administració. Els antecedents són deplorables, ja que l'Administració espanyola pateix, des de fa anys, una minva en el seu sistema organitzatiu i en el seu model de gestió de recursos humans que ha suposat que amb prou feines hagi gastat un 34% dels fons europeus que se li han assignat durant el període 2014-2020. Dels 56.241 milions d'euros que va posar a la seva disposició la Comissió Europea per al període de 2014 a 2020 en fons estructurals i d'inversió, Espanya només ha executat 19.374 milions d'euros i, de fet, és el país de la Unió Europea que menys percentatge del pressupost ha aconseguit implementar (Ramió, 2021a).

Per tant, estem davant d'una reforma totalment reactiva i focalitzada a atendre un sol ítem o objectiu. De tota manera, atesa la complexitat per poder fer una bona digestió burocràtica d'aquests fons europeus, les mesures són àmplies, variades i transversals. Hi ha una multiplicitat de novetats en aquest Decret entre les quals destaquen: la simplificació en les contractacions i en la gestió de convenis i subvencions, en aconseguir una organització menys fragmentada i més multidisciplinària (per a això està previst crear nous òrgans de coordinació i unitats administratives fent valer l'oxímoron que "per desburocratitzar s'ha de generar més burocràcia"); la reactivació del fallit model de les agències estatals executives amb un major grau d'autonomia i de professionalització; pressupostos més enllà de la rigidesa artificial de les anualitats; un web tipus finestreta única per a les iniciatives de recuperació (una magra utilització de les múltiples potencialitats associades a administració digital), i la reactivació de les col·laboracions públicoprivades de la mà dels projectes estratègics per a la recuperació i transformació econòmica (PERTE).

Per tant, la meua primera proposta és no mirar només el frontal del parabrisa institucional per anar driblant la conjuntura econòmica i social (per exemple, aprofitar els ajuts europeus o altres estímuls contingents), sinó també atendre el retrovisor per aprendre dels errors passats (i bastant recents) en algunes iniciatives potents i precises que ara s'intenten recuperar. La meua segona proposta és posar els llums llargs per atalaiar més enllà dels dos propers anys i de la gestió immediata dels fons europeus. Els reptes a què s'enfronten les nostres administracions públiques van molt més enllà de la gestió dels nous fons europeus i tenen relació, entre

altres, amb l'envelliment de les plantilles dels empleats públics i la necessària renovació intergeneracional, la introducció de la intel·ligència artificial (cosa que implica prèviament la culminació del procés de digitalització i incrementar les capacitats institucionals per a la governança de dades) i la implementació dels objectius de desenvolupament sostenible per a 2030.

La resposta no pot ser cap altra que dissenyar administracions intel·ligents de la mà de dues estratègies i ingredients fonamentals: d'una banda, la renovació organitzativa de la mà de la gestió del coneixement i de la intel·ligència col·lectiva i, de l'altra, la renovació tecnològica vinculada a la intel·ligència artificial i la robòtica. La innovació intel·ligent no només hauria de contribuir a adaptar-se als canvis de les necessitats socials, sinó també a anticipar-se per poder esquivar proactivament potencials desigualtats socials. La innovació pública intel·ligent no hauria de limitar-se a innovacions superficials i incrementalistes, sinó també a exercir de catalitzador d'innovacions profundes i disruptives en la creació de valor públic (Campos, 2021).

Durant l'última dècada el món ha experimentat unes transformacions molt profundes en l'àmbit tecnològic, econòmic, social i polític. Les administracions públiques no poden quedar al marge d'aquestes novetats. Estem en els inicis de la denominada "revolució 4.0" de la mà de la intel·ligència artificial i la robòtica. Sota cap concepte les administracions públiques poden ubicar-se extramurs d'aquesta transformació que serà profunda i fins i tot disruptiva. La revolució 4.0 no pot ser liderada només pel sector privat, amb la seva pròpia lògica i els seus valors. És necessari que l'Administració pública colideri aquest procés per introduir en el sistema valors públics i ingredients propis per millorar la seva funció de preservar el bé comú i l'interès general (Ramió, 2019).

Però cal tenir present que la tecnologia és només un instrument i que per a la seva optimització és imprescindible que l'Administració pública renovi i transformi conceptes i paradigmes. És un error habitual canalitzar la innovació de la gestió pública només per la via de la renovació tecnològica. La innovació en la gestió suposa repensar, adaptar i transformar les polítiques, els serveis i les arquitectures institucionals en funció de les noves necessitats dels ciutadans i buscar la màxima eficàcia i eficiència del sector públic. Per tant, la innovació exigeix un gran coneixement de la situació actual en matèria de polítiques, serveis públics i mecanismes de gestió a tall de diagnòstic i de repensar l'activitat (el què) i l'operativa de gestió (el com) d'una forma nova en funció dels profunds canvis tecnològics, econòmics, socials i polítics. En aquest sentit, considerem que per poder innovar són necessaris dos ingredients: d'una banda, un posicionament proactiu, de prospectiva estratègica (possibles escenaris de futur i mapatge de riscos) per part de les institucions públiques. De l'altra, impulsar sistemes que estimulin el pensament crític i creatiu dels empleats públics per la via de mecanismes que incentivin la intel·ligència col·lectiva (gestió del coneixement).

Sempre hi ha hagut gestió del coneixement al sector públic amb fonament en els sabers de l'època. La novetat ara consisteix que els coneixements que es generen i fan servir per a la producció dels béns i serveis públics són intervinguts tecnològicament: se sustenten en dades que es produeixen, apleguen, protegeixen, combinen i processen mitjançant l'ús de tecnologies digitals que constitueixen la matèria per elaborar prospeccions de problemes socials que són més precises i empíricament fundades. L'objectiu últim de la gestió del coneixement és contribuir a estrènyer la divisió o fractura institucional entre el que el govern fa i aconseguir empíricament i el que normativament hauria de fer i aconseguir. Les decisions públiques no poden ser eficaces llevat que se sustentin en el coneixement (CLAD, 2020; Ramió, 2021b).

La intel·ligència artificial i la robòtica poden constituir una gran oportunitat per reposicionar conceptualment els diferents models de gestió de l'Administració pública (burocràtica, gerencial i de governança) i aconseguir processos i resultats més eficaços i més eficients. Mantenir, millorar i incrementar els serveis públics assolint la sostenibilitat econòmica són unes de les potencialitats més rellevants de la renovació tecnològica en les institucions públiques. Per a la seva implantació cal superar les resistències de caràcter corporatiu i sindical que poden generar una falta de motivació i intensitat política en aquesta transformació. Per a això cal establir dos relats: d'una banda, l'Administració pública no en pot quedar al marge, ni demorar aquesta transformació, ni cedir l'agenda en exclusiva al sector privat. De l'altra, serà inevitable que un important volum de llocs de treball i efectius de personal siguin innecessaris a causa de la implantació de la intel·ligència artificial i la robòtica i, a canvi, es generaran nous perfils professionals amb nous talents que caldrà saber captar i seleccionar d'una manera diferent a la tradicional. Aquest procés de canvi en l'àmbit públic no té per què ser dramàtic,



ja que s'hauria de canalitzar de manera natural pel procés de renovació generacional de l'Administració (jubilacions) i dissenyant un model de gestió de persones més flexible que faciliti la migració dels efectius de llocs de treball obsolets cap a nous llocs i noves responsabilitats. Proactivitat, flexibilitat i reciclatge han de ser els instruments fonamentals i descartant la possibilitat d'expulsar del sistema els actuals efectius de personal.

Per poder abordar aquesta gran estratègia de reforma i modernització de l'Administració pública és totalment imprescindible modificar de manera radical i profunda l'actual model organitzatiu (amb la urgent regulació de la direcció pública professional) i l'actual i insostenible sistema de gestió de recursos humans. Aquests són els dos grans temes que cal atendre de manera robusta, profunda i amb calma però sense grans demores. El Reial decret llei 26/2020, de mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència és, per tant, una primera mesura d'urgència per poder trampejar el toro europeu, però, per culminar amb èxit l'exigent "corrida" de toros que ens espera, hem de realitzar durant els dos propers anys un sever programa de reforma real de l'Administració pública. Esperem que aquest Reial decret llei sigui l'obrellaunes que ens permeti afrontar la sempre ajornada però ja urgent reforma de l'Administració pública (Ramió, 2021a).

### 3 Una Administració especialment vulnerable: la Generalitat de Catalunya

La falta de dinamisme de les administracions públiques per adaptar-se als canvis de context, per reformar-se i modernitzar-se és evident al paisatge internacional i nacional. Desgraciadament l'Administració de la Generalitat de Catalunya no és una excepció. Resulta sorprenent la falta de capacitat d'aquesta Administració per renovar i modernitzar el seu disseny institucional i organitzatiu quan durant tres dècades (de 1980 a 2010) ha estat una Administració líder en l'àmbit estatal en el disseny de noves polítiques i serveis públics. Per tant, una Administració preocupada per la innovació de polítiques i serveis, però despreocupada per l'actualització i millora del seu sistema organitzatiu i del seu model de gestió de recursos humans. Aquesta falta de sintonia entre un *front office* institucional orientat a la renovació i un *back office* organitzatiu, passiu i antiquat només podia generar una conseqüència: la decadència de tota l'Administració tant en termes institucionals com organitzatius i, al cap d'un temps, la seva incapacitat d'innovació en les seves polítiques i serveis públics. A partir de la crisi de 2008, l'Administració de la Generalitat de Catalunya va començar a mostrar clars signes d'esgotament i de decadència, a més, en un context polític poc favorable per propiciar un canvi d'orientació organitzativa.

És dolorós constatar que l'Administració de la Generalitat de Catalunya ha estat especialment abúlica en matèria de renovació organitzativa. Durant els primers 23 anys de governs liderats per la coalició CiU, l'eufòria per l'autogovern, l'ambició política, la joventut i la motivació dels empleats públics van ser els motors d'una potent acció política i de gestió. Però ningú no es va preocupar, en el seu moment, pel disseny organitzatiu que va anar absorbint de forma no deliberada, via isomorfisme institucional, el tradicional model espanyol de gestió pública. El model de gestió no semblava que fos un element crític de cara a un bon govern. Però, com és lògic, el sistema administratiu va anar mostrant amb el temps les seves disfuncions i les seves vulnerabilitats. Va ser una oportunitat perduda no aprofitar la gran estabilitat política per emprendre de manera incremental reformes i actualitzacions a l'entramat organitzatiu i de gestió de la Generalitat. A partir de 2003, amb l'entrada del tripartit, es va iniciar a Catalunya una llarga etapa d'inestabilitat política que va obviar, davant de la necessitat d'atendre altres urgències, la necessitat de la regeneració institucional i administrativa. L'impacte de la crisi de 2008 i les retallades que es van impulsar en l'Administració van empitjorar la situació: un model administratiu obsolet i, a més, precari. La decadència administrativa ja va ser inevitable i irreversible una vegada el denominat procés va passar a acaparar tota l'agenda política fins a l'actualitat. Si amb prou feines hi havia energies per renovar polítiques i serveis públics, n'hi havia encara menys per preocupar-se per renovar el model organitzatiu i de gestió de recursos humans.

En aquests moments, l'Administració de la Generalitat de Catalunya ha d'assumir els reptes anunciats al principi d'aquest apartat amb una enorme precarietat institucional i organitzativa, amb uns empleats públics envellits i desmotivats, amb elevades taxes de personal interí (habitual a totes les comunitats autònomes) i amb una obsoleta regulació organitzativa i de gestió de personal.

## 4 Agenda integral per a la renovació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Fa poc més de 8 anys es va constituir un grup d'experts per a la reforma de la Generalitat de Catalunya presidit per Guillem López Casasnovas. Aquest grup va alertar sobre l'elevat nivell d'obsolescència d'aquesta Administració i va proposar 17 mesures urgents d'intervenció en el marc d'una reforma integral, amb una visió holística que integrava tots aquests elements (Generalitat de Catalunya, 2013):

### I. Estratègies referents a la governança del sistema:

1. Disseny d'un sistema de governança descentralitzat però cohesionat.
2. Criteris de distribució de polítiques, funcions i tasques entre l'Administració centralitzada (nuclear) i els organismes específics de gestió (sector públic en sentit ampli).
3. El sector públic de l'Administració: tipologia d'ens i criteris de creació i supressió.
4. Rol de les tecnoestructures (serveis comuns) centrals.
5. Sistema d'alta direcció pública professional: model, característiques bàsiques i pautes de gestió.
6. Ubicació en l'estructura de Govern de les responsabilitats sobre Administració pública (ministeri o conselleria específica, presidència o economia i hisenda).

### II. Mesures referents a les relacions amb els ciutadans:

7. Punt únic de contacte i coordinació de les instàncies responsables.
8. Unificació i alleugeriment dels tràmits.
9. E-Administració i interoperativitat: estructura i especificitats.
10. Segmentació i personificació de l'atenció ciutadana: implantació d'un CRM ciutadà.
11. Formulació de compromisos i estàndards: cartes de serveis.
12. *Open Government*: regles sobre transparència i accés a la informació.
13. Participació ciutadana i coproducció de serveis públics: concreció d'àmbits.

### III. Mesures referents a les relacions amb les empreses:

14. *Better regulation*: obligació (efectiva i no només formal) de: a) impacte; b) el cost-benefici; i c) la garantia de no encavalcament amb la norma.
15. Regulació efectiva de càrregues i temps per obrir nous establiments i indústries.
16. Ampliació del silenci administratiu positiu: aprofundir en la definició d'àmbits.
17. Extensió del control de fórmules *ex post*.
18. Regles de coordinació interadministrativa per evitar duplicitats d'ajuts públics per a les idèntiques finalitats.
19. Centrals de serveis de valor afegit per a les PIMES.
20. Accessibilitat en línia en temps real a expedients administratius per a qualsevol tràmit obert.
21. Per a l'Administració general i per a l'Administració tributària en particular, fer simètriques les obligacions i les responsabilitats per temps d'espera, els recàrrecs de demora, els interessos als ciutadans i empreses administrats o inspeccionats amb l'objectiu d'alleugerir les càrregues i reduir la incertesa jurídica.

#### **IV. Mesures referents a l'estabilitat pressupostària i a la qualitat de la despesa:**

22. Creació d'una autoritat pressupostària independent per a l'elaboració de projeccions macro d'ingressos i despeses i per supervisar el grau d'assoliment dels objectius fiscals.
23. Introducció d'un procés pressupostari fonamentat en prioritats, multilateral, transparent i amb perspectiva a mitjà termini.
24. Regles fiscals limitadores dels compromisos de despesa amb càrrec a futurs exercicis.
25. Implantació en el conjunt de l'Administració de la comptabilitat analítica.
26. Racionalització de la compra pública.
27. Institucionalització d'un procés sistemàtic de revisió de la despesa.
28. Mesures de racionalització de l'escala: compactació de serveis comuns i mecanismes de coordinació interdepartamental i interadministrativa. Implantació de centres de serveis compartits.
29. Rendiment de comptes: informació transparent i accessible en línia sobre la liquidació dels pressupostos.

#### **V. Mesures referents als sistemes de planificació i de control:**

30. Simplificació de les regulacions internes i alleugeriment de controls formals. Revisió i racionalització dels processos en aplicació de la directiva europea de serveis.
31. Aplicació de les anàlisis cost-benefici en la selecció de projectes.
32. Gestió per resultats i contraactualització principal-agent: criteris d'elaboració i seguiment dels contractes de gestió.
33. Mecanismes d'avaluació: gamma adequada als camps d'anàlisi.
34. Responsabilització i rendiment de comptes.
35. Incentius associats al compliment.

#### **VI. Mesures referents a la gestió del capital humà:**

36. Increment de la dotació de talent mitjançant la tecnificació de les plantilles.
37. Diferenciació dels règims d'ocupació per la naturalesa de les funcions. Limitació de l'estatut de funcionari a les funcions d'autoritat.
38. Flexibilització de la regulació de personal.
39. Incorporació de pràctiques avançades de gestió: reclutament/selecció, avaluació i compensació.
40. Increment de l'autonomia dels gestors en matèria de gestió de persones afavorint el desenvolupament de capacitats internes.
41. Professionalització de les relacions laborals.

#### **VII. Mesures vinculades a la col·laboració publicoprivada:**

42. Establiment de criteris d'elecció del sistema de gestió (públic, privat o publicoprivat).
43. Diferenciació entre provisió i prestació.
44. Requisits per a la incorporació de les forces del mercat en la provisió de serveis públics.

45. Creació d'una unitat publicoprivada (*PPP Unit*) d'acompanyament, transferència del coneixement, *benchmarking* i avaluació d'experiències CPP.

46. Implantació d'instruments de gestió, seguiment, avaluació i rendiment de comptes de les experiències concretes de CPP.

47. Desenvolupament de capacitats internes per a la gestió de la CPP i el control de l'activitat gestionada pels mercats.

### **VIII. Mesures referents a la infraestructura ètica:**

48. Elaboració de codis de conducta dels empleats públics adaptats a cada entorn en el qual es desenvolupi la seva funció.

49. Creació d'instàncies i mecanismes de clarificació de dubtes i suport als empleats públics en matèria de conflictes ètics.

50. Plans de socialització i formació sobre ètica pública i estàndards de conducta desitjable.

### **IX. Mesures vinculades a les tecnologies de la informació:**

51. Dissenyar un sistema d'informació integrat i evitar que es facin inversions en tecnologies i sistemes que no siguin compatibles respecte a aquest model integrat.

Les 17 propostes d'aquest grup d'experts i aquest marc general de reforma no van ser atesos en el seu moment pels responsables polítics, i des de fa vuit anys tot segueix igual en el sentit que tot continua pendent de canvi i reforma. A més, hi ha nous problemes i noves emergències que cal atendre de manera ràpida entre els quals destaquen la necessitat d'impulsar un bon relleu intergeneracional, una regeneració radical del model de funció pública (model per competències i àmbits funcionals que fomentin una carrera horitzontal i l'avaluació de l'acompliment) i la definició de nous perfils professionals derivats de la necessitat d'una bona gestió de la informació (governança de dades) com a pas previ a la introducció de la intel·ligència artificial.

L'Administració de la Generalitat de Catalunya requereix una reforma institucional i organitzativa tan àmplia i profunda que és totalment impossible poder dissenyar-la (i molt menys implementar) a curt termini per atendre les exigències i els reptes del present i una bona gestió dels fons *NextGeneration*. Cal ser realistes i escollir uns quants eixos de canvi per a la seva implantació ràpida que permetin millorar les capacitats institucionals per a la gestió d'aquests fons europeus. Cal saber escollir uns motors de canvi prou potents per poder regenerar l'Administració de la Generalitat de manera ràpida sense oblidar implantar, en paral·lel i posteriorment, la resta de reformes pendents de manera més lenta i reflexiva però sense pausa.

En general, és necessari fer una proposta de canvi sobre el model de gestió de recursos humans. Es presenten ara els ingredients bàsics d'aquest model de manera succinta, ja que aquesta matèria requereix un tractament profund i monogràfic.

Les administracions públiques requereixen un nou model de gestió de personal atenent als profunds canvis en les polítiques i en els serveis públics. També cal tenir present la nova organització del treball vinculada a les tecnologies emergents implantades i d'imminent implementació (tecnologies de la informació, teletreball, automatització de processos per la via de la intel·ligència artificial, etc.). El focus del nou model de gestió de personal hauria d'atendre dues estratègies de base:

- a) Atreure i aprofitar les potencialitats del nou talent que cal incorporar en l'Administració pública de manera immediata davant de l'actual procés de relleu intergeneracional.
- b) Optar per la màxima flexibilitat possible en la gestió de recursos humans davant dels reptes immediats que cal abordar: nova organització del treball de caràcter multidisciplinari; gestió de nous projectes que apareixen i desapareixen (per exemple, la gestió dels fons *NextGeneration*), i els canvis organitzatius derivats de les tecnologies emergents amb les quals desapareixeran determinats perfils professionals i n'emergiran altres de nous.

El nou model de funció pública s'hauria d'edificar sobre els següents principis generals:

1. Ordenar els vincles jurídics de l'ocupació pública. Diferenciar amb claredat els vincles de funcionari versus els de laboral. El plantejament ideal seria que la gran majoria dels empleats públics fossin laborals i mantenir l'estatut especial de funcionari només per a les funcions que impliquin exercici d'autoritat o per a aquells que estiguin en posicions estratègiques i en contacte directe amb el nivell polític. Només en aquests casos estaria justificat un estatut especial en el règim laboral.
2. Els dos ingredients imprescindibles per a un model ordenat i amb incentius són la incorporació d'una autèntica carrera horitzontal i de l'avaluació de l'acompliment. La millor manera d'implementar aquests dos elements és vincular-los a un model basat en la definició de competències i articulat en grans àmbits funcionals.
3. Els àmbits funcionals haurien de ser el model de base d'organització de l'ocupació pública i anar abandonant l'ordenació per la via dels cossos i dels grups. Els àmbits funcionals representarien una agrupació de diferents llocs de treball, però de manera contingent i variable (caldrà evitar al màxim la mineralització dels llocs de treball). Els àmbits funcionals haurien de ser pocs (entre 10 i 15 en la Generalitat de Catalunya) i incloure un ampli grup de llocs amb ingredients professionals semblants. La proposta immediata seria la d'utilitzar el nou sistema dels àmbits funcionals per als perfils professionals emergents: per exemple, un àmbit funcional vinculat a la gestió de la informació i la governança de dades i un altre àmbit funcional de caràcter tecnològic vinculat a l'administració digital i a la intel·ligència artificial.
4. Establir una carrera horitzontal en el marc de l'àmbit funcional i basat en les competències establint diferents nivells de profunditat i domini de les competències que serien la base de la carrera administrativa sense necessitat de vincular la carrera professional a l'ocupació de direccions administratives.
5. Definir un model propi de carrera professional per als llocs de directius i predirectius en funció de les seves competències específiques.
6. El model de competències vinculat a la carrera horitzontal implica un important esforç per objectivar i avaluar les habilitats i el rendiment dels empleats públics. En aquest marc més objectiu i amb més capacitats avaluatives seria possible poder implantar l'avaluació de l'acompliment de manera ordenada i justa.

Els tres motors de canvi que poden transformar de manera parcial i ràpida l'Administració de la Generalitat serien al nostre entendre: a) implantar la direcció pública professional (DPP); b) introduir el model d'agències executives; i c) establir nous mecanismes per a la gestió de projectes davant de la impossibilitat de renovar de manera ràpida el disseny organitzatiu.

## 5 Proposta sobre la direcció pública professional

Molt s'ha escrit sobre la direcció pública professional (DPP) que representa la gran assignatura pendent no només de la Generalitat de Catalunya sinó de totes les administracions públiques espanyoles. Hi ha infinitat de propostes col·lectives i institucionals sobre aquesta matèria (Associació Catalana de Gestió Pública, FEDECA, Institut Ostrom Catalunya, esborrany d'un projecte de Llei de la Generalitat) i aportacions d'autors de referència (destaquen les contribucions de Rafael Jiménez Asensio i de Francisco Longo). Per tant, sobre aquest tema tot està pensat i escrit i l'únic que cal esperar és que el Govern de la Generalitat es decideixi a implementar-lo políticament. Cal tenir en compte que hi ha administracions públiques que estan en una fase molt avançada per regular la direcció pública professional (destaquen les iniciatives de la Junta d'Andalusia i de l'Administració General de l'Estat). En aquest apartat només caldrà concretar els elements crucials i polèmics sobre els quals s'hauria de dissenyar una regulació de la direcció pública professional a Catalunya (tant en la Generalitat com en les corporacions locals catalanes) que ens aproximï a les millors pràctiques internacionals i incorpori més discontinuïtats respecte de l' statu quo actual. Aquests temes crítics i procel·losos són els següents seguint algunes tesis suggerides pel professor Longo (2021):

- L'espai organitzatiu que s'atribueix a la DPP hauria d'integrar posicions previstes avui tant per la legislació funcional com per la que regula els alts càrrecs o les normes aplicables a entitats i empreses públiques. Això no cabria en un mer desenvolupament del text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP). Les posicions de la DPP pertanyen a un àmbit institucional diferent de la funció pública ordinària. No hi ha raó, en conseqüència, per entendre que formen part de la carrera administrativa dels funcionaris. Les consideracions anteriors aconsellarien un vehicle regulador diferent al d'una llei de funció pública. Suggereixen més aviat (com fa la proposta de FEDECA, per exemple) un estatut del directiu o una llei de direcció pública. Per tant, és necessari superar l'error que va cometre l'EBEP de 2007 en considerar la DPP com un ingredient més del model de funció pública. La DPP és un element organitzatiu, d'estructura i no de gestió de personal i, per exemple, no té sentit que els sindicats tinguin capacitat d'influència directa en el seu disseny. Una regulació específica a Catalunya sobre la DPP aliena a la legislació en matèria de funció pública (tal com ja s'havia plantejat en algun esborrany elaborat per la Generalitat de Catalunya fa alguns anys) podria ser un element innovador tenint en compte que l'Administració general de l'Estat té previst regular-lo en la seva nova Llei de funció pública.
- S'hauria d'obrir l'accés a la DPP, com fan la gran majoria dels països que l'han institucionalitzat, a persones externes a l'Administració pública, especialment en un context en el qual hi ha àmplia coincidència en la necessitat d'incrementar la dotació de talent.
- L'accés a la DPP no hauria de ser un procés d'acreditació, sinó de selecció (experiència actual a Portugal). L'organisme responsable hauria d'estar habilitat per definir i aplicar els instruments precisos (lògicament, amb les peculiaritats pròpies de la selecció de directius) per identificar i proposar els candidats més idonis.
- El procediment d'accés hauria de fer compatible l'anterior amb la necessitat de garantir tant el mèrit com la confiança, com és imprescindible en la funció directiva.
- La proposta hauria d'establir les característiques bàsiques del cycle complet de gestió de RRHH quan s'aplica a la DPP. És a dir, a més dels sistemes d'accés, hauria de fer referència a la de gestió de l'acompliment (contractes de gestió o similars), avaluació, rendició de comptes i compensació (amb una part lligada a rendiment), durada i remoció (aspecte, aquest últim, essencial per a la credibilitat del sistema).
- La proposta hauria de precisar, encara que sigui de forma esquemàtica, els elements bàsics de disseny institucional de l'organisme rector del sistema, amb les funcions precises per gestionar el talent directiu.
- Finalment, caldria definir l'àmbit d'aplicació a nivell d'estructura de la DPP. En el cas de la Generalitat, serien les direccions generals les que deixarien de ser alts càrrecs de caràcter polític per passar a ser llocs de DPP. També es podrien incloure o no en la regulació de la DPP les subdireccions generals. Les subdireccions generals podrien ser tant objecte de regulació en un estatut de DPP com a regulades com unitats de comandament ordinàries però sense ser nomenades per la via de la lliure designació i, per tant, seleccionades únicament amb criteris professionals amb una certa flexibilitat. Si es considera que les subdireccions generals han de mantenir el criteri de la confiança, llavors haurien de ser regulades per l'estatut de DPP.

## 6 Proposta en relació amb les agències executives

L'objectiu d'aquest ítem consisteix a modernitzar les administracions de grans dimensions com la Generalitat de Catalunya (l'AGE, comunitats autònomes i magnes corporacions locals) per la via de l'administració instrumental. La Generalitat de Catalunya no té cap experiència en matèria d'agències executives, ja que mai ha tingut la necessitat d'introduir aquesta figura i utilitzar-la per ordenar la seva administració instrumental (l'AGE i algunes comunitats autònomes, com la Junta d'Andalusia, sí que van intentar introduir aquesta novetat

fa 15 anys). Per a això caldria aprendre dels errors de la Llei d'agències executives de l'AGE (la derogada Llei 28/2006). En aquest sentit, es podrien recuperar i actualitzar els elements d'autonomia, professionalització i flexibilitat de la Llei 28/2006 i introduir elements per apoderar el principal (conselleries) en les seves competències de planificació, direcció, control i avaluació de les agències. Concentrar-se a dissenyar bons mecanismes de coordinació entre el principal i l'agent (contractes programa o contractes de gestió definits de manera àgil però robusta). Les agències suposen un model de gestió amb una arquitectura variable utilitzada per diversos països amb un grau d'institucionalitat avançada (països anglosaxons com els Estats Units, Gran Bretanya i Austràlia; països escandinaus, Holanda, Alemanya, la UE, etc.).

El model de gestió es basa a diferenciar la dimensió política (conselleries) de la dimensió professional (agències). També consisteix a distingir les funcions de planificació, decisió, control i avaluació (conselleries) de les d'execució o gestió especialitzada i executiva (agències).

El model d'agències s'edifica sobre quatre principis de gestió:

- L'autonomia de gestió en el pla organitzatiu, econòmic i de gestió de recursos humans de les agències amb criteris estrictament professionals orientats a l'eficàcia i a l'eficiència.
- La capacitat de planificació, decisió, control i avaluació de les conselleries. El rol de les conselleries com a àmbits de planificació hauria de fomentar l'increment de les capacitats i competències en planificació estratègica. D'aquesta manera s'aconseguiria un dels postulats del nou *management* que proposa organitzacions ambidextres: d'una banda, la gestió del dia a dia amb robustos criteris d'eficàcia i eficiència (agències) i, de l'altra, la visió estratègica i les capacitats d'anàlisi de prospectiva (conselleries).
- La relació entre el principal (conselleries) i l'agent (agències) mitjançant contractes de gestió o contractes programa. Aquest punt és crític per a l'enfilada i bon funcionament del model. Els responsables principals de la definició d'aquests contractes de gestió o contractes programa són les conselleries (negociant amb les agències) i per a això fa falta que les conselleries posseïxin capacitat de planificació i de control per evitar que les agències siguin les que defineixin i controlin de facto els contractes programa o de gestió.
- Els incentius: és usual que els incentius estiguin ubicats en les agències per fomentar la seva professionalització i per estimular l'eficàcia i eficiència en l'assoliment dels seus resultats (això es tradueix a la pràctica en retribucions elevades per als equips directius de les agències i d'alguns grups dels seus professionals estimulats per la flexibilitat en el seu model de gestió de personal). En canvi, no solen definir-se incentius clars per als professionals que exerceixen les funcions de planificació i control (conselleries), ja que estan constrets per una major rigidesa en matèria de gestió de personal. Aquesta asimetria pot generar el problema més greu vinculat al model d'agències: la intel·ligència funcional i les elevades competències professionals migrarien de les conselleries cap a les agències i les conselleries es descapitalitzarien i no tindrien capacitat real per realitzar una bona planificació, decisió i control. El resultat d'aquest procés és que les agències s'apoderen en excés i s'escapen del control de les conselleries i el sistema s'encareix per una desproporció d'incentius econòmics vinculats als professionals de les agències. Aquesta patologia es podria superar mitjançant les següents mesures:
  - Reforçar institucionalment i amb incentius econòmics els àmbits de l'administració nuclear (conselleries) que s'encarreguen de la planificació, decisió, control i avaluació de les activitats desenvolupades per les agències. Els incentius econòmics no haurien de ser gaire diferents entre els professionals vinculats a les conselleries que s'encarreguen d'aquestes funcions i els directius de les agències. Cada conselleria hauria de tenir una unitat específica encarregada de la planificació i control de les agències que col·labori amb els diferents àmbits sectorials especialitzats del ministeri. Les conselleries haurien de tenir potents sistemes de gestió de la informació i personal especialitzat en aquesta matèria per poder exercir en condicions la funció de principal.
  - Definir unes competències professionals clares i diferents entre ambdós grups de professionals: no és el mateix dedicar-se a planificació i control (capacitats analítiques, competències en gestió de

la informació, domini estratègic de la matèria) que centrar-se en la gestió vinculada a l'execució. Cal, per tant, definir i diferenciar les competències dels funcionaris o empleats públics per exercir aquests diferents tipus de funcions.

D'altra banda, poden existir dos tipus d'agències:

- a) Agències amb vocació de permanència: serien la majoria de les noves agències de la Generalitat.
- b) Agències per projectes que es creen per a un temps determinat per executar una tasca concreta: agències vinculades als projectes europeus, per exemple: agències ad hoc *NextGenerationUE*. Aquest tipus d'agències coincideix amb les agències de la UE que es denominen actualment "agències executives".

Els objectius de millora d'aquest model són:

- Definir organitzacions amb missions i objectius molt clars fomenta la bona gestió.
- La professionalització dels directius (directius amb autoritat) de les agències estimula la neutralitat, l'eficàcia i l'eficiència (la direcció pública professional troba un espai natural i privilegiat en les agències).
- L'autonomia i flexibilitat de les agències fomenta la professionalització i la capacitat d'adaptació a les contingències. Les agències haurien de poder contractar els seus professionals d'una manera més flexible i incorporar, en cas que sigui necessari, talent procedent del sector privat.
- Un model d'agències pot contribuir a ordenar la dispersa i caòtica administració instrumental o funcional de la Generalitat de Catalunya.
- Diferenciar la planificació i decisió política (i també tècnica) de l'execució.
- Es potencia el retiment de comptes tant internament com externament.
- En canvi, no hi ha evidències empíriques que el model d'agències fomenti l'eficiència. Els costos econòmics poden ser semblants, o fins i tot superiors, al del model actual. Els avantatges del model resideixen en els punts anteriors.

Estratègia per a la seva consecució:

1. Descartar la possibilitat de realitzar una transformació ràpida i global en què tota l'administració instrumental o funcional de la Generalitat de Catalunya migri cap al model d'agència. Aquest procés podria ser caòtic atesa la immaduresa de bona part de l'actual administració instrumental per poder fer aquesta migració de manera solvent. L'objectiu final hauria de ser aquest canvi de model però caldria implementar-lo de manera incremental.
2. Iniciar la implantació del nou model d'agència amb agències per projectes vinculades als grans projectes *NextGenerationUE* (una per a cada un dels quatre grans pilars?).
3. Un element clau amb les noves agències vinculades als projectes *NextGenerationUE* és que les funcions de principal són complexes, ja que seran disperses en diferents conselleries i caldria crear unitats ad hoc per a la seva planificació i control. Altres ingredients específics de les agències vinculades als projectes *NextGenerationUE* és la seva lògica de col·laboració publicoprivada (existeix el model de referència d'"altres organismes o altres tipus d'agències" de la UE per a la col·laboració publicoprivada; d'altra banda, també cal tenir present la gestió descentralitzada (AGE, comunitats autònomes i entitats locals) d'aquests projectes.
4. Pensar en la possibilitat de crear algunes agències d'innovació a determinats sectors productius. Una agència d'innovació és una institució creada o gestionada pel Govern que proveeix suport financer o d'un altre tipus per catalitzar o impulsar innovacions al sector privat (definició de l'agència britànica Nesta). Hi ha diversos països que han impulsat aquest tipus d'agències: Regne Unit, Suïssa, Suècia,



Estats Units, Taiwan, Finlàndia, Àustria, Xile i Brasil. Els objectius d'aquestes agències poden ser: a) reparadors del mercat i del sistema: arreglen errors i deficiències del sistema que impedeixen que els negocis innovadors es desenvolupin i inverteixen en R+D sense preferència d'un sector o tecnologia concrets; b) inductors d'una nova d'indústria: focalitzades a transformar l'economia o crear noves fonts de competitivitat econòmica invertint en el desenvolupament d'una sèrie de nous sectors o tecnologies; c) facilitadors d'una missió: col·laboren a induir innovacions per resoldre reptes socials i/o de competitivitat econòmica, amb freqüència en àrees de disseny de polítiques en les àrees de més inversió en R+D com ara defensa, energia, medi ambient o salut; d) optimitzadors del sistema: treballen per assegurar una competitivitat global contínua creant sistemes d'innovació més efectius i facilitadors a través de l'experimentació amb diferents polítiques i barreja de diferents programes públics.

5. Una vegada experimentats els avantatges i dificultats de les iniciatives impulsades en el punt 2, el model d'agència es pot anar estenent a tota la Generalitat avaluant en cada cas dos elements: a) la capacitat que tenen els organismes instrumentals per a reconvertir-se en agències; i b) la reestructuració de les conselleries implicades per assegurar la solvència de les activitats de planificació i control de les noves agències.
6. Cal preveure l'existència d'una tipologia plural i variable d'agències d'acord amb determinades variables (sector, mecanismes de finançament, grau d'autonomia necessària, dimensió i d'altres). Quan una agència tingui personalitat jurídica diferenciada, s'haurien de limitar les opcions a dues figures potencials: les agències de caràcter administratiu i les agències de caràcter empresarial.

## 7 Una proposta per aconseguir unes estructures variables per atendre les contingències

La proposta consisteix a apostar per la gestió de projectes per gestionar les noves iniciatives públiques estratègiques en el marc dels fons europeus extraordinaris impulsats per la crisi de la COVID-19. L'objectiu és doble:

1. Incorporar la lògica de gestió de projectes per gestionar àmbits que requereixen una dinàmica interdepartamental i multidisciplinària en el marc de l'organització de les conselleries de la Generalitat de Catalunya. Gestionar temes nous o sobrevinguts que puguin tenir un marc temporal delimitat. És important tenir en compte que els projectes no tenen caràcter permanent i apareixen i desapareixen en funció de les necessitats i de les contingències.
2. Introduir el mètode de gestió de projectes per a la gestió dels diferents projectes dels fons europeus. Constituir diversos equips ad hoc per a la direcció i coordinació dels projectes vinculats als fons europeus. Aquests equips haurien de comprendre, almenys quatre perfils professionals: a) gestors d'alt nivell (gerents amb capacitats de gestió relacional publicoprivada); b) auditors (un interventor amb dedicació exclusiva al projecte que aporti seguretat jurídica de caràcter econòmic i que, en aquest marc, sigui flexible per trobar solucions als problemes); c) igual que l'anterior però de l'àmbit jurídic i especialitzat en lògiques de col·laboració publicoprivades, i d) tramitadors especialistes en burocràcia europea.

La concepció organitzativa d'aquesta proposta percep la gestió flexible i contingent i que s'hauria d'escapar del rígid i tradicional marc organitzatiu de les conselleries basat tant en departaments (unitats amb competències sectorials i funcionals) com en una jerarquia (subdireccions generals, serveis, seccions i negociats). La idea de base és que la Generalitat de Catalunya hauria d'optar per un model flexible i d'arquitectura variable en el qual no existeixin ni seccions ni negociats ni tampoc bona part dels serveis a nivell estructural. És a dir, a un nivell inferior a les subdireccions generals només hi hauria d'haver un nombre limitat de serveis imprescindibles, i la resta de l'organització hauria de respondre a una arquitectura variable canalitzada per projectes amb una categoria organitzativa assimilable als serveis.

Com que el model anterior és complex d'implementar a curt termini, es proposa un model híbrid en el qual convisqui el sistema clàssic d'organització (serveis, seccions i negociats) amb un model variable i no permanent per atendre les necessitats de transversalitat i/o de donar resposta a uns objectius nous i imprevistos.

La gestió per projectes es modularia partint dels següents ingredients:

1. Els projectes tenen una vocació temporal i han de tenir una data precisa en la qual han de mostrar els resultats i el seu valor públic. Una vegada culminada la seva tasca, l'equip del projecte s'ha de dissoldre i els seus membres s'han de reincorporar a l'organització tradicional o un altre projecte.
2. Els projectes han d'estar dirigits per un cap o responsable de projecte que tingui assignat, en el context organitzatiu, una categoria administrativa clara (la majoria dels projectes haurien d'estar dirigits per un cap de projecte amb una categoria assimilada a una subdirecció general o a cap de servei en funció de la seva major o menor complexitat).
3. En alguns casos hi pot haver personal, en funció de les càrregues de treball, amb doble dependència a temps parcial: adscrit de manera simultània a la seva ubicació estructural en l'organització de les conselleries i adscrit al projecte.
4. Només en casos excepcionals i degudament justificats el model de gestió de projectes podria evolucionar i configurar-se en una nova unitat estructural adscrita a una conselleria. Cal ser el més estricte possible amb aquest criteri, ja que es produirà una tendència natural a fer cristal·litzar els projectes en noves estructures administratives fixes.

En el cas dels projectes directament vinculats a *NextGenerationUE*, la seva arquitectura pot ser molt variable (Jiménez Asensio, 2021):

- a) Per a projectes de gran envergadura poden generar-se agències executives com a noves agències de caràcter no permanent.
- b) Per a la supervisió (planificació i control) de les agències executives anteriors poden generar-se noves unitats administratives d'un nivell equivalent a una direcció general dins d'una conselleria o en un sistema d'interconselleries. Aquestes unitats de supervisió es crearien ad hoc i amb un caràcter temporal.
- c) Per a la gestió de projectes concrets, poden crear-se unitats amb un nivell de subdirecció general o de direcció general en una conselleria o en un model d'interconselleries (aquest últim cas hauria de ser excepcional per no complicar en excés la governança).

Els objectius de millora són:

- Atendre organitzativament de manera ràpida i fluida els nous objectius, funcions i competències. El valor afegit és que s'eviten els complexos i llargs processos de reestructuració de l'organització de l'administració nuclear de la Generalitat de Catalunya.
- Estimular una nova cultura de gestió per projectes i de treball transversal, multidisciplinari i no permanent en el marc d'una arquitectura contingent i variable.
- Fomentar el treball col·laboratiu multidisciplinari per estimular la gestió del coneixement via intel·ligència col·lectiva (principis recollits a la Carta Iberoamericana d'Innovació en la Gestió Pública de 2020) (CLAD, 2020).

Estratègies per a la seva consecució:

1. Activitats formatives: formació en líders de gestió per projectes i en els membres dels equips de gestió per projectes. Formació en matèria de treball col·laboratiu, multidisciplinari i en organitzacions complexes de caràcter matricial.
2. Incentius: vincular la participació en els projectes amb la carrera professional de caràcter horitzontal amb estímuls econòmics temporals durant l'execució del projecte i amb estímuls de carrera i econòmics permanents una vegada s'hagi acreditat un determinat nombre d'anys treballant en projectes.

3. Iniciar experiències pilot en el marc de projectes vinculats a *NextGenerationUE*. Si aquests projectes funcionen bé, s'acumularà un coneixement i aprenentatge per part de les conselleries i és probable que el model de gestió de projectes s'expandeixi i es vagi implantant a les conselleries per a altres necessitats i contingències.
4. Les conselleries que impulsin la gestió de projectes haurien de definir els mecanismes que assegurin el control i avaluació dels processos, els resultats dels projectes, el caràcter majoritàriament provisional dels projectes, etc.

En tot cas, com a reflexió final, cal cridar l'atenció que s'està produint gradualment un canvi en els models organitzatius tant privats com públics i que la crisi del coronavirus pot exercir de catalitzador per a la seva acceleració. Laloux (2016) ens avisa que el model de gestió de les organitzacions s'està quedant obsolet i que tot apunta que s'està a punt de produir un salt crític i transcendent en la implantació de nous models organitzatius productius. Aquest salt consisteix fonamentalment a aprofundir al màxim en el concepte de "col·laboració" (Tamames, 2018: 89). Una altra novetat en la literatura organitzativa vinculada a l'impacte de la intel·ligència artificial i de la robòtica fa referència a l'organització exponencial (Ismail, Malone i Van Geest, 2016). Partint del fet que el món digital està mostrant uns creixements que no s'havien vist mai, la proposta de l'organització exponencial (ExO) és que les organitzacions puguin aconseguir aquests mateixos creixements exponencials esprement les possibilitats de la digitalització i informatització dels seus processos, i mitjançant la reducció al mínim dels actius físics (Tamames, 2018: 90). Una organització exponencial és aquella l'impacte (o resultat) de la qual en l'economia i el seu entorn és desproporcionadament enorme, almenys 10 vegades més gran al comparar-la amb els seus iguals, a altres empreses del sector, de caràcter lineal. Són disruptives, es basen en tècniques organitzatives diferents i en tecnologies acceleradores. És a dir, una nova generació d'organitzacions que poden transformar en creixement exponencial la manera lineal de créixer de les organitzacions tradicionals, a partir de l'ús d'actius com la seva comunitat, personal sota demanda, *big data*, intel·ligència artificial i altres noves tecnologies (Ramió, 2019). Es tracta d'una organització ni centralitzada, ni tancada, ni jeràrquica i sense lideratges concentrats que aposta per una nova manera d'entendre l'estratègia, la cultura, els processos, les operacions, els sistemes i les persones. Un nou model de gestió que aposta per l'holacracia (un sistema d'organització en el qual l'autoritat i la presa de decisions es distribueixen de forma horitzontal en lloc de ser establertes per una jerarquia de gestió), és a dir: un sistema d'autogestió (Robertson, 2015). En definitiva, el treball autònom, el treball en equip, les lògiques cooperatives són els nous valors de l'organització del treball modern. L'Administració no només no pot renunciar a aquests ingredients, sinó que els ha d'estimular constantment mitjançant tota mena d'incentius (formació a empleats i responsables, disseny de llocs polivalents i amb profunditat, processos de treball flexibles amb autonomia, etc.), però tot això dins d'una lògica de jerarquia institucional. L'Administració ha de seguir sent conceptualment jeràrquica (la política dirigeix l'Administració), però amb dinàmiques de treball vinculades a l'autogestió en un sentit estrictament professional tal com el formula Laloux (2016).

## Bibliografia

- Barzelay, Michael. (2000). *The new public management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Campos Acuña, Concepción. (2021). *La Gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*. Madrid: Wolters Kluwer.
- CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020). *Carta iberoamericana de innovación en la gestión pública*. Caracas: CLAD.
- Generalitat de Catalunya. (2013). [Informe de la Comissió d'experts per a la reforma de l'Administració pública i el seu sector públic. Constituïda per Ordre GRI/29/2013 de 18 de febrer](#). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Ismail, Salim, Malone, Michael S., i Van Geest, Yuri. (2016). *Organizaciones exponenciales*. Singularity University Books.
- Jiménez Asensio, Rafael. (2021). [Organización administrativa y gestión por proyectos \(El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos\)](#). Madrid: INAP.
- Laloux, Frederic. (2016). *Reinventar las organizaciones*. Barcelona: Arpa.
- Longo, Francisco. (2021). *Comentarios sobre la Dirección Pública Profesional*. Documentos de trabajo del Grupo de Expertos para la Reforma de la Administración General del Estado. [Text no publicat].
- Mazzucato, Mariana. (2021). *Misión economía: una guía para cambiar el capitalismo*. Madrid: Taurus.
- Metcalf, Les, i Richards, Sue. (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid: INAP.
- Osborne, David, i Gaebler, Ted. (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ramió, Carles. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en los países latinos. Modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 75-115.
- Ramió, Carles. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Catarata.
- Ramió, Carles. (2021a). Introducció. Dins Concepción Campos Acuña (dir.), *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*. Madrid: Wolters Kuwer.
- Ramió, Carles. (2021b). *Innovación pública en Iberoamérica. Presente y tendencias de futuro*. Caracas: CLAD.
- Robertson, Brian. (2015). *Holocracia. El nuevo sistema organizativo para un mundo en continuo cambio*. Barcelona: Empresa Activa.
- Tamames, Rafael. (2018). *¿Qué robot se ha llevado mi queso?* Barcelona: Alienta.