

20

Millorar la productivitat del sector públic, és possible?

Xavier Pont Martín

Resum

La reforma del sector públic és clau per a la millora de la productivitat de l'economia catalana¹³⁵. Segons dades de l'OCDE, la pressió fiscal a Espanya és del 37,08% del PIB. En èpoques d'expansió no ha calgut ajustar les ineficiències de l'administració però amb l'entorn actual es fa del tot imprescindible fer-ho. Les reformes del sector públic en altres regions i països només han pogut portar-se a terme en èpoques de crisi i desconfiança institucional, com la que vivim actualment. Si no som capaços de transformar el sector públic en aquests moments, no serem capaços de fer-ho més endavant.

En aquest article presento vuit reformes concretes a impulsar en el sector públic. Reformes necessàries, ambicioses i assumibles, i que poden suposar importants millores en la productivitat del sector públic. No em centraré en altres aspectes importants de reforma en el sector públic com la llei electoral, les mesures anti-corrupció o la reforma dels partits polítics. Abordaré 8 qüestions concretes on és possible, i factible, reformar si existeix voluntat política: La Gestió per Resultats (GPR); l'aprofundiment en la simplificació administrativa i millora en la regulació; la introducció d'agilitat en els mecanismes de control de l'administració; l'ús extensiu i controlat de mecanismes privats de gestió i de col·laboracions publico-privades; una autonomia progressiva de gestió mitjançant un procés d'agencialització que segueixi unes determinades pautes; l'impuls a la direcció pública professional; la reforma de la funció pública; i la millora de la negociació col·lectiva del sector públic.

Totes elles són reformes estructurals que poden posicionar al sector públic del nostre país a l'alçada d'altres països capdavanters que han sabut fer el canvi, com Nova Zelanda o Suècia¹³⁶.

Introducció

La reforma del sector públic ha estat sovint considerada una quimera, un desig inabordable i un suïcidi per qualsevol agosarat que volgués abordar-la. Els interessos creats per part dels sindicats, les associacions i altres lobbies dels servidors públics, així com el risc que suposa pels partits polítics perdre el favor i els vots dels funcionaris, feia impossible ni tan sols plantejar-la.

¹³⁵ Segons un estudi del 2008 a càrrec de l'economista Modest Guinjoan el sector públic representa un 8% del total d'ocupació a Catalunya i un 12,8% a Espanya. El nombre de funcionaris de l'administració que treballen a Catalunya és de 291.210.

¹³⁶ OCDE Modernising Government: The way forward, 2005.

Així, les successives iniciatives per a reformar aspectes clau del sector públic sempre han quedat mermades i/o reorientades cap a interessos específics de grups d'interès lluny de l'eficiència, la productivitat i la innovació.

És extensa la bibliografia que recolza una transformació radical del sector públic. Durant els anys 90 va sorgir amb força el concepte de Nova Gestió Pública (NGP) com a nou paradigma que volia deixar enrere l'administració burocràtica de Max Weber. La NGP va esdevenir una escola de pensament que basava els seus preceptes en transformar el sector públic a través de la professionalització de la gestió pública, l'ús de mecanismes de mercat per millorar l'eficiència de moltes activitats públiques, i la privatització de moltes de les funcions de l'administració. Va tenir el seu apogeu amb el naixement de la Tercera Via que va abanderar Tony Blair. Molts països, sobretot anglosaxons i nòrdics, van seguir els seus principis bàsics i els resultats ens ofereixen clars i ombres. Són nombrosos els casos d'externalitzacions i privatitzacions que s'han hagut de tirar enrera per problemes en la seva execució, i també són abundants els casos d'executius públics amb autonomia de gestió que han abusat del sistema.

Actualment, el pensament acadèmic sobre la matèria s'ha tornat més sofisticat i polinòmic¹³⁷. Passar d'una Administració burocratitzada a un sector públic modern, obert, i eficient, no té fórmules senzilles ni solucions màgiques. Cada país ha de trobar el seu camí, aprenent dels errors comesos en el passat, incorporant bones pràctiques d'altres països i entorns que puguin encaixar en la cultura política autòctona, i mostrant-se obert al canvi. Alguns agosarats diuen que ja no hi ha diferències entre dretes i esquerres, sinó que ja només hi ha diferències entre els que estan oberts als canvis i els resistents. A vegades les esquerres, teòricament més progressistes i menys conservadores, resulten ser les que persisteixen en defenses dogmàtiques o ideològiques contra la lògica del sentit comú i l'evidència empírica (Colomer, 2009).

Tot i la complexitat de la matèria, els països que han transformat els seus sectors públics amb un cert i reconegut èxit, com Finlàndia, Suècia o Nova Zelanda, sí que sembla que comparteixen alguns trets comuns. El primer aspecte compartit fa referència al moment idoni per la reforma. Per aconseguir transformar el sector públic sol ser necessària una crisi econòmica i social que remogui la consciència col·lectiva. Aquesta força i pressió social és la que permet que el país i els seus interessos s'avantposin per sobre de certs grups de pressió, com sindicats o partits polítics. A Catalunya ens trobem en temps de crisi de l'economia i, també, de la credibilitat de les institucions públiques. Si no som capaços de reformar el sector públic en aquests moments, sembla difícil aconseguir-ho més endavant.

Un altre tret comú dels països que han emprés profundes reformes a l'administració és un Govern i un lideratge forts, sense àncores que condicionin a l'hora de governar. També, tot i que no sempre és així, aquestes reformes són més senzilles d'abordar a principi de legislatura. Per últim, l'experiència comparada d'altres regions i països, mostren la necessitat de consensuar políticament aquestes reformes. És necessari un lideratge fort, però amb consens amb la resta de forces polítiques i agents representatius de la societat. Consens que no significa unanimitat, ja que serà inevitable topiar amb interessos corporatius que voldran malmetre la reforma a canvi del consens.

¹³⁵ Longo, Els escenaris de la gestió pública del segle XXI

Mai s'havia parlat tant de reforma del sector públic a Catalunya. Els partits polítics i les seves sectorials bullen amb noves propostes, el sector acadèmic produeix més material que mai, i els mitjans de comunicació es posicionen respecte a la reforma. Sembla que ha arribat l'hora d'abordar de manera ambiciosa i convençuda aquest gran repte.

Com afrontar aquesta reforma? Quins elements imprescindibles hauria de contenir? En aquest article abordarem només aquelles reformes que tenen relació amb la millora de la productivitat del sector públic. Altres aspectes, com la recuperació de la confiança política, les mesures de transparència i control del frau, la llei electoral o el canvi de sistema polític no seran tractats en aquest article, tot i que òbviament, tenen la seva importància i afecten, sens dubte, també a la productivitat en segona derivada.

La metodologia i ordre de l'article seguirà l'estructura bàsica marcada pel document de la OCDE (2005) *La modernització de l'Estat: el camí a seguir*. En base a aquest document, avaluarem les diferents tendències de reforma del sector públic imperants en altres regions i països, i el seu possible desenvolupament a Catalunya i Espanya. Després de les aportacions dels principals referents i estudiosos del sector públic a Espanya com Prats (2009), Ramió (2009), Longo (2007), Villoria (2007) i Jiménez Asensio (2007), i a través de l'experiència pràctica de l'autor dins de l'administració, abordarem les reformes i propostes necessàries per transformar el sector públic al nostre país. Farem una anàlisi possibilista, essent conscient del punt de sortida i de les nostres particularitats institucionals, socials i culturals.

Els àmbits que tractarem seran vuit i estan alineats amb les principals tendències que s'observen en els sectors públics arreu del món:

1. **Gestió per resultats (GPR):** La GPR aposta per introduir dins de l'administració tècniques, processos i metodologies basats en l'eficiència i els resultats esperats. Proposa millorar la productivitat del sector públic a través de l'ús de la planificació estratègica i la programació, la utilització d'indicadors concrets mesurables de l'èxit de les polítiques, l'avaluació del rendiment obtingut i la presa de decisions posterior en funció dels resultats obtinguts. Es tracta de gestionar en base als resultats finals (*outcomes*) i no en base als resultats parcials (*outputs*) o en base als recursos (*inputs*). Per aconseguir l'èxit de la GPR cal instaurar un sistema d'incentius i pressions que faci el sistema eficient. Si no, hi ha el risc de caure en la burocratització planificadora que no serveix per a res més que per fer semblar que les decisions es planifiquen. La gestió del pressupost per resultats¹³⁸ esdevé també un element clau del sistema, així com els contractes de gestió i els contractes programa, com a instruments per assegurar l'autonomia de gestió i la rendició de comptes.
2. **Simplificació administrativa i millora de la regulació:** es tracta de facilitar a les empreses i ciutadans uns procediments administratius senzills i àgils. L'e-Government, la transformació del control burocràtic *ex-ante* cap a les declaracions responsables, l'eliminació de requeriments normatius a empreses i ciutadans que no compleixin l'anàlisi cost-benefici, i l'aplicació dels principis de la *Better Regulation*¹³⁹ són quatre àmbits fonamentals d'aquesta reforma.

¹³⁸ Serra, 2007

¹³⁹ Baiges, Gibert, Pellisé i Tornabell: *Better Regulation: una estratègia ineludible*, 2008

3. **Introducció d'agilitat i eficiència en els sistemes de control de l'administració:** es tracta de reorganitzar els sistemes de control administratiu per deixar de ser una administració burocratitzada que pren decisions de manera lenta i poc resolutiva, i que crea més problemes que en soluciona. S'han de repensar les funcions controladores d'assessoria jurídica, control econòmic i intervenció, per introduir incentius a l'agilitat i diligència, sense que es malmetin els controls que siguin necessaris. Aquesta reforma és especialment difícil en els temps actuals on els recents casos de corrupció més aviat porten a que la ciutadania reclami augmentar els controls i els procediments. Però el futur de la nostra economia no es pot permetre que l'administració sigui una màquina pesada, lenta, i ineficient, que vol fer coses però no pot.
4. **Ús de mecanismes privats per millorar l'eficiència del sector públic i sorgiment d'un nou paradigma de la gestió pública amb les col·laboracions públicoprivades:** les externalitzacions de serveis a empreses privades, les concessions d'infraestructures a promotors privats, i l'ús dels txecs o cupons com a mecanisme alternatiu als serveis públics, poden aportar millores en l'eficiència del sector públic, tot i que no són solucions amb validesa universal, ja que sovint, si el disseny i els controls no són els adequats, poden comportar problemes d'equitat i de qualitat, com s'ha pogut demostrar en els darrers anys. D'altra banda, les col·laboracions públicoprivades no estandaritzades (és a dir, no regulades en forma d'externalitzacions, concerts, concessions o txecs) s'estan convertint en un nou paradigma que aporta innovació i eficiència en el sector públic. Aquestes col·laboracions poden disposar de forma jurídica pròpia (PPP¹⁴⁰) o no. El sector públic no té recursos (econòmics, humans i tècnics) per impulsar tots els projectes que convenen a la nostra societat. En canvi, mitjançant aliances i mecanismes de finançament creatius amb el sector privat poden anar molt més enllà que amb els seus propis mitjans.
5. **Agencialització de l'administració pública:** l'administració s'està convertint progressivament en un *holding* d'organitzacions i entitats varies, amb autonomia de gestió i vinculades amb l'administració mitjançant contractes programa o contractes de gestió. El procés de descentralització de l'administració pot comportar millores en eficiència i productivitat, però també comporta greus problemes si no es fa adequadament, com hem pogut experimentar a Catalunya amb alguna fundació.
6. **La direcció pública professionalitzada:** aconseguir una direcció pública professionalitzada, que respecti els principis de mèrit, capacitat i igualtat d'oportunitats és un dels grans reptes de qualsevol sector públic. Entre els directius polítics i els directius de carrera ha d'anar sorgint una classe intermitja de directius professionals amb autonomia de gestió, desvinculats de la confiança política i amb els seus càrrecs i les seves retribucions subjectes al seu rendiment. Experiències comparades com la de Xile¹⁴¹ o Dinamarca, ens poden donar algunes pistes de com hauria de ser la reforma que hauríem d'impulsar des de Catalunya. Jiménez Asensio i Villoria (2007) en un fantàstic llibre, expliquen com s'hauria de construir a Espanya aquesta direcció pública professionalitzada.
7. **La reforma de la Funció Pública:** en una enquesta publicada recentment per part del Ministeri d'Hisenda, 4 de cada 5 funcionaris es consideraven desmotivats en la seva feina diària. A part

¹⁴⁰ Public Private Partnership

¹⁴¹ Longo, 2009

de sentir-se també maltractats per part dels seus dirigents polítics i estar convençuts que l'administració està encarcerada i anclada en tràmits burocràtics. Per tant, no sembla que el problema per a la reforma de la Funció Pública siguin els propis funcionaris. Aconseguir uns cossos de funcionaris motivats i centrats en la seva funció de servidors públics és un dels grans reptes del nostre país. Els processos de selecció, el sistema d'incentius i pressions dels funcionaris en la seva activitat professional diària, els mecanismes de promoció, i ells llocs de per vida, són alguns dels assumptes que cal abordar.

8. **La reforma de la negociació col·lectiva en el sector públic:** la negociació a l'administració és clarament asimètrica amb uns sindicats forts i coneixedors del que volen, i uns polítics febles i disposats a quedar bé amb els sindicats. Establir procediments per una negociació d'igual a igual, entre representants dels treballadors públics i representants del Govern o la ciutadania, és també un repte clar de futur. Crear una patronal pública, o un consell de ciutadans que vetlli pels acords, són algunes de les possibles solucions.

2. Les vuit reformes que Catalunya necessita per a modernitzar l'administració

2.1. La Gestió per Resultats

La Gestió per Resultats, tal com la proposen autors com Serra (2007) o el manual del BID (2007) es compon de 4 grans fases: la planificació estratègica en base a resultats, l'execució, l'avaluació, i la rendició de comptes.

La planificació estratègica en base a resultats és el procés mitjançant el qual es defineixen els objectius que es pretenen assolir, les polítiques que calen per tal d'aconseguir els objectius desitjats, els indicadors que ens marquen si s'han assolit o no els resultats, el pressupost associat a les polítiques que es volen promoure, i les responsabilitats d'aquestes polítiques.

Són remarcables els avenços en planificació estratègica que s'han desenvolupat des de principis dels noranta fins ara, en les administracions local, autonòmica i estatal a Espanya. Els processos s'han anat perfeccionant progressivament, i són pocs els Ajuntaments o altres administracions que no han desenvolupat mecanismes formals de planificació de l'activitat pública. Existeixen, però, alguns problemes que han anat sorgint amb el temps:

1. Elaboració de plans excessivament teòrics, desenvolupats moltes vegades per encàrrec, sense els consensos necessaris, i amb l'únic ànim de mostrar que es disposa d'un pla. Aquest és un defecte típic de les administracions locals, on papers més o menys consistents queden aparcats en les guixetes dels despatxos dels alcaldes o regidors.
2. Disseny de plans i contractes programa per complir l'expedient, com una funció o una activitat mecànica que toca fer-la i que s'encarrega a tècnics de segona fila. El concepte de contracte de gestió –o contracte programa– que prové de les cultures anglosaxones, té molt sentit sempre i quan no es perverteixi la seva essència bàsica. Per tal de no fer-ho, cal una negociació i un debat dels objectius i els continguts entre les dues parts, l'establiment d'un acord i uns compromisos per part de les direccions respectives, el compromís de la seva posterior avaluació, i l'ajust del contracte en funció dels resultats

- obtinguts. Si es vol introduir aquesta mecànica però no es respecta la seva filosofia de base, es cau en un procés administratiu per complir l'expedient que només fomenta la burocratització.
3. Confecció de plans estratègics amb força consens, uns objectius ben definits, moltes vegades incloent indicadors d'assoliment de fites, però que, a l'hora de la veritat, no tenen qui els impulsi, no reben les dotacions pressupostàries necessàries, i queden com a un recull de bones voluntats. Aquest cas és més típic d'alguns departaments de la Generalitat, d'universitats i/o d'organitzacions territorials.
 4. Excés de planificació estratègica entre organismes i unitats administratives que volen ser capdavanteres en determinades polítiques. És remarcable el cas de la política d'innovació a Catalunya, que ha estat planificada fins a cinc vegades aquesta legislatura: amb el Departament d'economia i finances, planificant a través de l'Acord Estratègic; l'agència ACCIÓ desenvolupant el seu propi pla estratègic; la Secretaria d'Indústria impulsant el pla de política industrial; la CIRIT el Pla de Recerca i Innovació; i una nova unitat administrativa, que es va crear *ad-hoc* per part del Govern, per planificar el Pacte Nacional de Recerca i Innovació. En tots els plans hi consten objectius, actuacions, pressupostos i responsables. Existeixen òbviament coincidències, però també contradiccions. El més curiós del cas és que el procés d'elaboració anual del pressupost no té en compte cap dels plans, i els executius responsables de la política d'innovació acaben moltes vegades decidint allò que ells bonament consideren com a política necessària. Aquest és el cas d'una administració que planifica amb excés i executa amb discrecionalitat, sense tenir gaire en compte els plans. Les empreses solen pecar del contrari, executen molt i planifiquen menys. Algunes administracions estan caient en la trampa de la planificació, convertint a l'administració en burocràtica per una altra drecera, i caient, per tant, en el pecat del qual intentaven fugir.
 5. Desconnexió dels plans estratègics del pressupost. La Generalitat ha fet un gran esforç aquesta legislatura per disposar d'un Pla de Govern ben estructurat, amb objectius, indicadors i responsables. De fet, ha estat un esforç ingent i ben dirigit que permet disposar d'un full de ruta clar i fer un seguiment periòdic del mateix. Els departaments reben la pressió de Presidència per al seguiment efectiu del Pla, i han de tenir els seus propis plans departamentals que, a diferència de legislatures anteriors, estan alineats amb el propi Pla de Govern. Existeix, però, una desconnexió remarcable amb el pressupost i la seva gestió. La gestió del pressupost comença a elaborar-se per programes i amb indicadors, però no estan encara alienats ni molt menys amb el Pla de Govern. S'estan fent esforços per alinear ambdós processos però problemes informàtics i d'altres tipus estan dificultant la tasca. Un pla sense pressupost o memòria econòmica és un full sense cap valor. Les unitats competents en matèria pressupostària han d'estar coordinades amb les unitats planificadores.
 6. Deficiències en el seguiment del plans. Algunes administracions poden arribar a tenir fins a deu plans estratègics en marxa sobre diferents temes. Alguns, com hem vist anteriorment, en plena contradicció. Molts dels plans no tenen mecanismes de seguiment i només es revisen puntualment, per adonar-se que no s'estan complint cap dels propòsits marcats. Els Departaments del Govern de la Generalitat han creat unitats especialitzades per fer el seguiment i reportar sobre tota la quantitat de plans que

existeixen. Són persones especialitzades que coneixen tota l'arquitectura de plans i que, en funció de cada pla, fan els seguiments pertinents. Els executors de les mesures, els directors i els responsables, es desentenen i només se'n preocupen puntualment, quan algú els ho demana.

7. Manca d'avaluació dels plans i polítiques. La cultura de l'avaluació de polítiques públiques, a diferència de la planificació estratègica, és encara molt incipient. Sí que existeix més cultura en l'establiment d'indicadors de seguiment, però no de la seva avaluació, sobretot quan aquesta avaluació ha de ser mitjançant mecanismes externs i independents. L'Estat i la Generalitat han creat organismes especialitzats en avaluació de polítiques públiques aquesta legislatura però el seu impacte és encara menor. L'avaluació és un aspecte clau dels plans i polítiques ja que sense avaluació no hi ha rendició de comptes, ni ajustos en allò que funciona i allò que no. De fet, sense avaluació hi ha un alt risc de crear una burocratització de la cultura planificadora, semblant a l'administració controladora d'antuvi.
8. Falta d'un sistema d'incentius i pressions lligat al compliment dels plans i polítiques. Si la cultura avaluadora està en fase primigènia, l'establiment de sistemes d'incentius i pressions lligats al compliment dels objectius és pràcticament inexistent. La rendició de comptes davant d'altres instàncies polítiques i davant de la ciutadania és força pobre; els incentius en cas de bon compliment, o les pressions en cas de no compliment, es troben en comptades ocasions. Aquestes mancances tenen molt a veure amb l'organització de la direcció i la funció pública, la manca de cultura avaluadora per part dels Governos, els mitjans de comunicació, i la ciutadania en general.

Què podem fer establir una millor Gestió per Resultats a les nostres administracions?

Algunes propostes interessants a estudiar serien les següents:

1. Fomentar la cultura en el disseny de plans, projectes i polítiques d'èxit en base a resultats, i aprendre els elements clau i decisius per a una bona planificació i una òptima execució. Són massa les coses que es perden pel camí perquè algun dels elements no s'acaba de fer del tot bé. S'hauria de crear més cultura i coneixement en el disseny de les planificacions. Aquest mateix objectiu l'està impulsant de manera encara incipient el Consorci Ivàlua, però resta encara molta tasca a fer.
2. Establir un procés de planificació únic i integrat per a tot el Govern, lligat al Pressupost per programes i resultats. El Pla de Govern és el full de ruta de tota administració, que pot tenir les derivades que calgui, però sempre integrades en el pla base, i que ha de tenir clars els indicadors, pressupostos i responsables lligats a les seves polítiques i actuacions.
3. Altres plans sectorials i específics poden ser necessaris per abordar matèries específiques, però han de lligar-se també al pla i pressupost base per no generar frustració. Una societat ha de ser aspiracional en els seus propòsits, però realista en la seva execució. Actualment és totalment impossible donar compliment als plans i objectius que ens hem marcat com a societat, i la línia entre l'ambició de país i la frustració és molt fina.

4. S'ha d'instal·lar la cultura avaluadora entre totes les capes de la societat. La creació d'organismes i un mercat d'avaluació de polítiques públiques és clau per generar la cultura necessària que fomenti el canvi. Els mitjans de comunicació haurien de fer-se seu l'objectiu avaluador, i ser més objectius a l'hora de fer el marcatge a l'activitat pública. La ciutadania també hauria de promoure una avaluació més rigorosa de l'activitat pública a través dels seus representants i organismes intermedis.
5. Establiment d'un sistema d'incentius i pressions entre la direcció pública –i si pot ser també entre la funció pública– que lligui els plans i els objectius al reconeixement, promoció i retribució de les persones. Aquests incentius no han de ser necessàriament de tipus econòmic.

4.2. Simplificació administrativa i millora de la regulació

Són destacables els avenços en simplificació administrativa en les administracions locals, autonòmica i estatal dels darrers anys. El Pla de 45 mesures per a la simplificació administrativa del Govern de la Generalitat¹⁴², el desplegament de la directiva de serveis, o la nova llei d'economia sostenible de l'Estat, són clars exemples en la bona direcció.

Aconseguir que es creïn empreses en pocs dies i amb un cost baix, la finestra única de tràmits i serveis per a les empreses, la declaració responsable –com a element que substitueix el control administratiu ex-ante en processos de posada en marxa d'activitats–, la qualitat normativa, com un procés de control que garanteix que les normes no creïn noves càrregues per a la ciutadania i les empreses, o l'*e-government*, com a nou paradigma de relació entre l'administració i els ciutadans, són alguns elements totalment assumits pel nostre sector públic, i que si encara no han estat desplegats amb tota la seva potència és per tractar-se de processos complexos, o per algunes ineficiències en la seva execució, o per determinats interessos corporatius que bloquegen encara algunes reformes. No em queda, però, cap dubte que és qüestió de mesos que els avenços es faran del tot efectius.

Per tant, en aquesta matèria, s'està en la bona direcció. L'únic problema és que una vegada aquestes fites s'hagin assolit, haurien de comportar canvis organitzatius i, en molts casos, substitució de llocs de treball que han perdut la seva raó de ser. Aquest és, però, un procés que no es duu a terme degut a l'organització actual de la funció pública i altre personal a càrrec del sector públic. Si no es fan aquests canvis, moltes de les millores de productivitat que porten aquestes fites s'esvaeixen i queden en no res. De fet, podríem dir que som més efectius però, en canvi, no més eficients.

4.3. Agilitat i eficiència en els sistemes de control de l'administració

Moltes de les persones que han fet el salt des del sector privat al sector públic destaquen com les bones voluntats i propòsits que tenien a l'inici de la seva etapa pública han quedat sovint frustrats per la maquinària de control administratiu del sector públic.

¹⁴² DECRET 106/2008 del Govern de la Generalitat, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica.

Són molts els casos de corrupció i malversació de fons públics que ens han portat amb el temps a desenvolupar un sistema de control administratiu pesat i burocràtic, que com mostren els recents casos de corrupció, tampoc evita moltes vegades el tipus de pràctiques que havien d'evitar i pel que s'havien dissenyat originàriament aquests controls.

El que sí provoca aquesta maquinària burocràtica és una manca d'agilitat i adaptació a les necessitats dels administrats. Els polítics dissenyen polítiques i programes que queden bloquejats o endarrerits durant mesos, degut a que aquest aparell de control públic no respon a cap mena de criteri lligat a la productivitat de les polítiques públiques. Així, les assessories jurídiques, les àrees de gestió i control econòmic, les intervencions i altres instàncies de control es dediquen a fer la seva feina el millor que poden, sota les seves premisses d'èxit, que són bàsicament assegurar que tot es fa d'acord als procediments administratius i reglamentaris, sense importar si les seves apreciacions poden endarrerir polítiques necessàries per la ciutadania. De fet, existeixen incentius inversos, en el sentit que aquestes instàncies són reconegudes quan paren processos o detecten anomalies.

Una altra derivada del mateix problema es dona perquè l'organització del sistema en les administracions estatal i autonòmica, on existeixen aparells de control administratiu en cada ministeri i departament, fa d'extrema dificultat promoure projectes transversals entre ministeris i departaments. Els aparells de cada unitat no obeeixen als mateixos criteris i entren sovint en flagrants contradiccions. La societat contemporània necessita, cada vegada més, polítiques transversals, i l'administració es mostra incapaç d'oferir-les per problemes d'organització interna.

Algunes propostes per millorar la productivitat dels sistemes de control administratiu a Catalunya serien:

1. Establir sistemes de medició i incentius que afavoreixin l'agilitat en els aparells de control administratiu. És evident que l'agilitat no s'ha de produir a canvi de laxitud en els controls, però és necessari establir un cert equilibri entre ambdós objectius. És possible millorar els controls i ser àgil. De fet, moltes vegades quan millores la forma de controlar, aconseguixes ésser més àgil.
2. Centralitzar bona part de les activitats de control administratiu en una única agència, que funcioni sota criteris d'eficiència i bon govern. La funció de control administratiu no deixa de ser una activitat més en la cadena de valor del sector públic i es pot perfectament reorganitzar per ser més eficient. Aquesta és una proposta trencadora i difícil d'implementar, però podria solucionar en bona part els problemes actuals.

Existeixen regions i països que han sabut fer-ho. Per tant, no és excusa la multitud de topalls amb que ens trobarem a l'hora d'establir controls als propis controladors.

2.4. Ús de mecanismes privats per millorar l'eficiència del sector públic. El nou paradigma de la col·laboració públic-privada.

La Nova Gestió Pública de finals dels noranta pretenia com a solució màgica per als problemes de l'administració burocràtica, introduir mecanismes privats en la gestió de les polítiques

públiques. D'aquí, moltes administracions començaren a introduir massivament l'externalització de la provisió de serveis, els concerts públics, les concessions d'obra pública, i/o els txecs o vals de serveis. Les mancances de finançament i la voluntat d'ajudar al sector privat varen ser també motors d'aquest canvi.

Passats uns anys, el procés ha tingut llums i ombres. En molts casos ha servit per millorar l'eficiència, la innovació, i fer polítiques que d'altra manera no s'haguessin portat a terme. En altres casos, la política ha estat un fracàs absolut i el Govern ha hagut de tornar enrera i recuperar el control públic.

Alguns dels elements a tenir present en l'ús de mecanismes privats en el sector públic són:

1. Diferenciar clarament entre el disseny i control de la política pública, i la provisió del servei. El primer hauria d'estar quasi sempre en mans públiques, mentre que la provisió pot estar perfectament en mans privades.
2. L'externalització, concessió o política de txecs ha de ser definida clarament, i determinar els riscos que cada part assumeix i els resultats que se n'espera. Una mala planificació de l'externalització és garantia quasi segura de problemes en el seu desplegament.
3. El sector públic s'ha de reservar sempre el control de l'activitat externalitzada, i en cas d'incompliment, el dret a recuperar l'activitat o servei.
4. Existeixen problemes d'equitat, transparència i concurrència en l'ús de mecanismes privats que han de ser resolts o reflexionats prèviament. Una política de txecs a les escoles, per exemple, segons com es dissenyi, pot afavorir el sorgiment d'escoles i ciutadans amb més drets que d'altres.

D'altra banda, estem assistint en els darrers anys al sorgiment d'un nou paradigma en la gestió pública: les col·laboracions público-privades. Alguns agosarats l'han anomenat el nou Estat relacional¹⁴³ que superarà a l'Estat del benestar; altres ho veuen més com un procés que ha de fer més eficient a l'administració; i alguns, per contra, es mostren escèptics sobre la seva potència.

La realitat és que les col·laboracions público-privades prenen mil formes segons l'activitat, la cultura o el tipus de sector privat de cada país, però és innegable la seva potencialitat. Les col·laboracions público-privades poden aportar creativitat i innovació, noves formes enginyoses de finançament a les que el sector públic per si sol no podria accedir, eficiència en la provisió dels productes o serveis públics, transparència i més participació de la ciutadania en l'activitat pública. Ja sigui amb aliances formalitzades (PPP o empreses mixtes), ja sigui com a fórmules més estandarditzades (concerts, concessions, txecs, etc.) o mitjançant mecanismes més informals com xarxes o col·laboracions puntuals, la seva força és innegable. Amb la situació actual de crisi econòmica i l'escassetat de recursos, el seu desplegament pot ser encara més ràpid a mesura que es trenquin les barreres ideològiques d'alguns que encara es mostren resistents.

¹⁴³ Vernis, 2007

Algunes propostes per a la millora de la productivitat mitjançant l'ús de mecanismes privats serien les següents:

1. Estendre l'ús de mecanismes privats en la provisió de serveis públics, però crear algun procediment que garanteixi un disseny adequat dels plecs o condicions del contracte, i alguna unitat que asseguri un bon seguiment i control ex-post del servei o infraestructura.
2. Crear un departament o unitat pròpia sobre col·laboracions públic-privades, que tingués com a principal objectiu estendre la cultura i les bones pràctiques en aliances públic-privades d'arreu del món entre les diferents àrees de l'administració.
3. Promoure que la societat i les empreses s'impliquin en solucionar problemes i reptes públics d'una manera més innovadora i eficient. Els missatges dels Presidents, Ministres, Consellers o Alcaldes són decisius si es vol aconseguir aquest compromís.

2.5. Agencialització de l'administració pública

El procés de descentralització de les administracions públiques de tot el món ha fet que les administracions funcionaries i burocràtiques es transformessin progressivament en administracions *holding*, amb participacions en multiplicitat d'organismes, agències, consorcis, fundacions i empreses públiques.

El punt fort d'aquest procés és la creació moltes vegades d'estructures més flexibles, amb autonomia de gestió, i *management* professional. El punt feble és la creació d'estructures que van per lliure, sense control ni coordinació, i amb unes direccions, com s'ha demostrat recentment, que poden caure en la temptació de la malversació de fons públics.

Al igual que succeeix amb l'ús de mecanismes privats, en el sector públic no existeixen fórmules màgiques en aquesta qüestió. La Nova Gestió Pública, amb els seus grans dogmes de fe, ha donat pas a un pensament més complex i relativista, on una solució pot ser bona o dolenta segons com es dissenyin alguns elements determinants de la seva estructura.

En el cas de les agències¹⁴⁴ la clau resideix en fixar una sèrie de criteris clau:

1. L'Agència depèn orgànicament d'una unitat política concreta a la qual es lliga mitjançant un contracte de gestió, o un contracte programa, que determina què s'espera d'ella, i quantifica els resultats esperats.
2. L'Agència té un director propi, escollit en base a mèrits propis per un procediment reglat, i amb els seus incentius lligats als resultats marcats en el contracte de gestió.
3. El director pot escollir amb independència el seu propi equip i té autonomia de gestió per aconseguir els objectius marcats.

¹⁴⁴ Longo, 2008

4. La unitat política a la qual respon l'Agència estableix un òrgan de seguiment i una sèrie de controls per seguir l'activitat de l'Agència, però no intervé en la seva gestió diària.
5. El director de l'Agència respon periòdicament a la unitat política corresponent, i el seu lloc de treball i els seus incentius estan lligats als resultats aconseguits.

Si es respecten aquests criteris, no té gaire importància la forma jurídica de l'Agència. Desgraciadament, la majoria d'instruments que tenim en les administracions local, autonòmica i estatal fallen en algun d'aquests criteris, i quan això succeeix, tot allò de positiu que pot tenir el procés d'agencialització es pot convertir en negatiu.

Algunes propostes per a la millora de la productivitat mitjançant una reestructuració del procés d'agencialització serien les següents:

1. Establir com a norma per a les organitzacions que formen el sector públic els cinc criteris de bon govern que hem explicat en les línies anteriors.
2. Crear una unitat pròpia a l'administració que tingui com a únic objectiu fer el seguiment i control de l'activitat dels diferents organismes que formen part del sector públic i emeti recomanacions sobre: organismes que han perdut la seva raó de ser; altres que han de mantenir la seva activitat un temps; i altres que cal potenciar. Són moltes les iniciatives que s'han posat en marxa els darrers trenta anys, i que a dia d'avui no tenen cap sentit. El sector públic sembla incapaç de tancar cap activitat i quan es planteja alguna nova iniciativa sempre sol comportar la creació d'alguna nova figura. De fet, els directors i equips de les agències solen tenir com a primer objectiu la supervivència a qualsevol preu, i cap dirigent públic s'atreveix a fer-hi front.

2.6. La reforma de la direcció pública professional

Actualment a Espanya existeixen tres nivells de direcció pública a les administracions local, autonòmica i estatal¹⁴⁵:

1. Els directius polítics, escollits personalment pels partits polítics entre les seves bases o acudint puntualment a professionals externs.
2. Els càrrecs de confiança, escollits normalment per part dels directius polítics, a vegades sota recomanacions dels partits que governen.
3. Els directius de carrera, escollits per part dels directius públics entre la base de funcionaris de carrera sota criteris força restrictius.

Aquests tres nivells no tenen una delimitació clara de les seves funcions, i moltes vegades es molesten entre ells. El directiu polític assumeix funcions de gestió, els càrrecs de confiança elaboren polítiques, o el directiu funcionari entra en el disseny de les polítiques.

¹⁴⁵ Ramió, 2009

Tanmateix, el problema principal el trobem amb els criteris per escollir els directius públics i els càrrecs de confiança, que no obeeixen exclusivament al mèrit i capacitat. Els partits polítics escullen moltes vegades tenint present altres criteris, com poden ser la fidelitat, la necessitat de trobar espai a una persona determinada, o l'equilibri entre famílies o branques polítiques. Això fa que, en ocasions, les persones escollides no tinguin el nivell que seria aconsellable i, a part de repercutir negativament en el rendiment esperable, es dona una imatge cap a la ciutadania de poca professionalitat.

Tot aquest sistema per a l'organització i nomenament del *management* públic provoca tres tipologies d'ineficiències o *gaps*:

1. *Gap* de capacitat: és la diferència de rendiment entre la persona que mereixeria el lloc de treball i la persona escollida sota criteris no sempre de mèrit.
2. *Gap* de coneixement: moltes persones capaces són escollides per dirigir matèries que no coneixen. Són persones de confiança política, però que no estan reconegudes pel sector on treballaran i que, per tant, tindran necessàriament, en el millor dels casos, un temps d'adaptació fins conèixer els reptes i les problemàtiques d'aquella matèria en concret.
3. *Gap* d'organització: quan la política i la gestió es superposen, i els directius polítics, els càrrecs de confiança, i els directius de carrera no tenen ben delimitades les seves funcions, es produeixen inefficiències en l'impuls de polítiques públiques, algunes funcions es dupliquen, i altres s'abandonen.

Per tal de subsanar aquest problema, la majoria d'autors defensen el desenvolupament d'una nova classe dirigent, els directius públics professionals, que tindria el següent perímetre d'actuació:

1. Els directius polítics queden cenyits a un nombre més reduït de l'actual (per exemple, en el cas de la Generalitat, només President, Consellers i Secretaris Generals) i la resta passen a ser directius públics professionals.
2. Els càrrecs de confiança entren a formar part de la categoria de directius públics professionals, potser amb alguna excepció (per exemple, caps de gabinet)
3. Els directius de carrera també queden subsumits en la nova categoria de directius públics professionals.

Els directius públics professionals es caracteritzen pels següents trets distintius¹⁴⁶:

1. Són seleccionats de manera independent, sota criteris de concurrència, capacitat i mèrit. La selecció la fa alguna institució o entitat de reconegut prestigi, pública o privada, i amb mecanismes que garantitzin la independència i la transparència del procés. Un exemple de bona pràctica és el de Xile, on han creat una agència especialitzada que selecciona mitjançant processos oberts i competitius la major part dels alts càrrecs del Govern. De fet, selecciona tres candidats per cada lloc i és el polític qui escull entre aquests tres candidats finals.

¹⁴⁶ Asensio i Villoria, 2008

2. El polític no intervé durant tot el procés de selecció, tot i que és recomanable donar-li un cert rol al final del procés (dret de veto després d'una entrevista, possibilitat d'escollir entre varis candidats, etc.).
3. El directiu públic professional es contracta per mandats no necessàriament alineats amb el mandat polític. De fet, és recomanable que vagi deslligat, per evitar el clientelisme polític i donar continuïtat i estabilitat a les polítiques públiques.
4. El directiu públic professional es lliga amb l'administració mitjançant un contracte de gestió on s'especifiquen els objectius que s'espera d'ell, les funcions del seu lloc de treball, els recursos dels quals disposa (econòmics, humans, tècnics, etc.), la forma d'avaluació del seu rendiment, la seva retribució, i la dependència jeràrquica a qui s'adscriu.
5. El directiu públic professional pot ser cessat en qualsevol moment si no compleix amb la tasca encomanada o si s'acaba el seu mandat. Dit això, i per contra, no podrà ser cessat per qüestions de confiança política.
6. El directiu públic professional haurà de gaudir d'autonomia de gestió i direcció en el seu lloc de treball. Això vol dir que se li haurà de donar alguna possibilitat de construir el seu propi equip i aportar processos i mètodes de treball propis.
7. El directiu públic professional haurà d'ésser avaluat periòdicament per part dels seus superiors de manera rigorosa i formal.
8. Es podrà establir un sistema de retribucions variables pels directius públics professionals, sempre i quan estiguin lligats als objectius que consten en el seu contracte de gestió.

Tots aquests punts haurien de desenvolupar-se en una llei autonòmica o decret del directiu públic professional que desplegués la potencialitat del *Estatuto del Empleado Público Estatal*, on ja consta una referència a aquest tipus de directiu.

2.7. La reforma de la Funció Pública

Poques persones, per no dir ningú, neguen la necessitat de reformar el cos de funcionaris. Fins i tot, com mostren algunes enquestes, els mateixos funcionaris són els primers que no estan a gust amb els seus llocs de treball i creuen que s'ha de fer una reforma profunda del funcionament de la Funció Pública.

El problema ens el trobem a l'hora de definir com ha de ser aquesta reforma. És en aquest punt on les visions dels diferents agents que opinen al respecte es contradiuen i entren en conflicte.

Alguns aspectes, però, on existeix força consens per ser reformats serien els següents:

1. Eliminar els llocs garantits de per vida. Les administracions públiques modernes arreu del món ja no garanteixen els llocs de treball per sempre i fixen una temporalitat, acabada la qual i en funció de l'avaluació realitzada, les disponibilitats i necessitats funcionals de l'administració, i altres possibles criteris, es decideix si es renova o no el lloc de treball.

2. Establir processos de selecció menys memorístics i administratius, i adequar-los més a les necessitats específiques de l'administració. Si s'eliminen els llocs de per vida, els processos de selecció i oposició s'haurien de simplificar. No té sentit que una persona estigui estudiant un any per fer les oposicions i després només se li pugui garantir 5 anys de treball. Les seleccions haurien de tenir més en compte els mèrits adquirits, i s'hauria de personalitzar el tipus de coneixements complementaris que són necessaris per la posició.
3. Realitzar avaluacions periòdiques del rendiment de la persona per part del superior jeràrquic. La persona ha de conèixer en tot moment com evoluciona professionalment en el seu lloc de treball.
4. Establir incentius i pressions més clars en els llocs de treball. El complement de productivitat i els expedients sancionadors són dos eines fallides que no incentiven a la millora professional ni creen cap tipus de pressió a la persona per rendir com s'espera d'ella. Els incentius i pressions actuals fan que els funcionaris tendeixin de manera natural a la desmotivació i pèrdua d'interès en el seu treball. Un funcionari ha de saber que si fa la feina ben feta, si treballa més hores quan és necessari, si és propositiu i té iniciativa pròpia, l'administració li reconeix d'alguna forma (no necessàriament econòmica).

Cal, per tant, una reforma a fons de la Funció Pública, que passa per una nova llei que incorpori totes aquestes variables i d'altres.

2.8. La reforma de la negociació col·lectiva en el sector públic

És indubtable que la negociació col·lectiva en el sector públic funciona de manera diferent al sector privat. La correlació de forces és dispar. En el sector privat els empresaris i directius vetllen pel manteniment de la competitivitat de les seves empreses, i els sindicats lluiten pels drets dels treballadors. És una negociació entre iguals, on cadascuna de les parts negocia pels seus interessos i s'arriba a punts d'encontre. En canvi, en la negociació col·lectiva del sector públic, els representants dels treballadors i els sindicats són molt forts, fa molts anys que negocien les mateixes persones i saben en tot moment quins elements i ressorts de pressió han d'utilitzar per millorar el seu posicionament. La contrapart són uns polítics eventuais que no volen entrar en conflicte amb els sindicats, perquè saben que estaran poc temps, tenen interessos per estar a bones amb els sindicats i saben que els funcionaris no deixen de ser vots que no es poden permetre perdre. Aquesta diferent correlació de forces fa que els sindicats i representants del treballadors públics siguin capaços d'aconseguir millores en drets i prestacions superiors a les que s'aconsegueixen en el sector privat.

No és necessàriament negatiu que el sector públic doni exemple en algunes matèries importants per l'avenç i modernització de les relacions laborals, com la conciliació familiar, la igualtat de gènere, la inserció de col·lectius exclosos, o la formació. Ara bé, si la distància és massa elevada entre sector públic i sector privat, això crea una sèrie de problemes, com els següents:

- Frustració i percepció negativa dels funcionaris entre la ciutadania, en veure que tenen una sèrie de drets molt més enllà que els seus, per exemple, en horaris, dies festius, vacances, teletreball o baixes.
- Càrrega excessiva per al pressupost públic de la nòmina dels funcionaris, que especialment en temps de crisi, no permet disposar de recursos per afrontar reptes i necessitats socials.

- Ineficiències de productivitat en tolerar o permetre un nivell totalment injustificat de baixes laborals, temps de descans, persones sense tasques concretes (aparcaments), etc.

En temps on la productivitat ha esdevingut clau per superar la crisi econòmica, el sector públic ha de donar exemple i afrontar les enormes ineficiències en la gestió dels seus RRHH. Els funcionaris públics seran els primers en estar d'acord en aquesta reforma. L'alternativa és romandre amb unes ineficiències que repercutiran negativament en el benestar de la ciutadania, o seguir progressivament amb la desmantelació de l'administració mitjançant el procés d'agencialització.

Per afrontar aquest repte, cal reforçar la part feble de la negociació col·lectiva en el sector públic. Això es pot fer de diferents maneres, aquí en proposo dues:

- Creació per llei o decret d'una patronal pública que vetlli per la salut financera de l'administració i la productivitat de la Funció Pública. Aquesta patronal actuaria també com a òrgan de pressió i denúncia davant les ineficiències dels RRHH públics, i proposaria millores i avenços per fer més productius als treballadors públics. Participaria en la negociació col·lectiva com un tercer agent, i no es podria arribar a acords sense el seu consentiment.
- Involucrar de manera consultiva a la ciutadania i als mitjans de comunicació en la negociació col·lectiva, per tal que siguin coneixedors dels continguts de la negociació i puguin opinar al respecte.

3. Conclusions

Reformar a fons el sector públic ja no és una quimera. La crisi econòmica i institucional fa convenient i recomanable abordar-la. A més, és força probable que la reforma, si s'afronta adequadament, rebi un ampli suport de la ciutadania i els mitjans de comunicació que faci superable les possibles reticències que sorgiran dels grups d'interès.

En aquest article he intentat presentar vuit dimensions d'aquesta reforma, que corresponen al meu entendre a aquells canvis necessaris que poden tenir un major impacte en la productivitat del sector públic: la Gestió per Resultats (GPR); l'aprofundiment en la simplificació administrativa i millora en la regulació; la introducció d'agilitat en els mecanismes de control de l'administració; l'ús extensiu i controlat de mecanismes privats de gestió i de col·laboracions publico-privades; una autonomia progressiva de gestió mitjançant un procés d'agencialització que segueixi unes determinades pautes; l'impuls a la direcció pública professional; la reforma de la funció pública; i la millora de la negociació col·lectiva del sector públic.

Això no exclou que hi hagi altres possibles àmbits de reforma de l'administració que no han estat abordats en aquest article.

Bibliografia

- ALFONSO, Antonio, SCHUKNECHT, Ludger i TANZO, Vito (2003). *"Public Sector Efficiency: an international comparison"*. Working Paper European Central Bank.
- ALFONSO, Antoni i CLAEYS, Peter (2007). *"The dynamic behaviour of budget components and output"*. Working paper del European Central Bank.
- BAIGES, Emma, GIBERT, Arseni, PELLISÉ, Cristina, TORNABELL, Isabel (2008): *"Better Regulation: una estratègia ineludible"*. Institut de direcció pública i gestió pública d'ESADE.
- BAÑÓN, Rafael i CARRILLO, Ernesto (1997). *"La nueva Administración Pública"*. Alianza editorial.
- BESLEY, Timothy, BEVAN, Gwyn, i BURCHARDI, Konrad (2008). *"Accountability and incentives: the impacts of different regimes on hospital waiting times in England and Wales"*. Cas pràctic London School of Economics.
- BID (2007): *"Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público"*. Julio 2007.
- DURÁN, Jordi, FIGUIERES, Charles i RILLAERS, Alexandra (2004). *"Fiscal competition and public education in regions"*. IVIE working papers.
- EL PAÍS. *"Solvencia y confianza política"*, 8 de noviembre 2009.
- GHEMAWAT, Penkaj i VIVES, Xavier (2009). *"Competitiveness in Catalonia"*. Centre SP-SP de l'IESE.
- GOMA, Ricard i BRUGUÉ, Quim (1994). *"Nuevos modelos de gestión y organización pública"*. Revista catalana de derecho público Autonomies de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- GOVERN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, Avantprojecte de Llei de Règim Jurídic i de Procediment de les Administracions Públiques de Catalunya (2009)
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005): *"La modernización del Estado: el camino a seguir"*, publicación de la OCDE.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2007). *"La figura de los directivos públicos en la reforma del empleo público: especial consideración al gobierno y administración local"*. Conferencia 30 de abril de 2007.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, VILLORIA, Manuel, PALOMAR, Alberto (2009). *"La dirección pública profesional en España"*. IVAP Marcial Pons.
- LONGO, Francisco (2001). *"Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad"*. Revista de la CLAD Reforma y Democracia.

- LONGO, Francisco i YSA, Tamyko (2007). *“Els escenaris de la gestió pública del segle XXI”*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- RAMIÓ, Carles (2009). *“La gestión pública en tiempos de crisis”*. Working paper de l'Universitat Pompeu Fabra.
- RAMIÓ, Carles (2009). *“Política y gestión: la regulación del directivo público en España”*. Working paper de l'Universitat Pompeu Fabra.
- RAMOS, Rafael, SURIÑACH, Jordi, ARTÍS, Manuel (2009). *“La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña”*. Research Institute of Applied Economics.
- SERRA, Albert (2007). *“La gestió per resultats en les organitzacions públiques”*. Article revista CLAD.
- VILLORIA, Manuel (2001). *“La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”*. Revista de la CLAD Reforma y Democracia.
- VILLORIA, Manuel (2005). *“Transparencia, participación y presupuesto”*. Conferencia Universidad Rey Juan Carlos – Instituto Universitario Ortega y Gasset.