

19

Dirigir el sector públic a Catalunya: reptes pendents

Rafael Jiménez Asensio

Resum

Pot sorprendre que en un llibre col·lectiu, l'objectiu del qual és analitzar les reformes necessàries per fer front a la crisi econòmica i endinsar-se en un canvi de model productiu, es dediqui atenció a la configuració institucional de l'administració pública catalana i, alhora, als reptes que planteja la seva adequació als estàndards que ofereixen actualment els sistemes polítics més desenvolupats, tant econòmica com sobretot institucionalment.

La sorpresa pot anar decreixent si s'analitza fredament la importància que té el sistema institucional en el desenvolupament econòmic i en la millora de la competitivitat (en termes de país). La pregunta òbvia que sorgeix immediatament no és altra que la següent: realment el nostre sistema institucional (i més concretament, el nostre subsistema d'administracions públiques) pot donar respostes efectives i eficients als problemes amb els quals s'enfronta Catalunya avui?

No tinc la intenció en aquestes pàgines, ni de bon tros, d'aturar-me a fer una anàlisi exhaustiva d'aquesta apassionant qüestió. L'objecte d'aquestes línies és molt més modest: es tracta únicament d'obrir una línia de reflexió sobre les dificultats que presenta la implantació de la figura del gerent públic professional al sector públic de Catalunya. En particular, focalitzaré l'atenció en l'administració de la Generalitat i en les administracions locals de Catalunya, pel que fugiré -ja ho avanço- d'intentar realitzar un plantejament conceptual del problema, una anàlisi de models comparats, o un estudi analític de la situació que aquesta qüestió presenta en el sistema polític-administratiu espanyol. Si el lector té algun interès addicional en aquests temes, pot acudir als diferents treballs citats a la bibliografia i, especialment, a les reflexions recollides en un llibre recentment publicat en el qual participem diferents autors ("La direcció pública professional en España", Marcial Pons, Madrid, 2009).

1. Plantejament del problema. Un diagnòstic del sistema de direcció pública a Catalunya

En primer lloc, vull fer constar una constatació fàctica (no exempta de certes dosis de provocació): el sistema polític-administratiu de Catalunya, pel que fa la provisió de llocs directius que se situen a la part alta de les estructures de govern i de l'administració, s'ha edificat sota pautes tradicionals heretades del model espanyol. Aquestes pautes tenen com a fil conductor el clientelisme polític, les xarxes interpersonals i -en alguns casos- la pretensió (fundada, en ocasions, i no tant en moltes altres) que els qui ocupen càrrecs de naturalesa directiva en el sector públic català són professionals de la gestió pública, ja que han acreditat tals coneixements i destreses en programes de formació directiva impartits per les Escoles de Negocis o per la pròpia Administració Pública.

Sorprèn, en gran mesura, que una societat tant dinàmica i oberta en l'àmbit econòmic i financer, i amb un ampli teixit empresarial i industrial, hagi caigut en les "xarxes culturals" pròpies de societats

molt més estancades, i que apliqui estàndards d'exigència tant baixos per a cobrir llocs de naturalesa directiva en el sector públic, quan per contra, es mostra tant exigent en cobrir aquests mateixos llocs directius en el sector privat.

Com és sabut, a Catalunya, tradicionalment la funció pública no havia estat una institució que atragués als quadres professionals, a diferència de la resta d'Espanya. Aquest recel cap a la funció pública dels professionals qualificats ha estat una constant en l'evolució del país. Així, el propi Francesc Cambó es queixava amargament en les seves memòries de l'escassa nòmina dels professionals catalans que nodrien els cossos d'elit de l'Estat, fet que, en la seva opinió, podria comportar una manca de quadres quan es tractés d'engegar l'autogovern. Aquesta tendència a la llunyania que els professionals catalans tenien cap a l'alta funció pública estatal venia alimentada, sobretot –i a part de resistències polítiques o culturals– per la configuració de Catalunya com un motor econòmic de primer ordre, davant l'estancament d'altres zones de l'estat com el sud o el centre.

No obstant això, aquesta actitud de retraïment va començar a patir canvis notables després de la transició política. Tot i així, encara avui, és cert que "l'alta funció pública de l'Estat" atreu molt poques vocacions catalanes, i això és perfectament identificable en molts cossos d'elit on la presència d'alts funcionaris de procedència catalana és insignificant. I aquest dèficit té conseqüències reals a molts nivells. Per exemple, no hi ha dubte que "la sensibilitat catalana" (tenint en compte sobretot el dèficit en els mecanismes de participació autonòmica en la política estatal) està absent en molts processos d'elaboració de polítiques públiques en el marc de l'Administració General de l'Estat. D'altra banda, s'està produint una "desertització relativa" de la cobertura de determinades places situades a Catalunya (per exemple, en la judicatura) com a conseqüència de la feble presència de jutges i magistrats autòctons.

Després de l'aprovació de l'Estatut de 1979 i el desenvolupament de l'autogovern, de cop i volta, i de forma paradoxal, van proliferar les "vocacions funcionaries" a Catalunya. A aquest fet va contribuir, sens dubte, a la necessitat objectiva d'implantar una "nova" Administració, i així mateix, la necessitat de cobrir determinats llocs en l'alta funció pública i en una encara incipient gestió pública. La construcció d'una Administració Pública de nova planta (la Generalitat) i la necessitat de revitalitzar unes administracions locals sense capacitat efectiva, va implicar un notable increment de les plantilles de personal i una incorporació massiva de funcionaris, també d'alts funcionaris.

És veritat, no obstant això, que el reclutament de personal en aquesta primera etapa va estar tenyit –igual que a la resta de Comunitats Autònomes emergents– d'escàs rigor en el desenvolupament dels processos selectius i, per tant, va dotar les Administracions Públiques (també les locals) d'uns quadres professionals amb una preparació en alguns casos limitada i, especialment, amb una polivalència relativa. Contrastaven, i encara contrasten, els alts nivells d'exigència requerits per a l'accés als cossos d'elit de l'Estat, amb els coneixements –sovint bastant més limitats– que es requerien per a l'accés a la funció pública de la Generalitat o de les administracions locals.

Però allò realment interessant és que la configuració de l'alta administració, tant de la Generalitat com de les entitats locals, es va portar a terme sota els pressupostos conceptuals de "la confiança política". Les persones que eren cridades a exercir llocs de responsabilitat directiva en les administracions públiques catalanes (alts càrrecs, directius d'entitats instrumentals, personal eventual, o fins i tot llocs de lliure designació) havien de disposar de la confiança política de la

persona o òrgan que els nomenés o designés. La competència professional era un element complementari, que es presumia, o fins i tot que no era rellevant o determinant en certs casos per a l'ocupació dels llocs directius.

Aquesta multiplicació de "vocacions funcionaries", no obstant, sempre s'ha dit que ha tingut un efecte més limitat a Catalunya que en altres parts de l'Estat, principalment perquè les xifres percentuals d'empleats públics sobre la població activa total són sensiblement més baixes a Catalunya que en altres Comunitats Autònomes. Això és veritat, certament, com també ho és que part de les prestacions i serveis públics que en altres àmbits porta a terme el sector públic són realitzades a Catalunya per mitjà de concerts d'entitats privades amb el sector públic, fet que modula bastant aquesta percepció inicial.

Però, si bé han emergit autèntiques "vocacions en massa" pel sector públic a Catalunya, per necessitats objectives, les institucions catalanes han necessitat, des dels seus inicis, una àmplia nòmina de persones que cobrissin els llocs directius i de comandament d'aquestes estructures. Per tant, durant aquests ja més de trenta anys de desenvolupament autonòmic i d'autogovern local, hi ha hagut un desembarcament ingent de funcionaris, laborals o simplement "externs" a l'administració pública, que han aterrat en els nivells més elevats del sector públic, encara que sempre amb una marcada vocació de transitorietat, i en no pocs casos, amb una sensació major o menor, segons els casos, "d'estar de passada", o si més no, "en precari". En tot cas, a Catalunya van despertar també de forma abrupta les "vocacions de directius públics".

L'Administració de la Generalitat de Catalunya i les Administracions locals catalanes han vist passar en aquestes tres dècades, per les seves estructures, milers –si no són desenes de milers– de persones que han ocupat circumstancialment càrrecs de naturalesa directiva o de comandament en el sector públic. La inexistent rotació política de l'Administració de la Generalitat durant el període 1980-2003 no va impedir, en cap cas, que la "mortalitat" dels directius públics fos una (relativa) constant. Els canvis de persones al capdavant dels llocs de màxima direcció política dels departaments implicaven sempre, exceptuant comptades excepcions, una revocació immediata dels titulars dels llocs directius del departament corresponent, així com de les entitats instrumentals adscrites a aquest. A les Administracions locals, en canvi, l'estabilitat era major, però sempre condicionada a què l'Alcalde o Alcaldessa es mantingués en el càrrec, ja que els canvis de majoria política implicaven, així mateix, rotacions inevitables en l'estructura gerencial o directiva.

En efecte, no hi ha dubte que "la metafísica de la confiança" –com la va definir encertadament Francisco Longo– estava present a tota la Gestió Pública de l'Administració de la Generalitat, però també en les entitats locals. Allò habitual i pervers de "crear equips", i sobretot, de disposar de "persones de confiança" en l'entorn més immediat de les responsabilitats directives departamentals, feia que els polítics de primer nivell s'envoltessin de "fidels" en els segons nivells, i aquests –al seu torn–, de persones de contrastada lleialtat política i/o personal en els nivells inferiors de comandament en les Administracions públiques catalanes.

Tot i la continuïtat i estabilitat política que es va donar a Catalunya durant el període 1980-2003, igual que va passar al País Basc o a Galícia, les patologies de funcionament que oferia l'alta Administració de la Generalitat de Catalunya en aquests anys van ser una herència directa de la cultura política que va arrelar a Espanya després de la transició política, on es va tornar la mirada al sistema polític de la Restauració, i en bona mesura –encara que amb molts més mecanismes de contenció– va

tornar l'habitual recurs "als amics polítics", dels quals va parlar Varela Ortega. Certament, aquesta "colonització cultural" (admesa, importada i interioritzada) va produir una sèrie d'efectes letals, dels quals no es va saber desprendre ni el Govern de la Generalitat de llavors, ni tampoc el Govern de la Generalitat d'ara. I, òbviament, les entitats locals catalanes, encara que van portar a terme un interessant procés d'implantació d'estructures gerencials en la seva organització, no van poder desprendre's d'aquests nocius efectes heretats de la cultura política espanyola.

La penetració de la política en l'alta Administració, la "contaminació" d'aquest espai directiu, ha tingut a Catalunya, com a la resta de l'Estat, unes conseqüències enormement greus sobre el funcionament del sistema polític administratiu, però amb ramificacions obligades en la pèrdua de competitivitat i en el propi funcionament del sistema econòmic. Qui pensi sincerament que aquests processos de "decapitació permanent" del capital directiu en el sector públic català són neutres en termes econòmics és –com vaig dir en el seu moment– un ingenu, o pitjor encara, un neci. Els cicles de la política no només canvien partits en el govern, i les persones (consellers, alcaldes o regidors), sinó que s'emporten per davant tot el capital directiu construït durant aquest període de temps (bé és cert que, en nombroses ocasions, de forma deficient). Canvi polític significa rotació de càrrecs directius, paràlisi de les polítiques públiques, replantejament de moltes d'aquestes polítiques, i reformulació d'unes altres. I per tant, cal preguntar-se: És neutre en termes econòmics i d'eficiència aquesta manera d'actuar? Es pot aturar en sec el rellotge de les polítiques públiques sense que això no tingui greus conseqüències en l'activitat econòmica?

El nivell local de govern a Catalunya ha viscut, amb alguns matisos, un procés molt similar al descrit en relació amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya. És veritat que en l'àmbit local ha existit una (relativa) major continuïtat dels equips de govern (o almenys, dels alcaldes i alcaldesses), el que ha afavorit una creació d'estructures directives més estables i permanents en el temps. Però, en essència, els punts forts del problema segueixen essent els mateixos: a l'ocupació de llocs directius en els governs locals s'hi arriba, essencialment, per pertinença a "una família política", per parentiu "partidocràtic", per confiança política o personal, i molt excepcionalment, per acreditació de mèrits professionals avaluats en processos competitiu i oberts (per tant, contrastats amb altres candidats).

En tot cas, el nivell local de govern a Catalunya va apostar molt d'hora per la inserció de la figura del personal directiu, incorporant-la en la pròpia legislació local autonòmica. Però el recurs a la figura del personal eventual (no s'oblidi, personal de confiança i assessorament especial o polític) va entelar d'arrel aquesta operació de pretesa professionalització d'aquest nivell. Així mateix, el propi municipi de Barcelona va incorporar en la seva Carta Municipal de 1998 (Llei del Parlament de Catalunya 22/1998, de 30 de desembre) una categoria de personal directiu com era el personal d'alta direcció, que a la pràctica s'ha transformat en una estructura gerencial, que ja funcionava en l'Administració executiva municipal des de la Llei de règim especial de Barcelona de 1960, i que va rebre un fort impuls durant l'Ajuntament dirigit per l'alcalde Pasqual Maragall. Però els elements conceptuals del disseny del model gerencial de Barcelona eren els mateixos que els de la resta d'entitats locals: personal eventual, que per tant estava unit umbilicalment al polític que el designa (i corre, per tant, la mateixa "sort" o "desgràcia" que ell).

No cal dir que, a partir d'aquests pressupostos normatius, a les entitats locals de Catalunya s'ha estès la figura del gerent, sigui "universal o sectorial", així com la del personal directiu local. De fet, cal indicar que Catalunya s'ha convertit, tal com s'ha dit, en una mena de paradigma del fenomen gerencial en l'àmbit local. No obstant això, com ja he afirmat en alguna altra ocasió, aquesta pretesa

embranzida gerencial s'assenta sobre bases més formals que reals. Sense prejutjar que aquestes persones posseïxin majors o menors competències directives, la veritat és que el sistema dominant segueix assentant-se sobre la confiança política o personal més que sobre l'acreditació de perfils professionals de competències directives, que en la major part dels casos s'entenen que es compleixen "de facto".

Resumint, doncs, aquest ràpid diagnòstic. Les notes més característiques del model de direcció en el sector públic de Catalunya, amb les excepcions que després es veuran, són les següents:

- a) Confiança política o personal com a factor substancial.
- b) Un "model tancat o opac", ja que en la majoria dels casos els llocs directius no són objecte de convocatòria oberta ni de publicitat.
- c) Manca, per tant, de competència en el sistema de provisió d'aquests llocs: es busquen persones a través de mitjans rudimentaris i obsolets (estructures de partits, preguntes a determinades persones sobre com cobrir determinats perfils, trucades de telèfon, etc.).
- d) Inexistència d'una definició precisa de quines són les competències requerides per ocupar un lloc de naturalesa directiva. La racionalització dels llocs de treball, quan existeix, es limita als llocs d'ocupació pública, no als llocs directius. Aquests darrers formen part "d'una borsa" de provisió discrecional, i contra menys es defineixen els requisits necessaris, menors dificultats hi haurà per "col·locar" els fidels.
- i) Manca, excepte en casos singulars, d'acreditació prèvia de competències professionals: les competències del gestor públic "es pressuposen".
- f) El model imperant és, per tant, el del "fixatge", amb certes connotacions "esportives", que a tot estirar s'avalen a través de "l'observació" (la gestió prèvia realitzada per la persona designada) percebuda per algun comentari addicional ("ha fet una excel·lent gestió en llocs anteriors"; "té un perfil molt potent"; etc.).
- g) Manca, sovint, una avaluació dels resultats de la gestió i un sistema d'incentius (retribucions variables): els llocs directius de nivell similar cobren retribucions idèntiques, al marge del tipus de lloc i dels resultats de la gestió.
- h) La permanència en el lloc de naturalesa directiva està vinculada directament amb el manteniment de la confiança política, i òbviament, amb la permanència en el poder del partit o de la persona que l'ha designat: el canvi de cicle polític o el canvi de la persona que va procedir al nomenament comporta la "decapitació" immediata d'aquest directiu públic, i la seva substitució per un fidel que sigui lleial al nou projecte polític o a la nova persona.

2. Els canvis necessaris

Descrit en aquests termes el problema de la gestió pública a Catalunya, cal preguntar-se immediatament quins passos s'estan donant, si és que se n'està donant cap, per canviar, o almenys

alterar, aquest estat de coses. Amb caràcter previ caldria interrogar-se fins a quin punt es visualitza realment que en aquest tema hi ha realment un problema. La meua percepció general és que la classe política no detecta (però tampoc “la societat civil”, ni els mitjans de comunicació) que hi hagi en la gestió pública un problema, sinó tot el contrari. Les “regles del joc”, assumides i interioritzades, són que en l’alta administració ha de regir l’*spoils system*, o dit en termes més gràfics: qui arriba al poder s’emporta “el botí” i reparteix els llocs de l’alta administració com si fossin pastures perquè s’alimentin les seves clientele polítiques.

La “racionalització” d’aquest procés es pretén vestir mitjançant la invocació de pretesos arguments de diferent caràcter: cal crear “equips” que remin en la mateixa direcció; el projecte polític ha de ser compartit fidelment per tota l’estructura directiva (i per què no, per tots els funcionaris?), l’engegada de les polítiques públiques exigeix una actuació sense fissures entre la línia política i la direcció pública; etc.

No resulta fàcil convèncer la nostra classe política que el sistema de direcció actualment vigent en el sector públic beu de fonts clientelars, i és un model esgotat. A més, no és comparable a les democràcies desenvolupades, i és ineficient en termes econòmics. A la nostra classe política li agrada triar el seu cercle de col·laboradors, perquè aquesta elecció (marcadament política o personal) li garantirà lleialtat al projecte polític, i sobretot, lleialtat de la persona que designen. Si se’ls redueix o limita aquesta facultat discrecional tenen la impressió que se’ls “amputa” una de les seves possibilitats més efectives de “fer política”: “Com governarà? -s’interrogarien- si no dispo de la facultat de nomenar ni els meus propis directius i llocs de comandament?”

Sovint s’oblida (o, més ben dit, es desconeix) que bona part dels països de l’OCDE disposen d’una alta administració amb fortes dosis de professionalitat. És a dir, els llocs de naturalesa directiva es cobreixen mitjançant processos competitius, i després d’acreditar-se que la persona disposa de les competències professionals requerides per al desenvolupament de les funcions necessàries pel càrrec a ocupar. No suposa un obstacle, tal i com existeix en molts models “mixtes”, que l’òrgan o la persona que procedeixi al nomenament actui amb certs marges de discrecionalitat. És a dir, el responsable polític ha de poder nomenar lliurement al directiu, però entre les persones que prèviament han acreditat disposar de les competències requerides per l’acompliment del lloc directiu (coneixements, destreses, aptituds, actituds i habilitats). Però òbviament, el que no pot ser en ple segle XXI és que per a l’acompliment de llocs estratègics en el sector públic no s’exigeixi cap tipus d’acreditació prèvia de competències professionals en processos oberts, públics i competitius.

No cal, doncs, insistir massa en què les màximes resistències davant de la introducció de criteris de professionalitat en la designació de llocs directius provenen de l’interior dels propis partits governants i, fins i tot, dels partits que es troben a l’oposició, perquè aquest “repartiment del pastís” forma part d’una de les “tradicionals patologies culturals” del nostre entorn polític-administratiu. Així, la nostra classe política no percep amb claredat els avantatges que li ofereix aquest sistema de gestió pública professional enfront de la gestió pública “amateur” o d’estricta extracció política.

I és aquí on entra en joc, sens dubte, la necessitat de disposar de polítics amb clara visió estratègica i amb fortes dosis de lideratge; és a dir, de governants que sàpiguen llegir en clau de racionalitat i avantatge competitiu el que suposa introduir criteris de selecció professional de directius públics, saber emmarcar la seva acció en uns objectius, i exigir-los uns resultats de gestió, així com dotar-los d’un estatut d’inamobilitat (tret que els seus resultats per la gestió siguin insuficients) durant

un determinat període de temps (que pot ser de tres, quatre o cinc anys). En cas d'haver de triar un model com l'exposat, clarament se'n podran derivar resultats òptims a curt/mig termini sobre l'elaboració, i especialment, sobre la continuïtat de les polítiques públiques. Uns resultats que es convertirien en un benefici immediat per a les prestacions que rep el ciutadà dels poders públics i, en definitiva, per al propi funcionament del sistema econòmic.

3. Els primers passos en la bona direcció

Caminen les Administracions públiques catalanes en aquesta direcció? Dit d'una altra manera: s'han donat realment passos en el sector públic català per a la implantació d'un model de direcció pública professional?

La resposta és molt ràpida i possiblement molt insatisfactòria: tot just es comencen a notar tímids passos en alguns àmbits del sector públic de Catalunya en la línia de professionalitzar la gestió pública. Certament, com dèiem, ni la "cultura política dominant", ni tampoc el marc institucional legal, ajuden a assolir aquest objectiu. Però no estaria de més que, si es vol caminar en aquesta direcció, es comencessin a crear "ajudes normatives" que farien viable el seu trànsit. De fet, hi va haver, en el seu moment, determinades decisions polítiques que semblaven orientar-se en aquesta direcció, però malauradament van passar a l'oblit, o van ser directament aparcades, ràpidament.

Els diferents governs que es van succeir entre els anys 1980 i 2003, tot i l'estabilitat política que van suposar, no van buscar, ni de bon tros, cap solució a aquest problema. L'*statu quo* els permetia fer front, com diria Ortega i Gasset, a la situació existent sense canvis aparents. Tot i que a Europa –i a altres països de l'escena mundial– s'estava avançant decididament en la professionalització de la funció directiva del sector públic, a Catalunya –una societat sempre sensible als processos d'innovació– d'això es va importar. L'Administració de l'Estat, fins i tot, semblava ser receptiva, encara que d'una forma molt tímida, a aquestes tendències de "professionalització", tot i que confont el que era realment una professionalització efectiva de la direcció pública amb una colonització d'aquests llocs pels cossos d'elit de l'Estat (per exemple, en la Llei 6/1997, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat).

En un primer moment, la configuració del primer Govern catalanista i d'esquerres al Govern de la Generalitat de Catalunya va suposar una llum d'esperança. El denominat "Pacte del Tinell" de 2003, va incorporar, entre les mesures de reforma de l'Administració, la creació de la figura del personal directiu. Aviat, no obstant això, tant bones intencions van ser desmentides pels fets. El canvi de govern que va tenir lloc en aquells moments va seguir els esquemes clàssics de tot canvi de govern en l'Espanya constitucional: decapitació més o menys immediata de tota la cúpula directiva del govern anterior (alts càrrecs i assimilats, així com bona part del personal de lliure designació) i substitució per noves persones que gaudissin de la confiança política dels diferents partits que conformaven el nou govern, en un tipus de "*lottizzazione*" o repartiment per departaments dels tres partits que conformaven el nou Govern. Res havia canviat realment.

L'aparició en escena del "Llibre Blanc de la Funció Pública de Catalunya" l'any 2005, tot i portar a terme una aposta clara i decidida per la institucionalització d'una funció directiva professional en el sector públic català, va quedar en paper mullat, perquè les seves propostes en aquesta matèria no van ser engegades.

No obstant això, la música de la direcció pública semblava formar part de la partitura del primer govern tripartit. En efecte, un dels passos més rellevants en aquesta matèria es va produir precisament quan el propi Estatut d'Autonomia de 2006 va recollir en el seu article 150 quines competències exclusives tenia la Generalitat en matèria d'organització de la seva pròpia Administració pública. I entre elles va recollir expressament la competència exclusiva sobre l'estructura, així com sobre la regulació dels òrgans i directius públics de l'Administració de la Generalitat.

Aquest article 150 del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya suposa un avenç considerable en identificar: d'una banda, la direcció pública amb l'organització administrativa, i sostreure-la de l'aplicació més restrictiva de l'ocupació pública; i, de l'altra, en permetre un amplíssim marge de configuració a les institucions de la Generalitat de Catalunya (Parlament i Govern) a l'hora de definir un règim de direcció pública professional.

És veritat, en tot cas, que aquest article 150 EAC no fa servir en cap moment l'adjectiu de "professional" per a qualificar la figura del directiu públic, com si ho fa, per contra, l'enunciat de l'article 13 del EBEP (Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic). Sense endinsar-nos ara en disquisicions competencials que no interessin, n'hi ha prou amb indicar que aquest ample marge de configuració de la direcció pública de l'Administració de la Generalitat ha de respectar, almenys, el principi de "professionalitat" establert pel legislador bàsic, disposant en la resta, la Generalitat de Catalunya, d'un ampli marge per a configurar aquesta direcció pública professional d'acord amb els paràmetres que consideri pertinents.

Tampoc podem ocultar que el radi d'acció d'aquesta competència exclusiva es limita a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, de manera que en la resta d'Administracions públiques (i, pel que ara interessa, les entitats locals i les Universitats), l'article 150 de l'Estatut no donaria cobertura suficient per a exercir la citada competència exclusiva.

Malgrat tot, insistim, l'escassa densitat que ofereix la legislació bàsica en aquesta matèria, i les connexions directes que té la direcció pública amb el principi d'autoorganització inherent consubstancialment a la noció d'autonomia –que es projecta tant en l'àmbit local com en l'universitari– hagués permès al legislador català desenvolupar una política normativa pròpia sobre la direcció pública professional en el sector públic, al marge de les diferents intensitats que mostrin els diferents títols competencials recollits en el propi Estatut.

No obstant, res d'això s'ha produït. Després d'aquests trets instantanis que la direcció pública va tenir en diferents moments de la legislatura 2003-2006, el segon govern tripartit ("El Pacte de Entesa") ha dut a terme algunes materialitzacions puntuals (i encara molt tèbies) en alguns àmbits, que és important explicar en aquests moments. Cronològicament, i sense cap afany d'allargar-me, les realitzacions (almenys, normatives) més importants en aquest procés han estat les següents:

En primer lloc, la Llei 8/2008, de 30 de juliol, de l'Institut Català de la Salut, en la qual es desplega –encara que de forma molt incipient i amb notables debilitats en el seu disseny– un procés d'institucionalització del nivell directiu en aquesta entitat. A aquest efecte, diferencia el personal directiu entre els càrrecs directius i el personal amb funcions de comandament. Els primers s'assimilen a la figura de "l'alt càrrec" de la Generalitat, amb totes les seves conseqüències (càrrec d'extracció política), mentre que els segons no tenen la consideració d'alts càrrecs i la

seva relació de servei s'estableix a través d'un contracte laboral d'alta direcció. El més rellevant és que la selecció d'aquests llocs de comandament es realitza mitjançant convocatòria pública, d'acord amb els principis de publicitat, objectivitat, mèrit i capacitat. Desconeixem com s'ha anat aplicant aquest procediment, però fixa algunes bases (almenys, en l'accés) per a prosseguir en la institucionalització del sistema de direcció pública professional.

El segon exemple el constitueix la creació de l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana (ACC1Ó) a través de la Llei del Parlament de Catalunya 9/2009, que ja en la seva exposició de motius adverteix de l'aposta que porta a terme la citada Agència, per la configuració d'un personal directiu professional. A aquest efecte, l'article 39 de la citada Llei estableix que seran els Estatuts de l'Agència els quals determinaran el règim d'aquest personal directiu, sempre d'acord amb els criteris establerts en la Llei de Política Industrial, i entre els que podem destacar-ne els següents: tindrà lloc un procediment previ de caràcter selectiu a la designació, que es regirà pels principis de mèrit, capacitat, idoneïtat, publicitat i concurrència; el personal directiu de primer nivell tindrà la consideració de personal laboral d'alta direcció; serà sotmès a avaluació per la seva gestió; una part de les seves retribucions serà variable; i el cessament només es podrà produir com a conseqüència de la finalització del període pel qual fou nomenat o per haver obtingut resultats insuficients en la gestió. Sens dubte, la virtualitat efectiva del model dependrà de la seva concreció en els Estatuts, però en la Llei ja es dibuixen les línies mestres del que pot ser una direcció pública professional certament avantguardista en el panorama institucional català.

I, finalment, el tercer cas ve representat per la important Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació. En aquest text es recull de forma diàfana el principi d'autonomia organitzativa dels diferents centres que conformen el Servei d'Educació de Catalunya i, així mateix, es fa una aposta (encara que tímidament) per la determinació del règim jurídic del personal directiu docent, sens dubte una de les peces clau per a millorar la gestió i el funcionament del sistema educatiu en el seu conjunt. L'article 116 del citat text legal conté la important previsió que es tracta d'un "personal directiu professional", però remet a un reglament del Govern l'establiment dels criteris i el procediment de designació d'aquest personal, així com els efectes que ha de tenir sobre la carrera professional d'aquests funcionaris. I allí s'afegeix que la gestió d'aquest personal directiu es condicionarà a avaluació, d'acord amb els principis d'eficàcia, eficiència i responsabilitat; així com de control, de conformitat amb els objectius i els recursos assignats. Un pas endavant també, però pendent una vegada més d'innombrables concrecions.

A part d'aquestes concrecions legals (i altres que estan actualment en curs en el Parlament de Catalunya), el món local ha donat alguns passos, també molt tímids, en la institucionalització de la figura dels directius públics. La Diputació de Barcelona, per exemple, va aprovar el 2007 un model d'estructura directiva que, tal com vaig analitzar en el seu moment, disposa d'alguns punts forts i uns altres certament febles, però que representa un primer assaig de racionalització estructural del problema en una dimensió principalment organitzativa. Per la seva banda, recentment, l'Ajuntament de Sitges ha portat a terme una modificació del seu Reglament Orgànic Municipal en el qual incorpora la figura del personal directiu professional en l'organització, traslladant els principis que sobre aquesta figura es recullen en el propi Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Una introducció de la figura del directiu públic professional en clau d'innovació, però que no ha estat compresa en el seu abast ni pels grups polítics de l'oposició ni pels propis sindicats. La tradició, i les resistències al canvi, segueixen essent obstacles importants per a portar a terme aquests processos.

4. Conclusions

En relació al desenvolupament d'una direcció pública professionalitzada, sembla clar que les nostres Administracions públiques pateixen un subdesenvolupament institucional evident en aquesta matèria en relació amb altres països, i especialment, amb les economies més desenvolupades del món. La superació d'aquest subdesenvolupament institucional només s'aconseguirà amb un lideratge polític clar i evident que interioritzi els avantatges competitius que suposa abandonar un model "amateur" de direcció pública i substituir-lo per un model professional.

Qualsevol pas que es doni en aquesta direcció millorarà de forma evident l'eficàcia i l'eficiència del nostre sector públic i permetrà una major competitivitat del teixit productiu català. Es tracta, en definitiva, d'alliberar aquest espai directiu professional de la seva ocupació política, per no caure en la seva colonització corporativa. En la recerca d'aquest complex equilibri s'han de moure les respostes institucionals que s'aportin en un futur més o menys immediat.

Catalunya té competències per a fer-ho. Només cal una voluntat política decidida que sigui capaç de trencar, d'una vegada per sempre, amb aquesta cultura de rànica herència que suposa reservar centenars o milers de llocs directius al partit, o partits, que guanyin les eleccions. El primer test per a veure si la nostra classe política ha après alguna cosa durant tot aquest temps el tindrem aviat.

Bibliografia

- DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES (2005): Llibre Blanc de la funció pública catalana, Barcelona.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. (1993): La Administración Pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa, tesis doctoral, Universidad de Deusto.
- GORRITI, M. (2009): "La evaluación de directivos públicos (desempeño y predicción), Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales.
- INAP (2005): Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, MAP-INAP, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M., PALOMAR OLMEDA, A. (2009): La dirección pública profesional en España, Marcial Pons, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009): El personal directiu a l'Administració Local, CEMICAL, Barcelona.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2006): Directivos públicos, IVAP, Oñati.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998): Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España, IVAP, Oñati.
- LONGO, F. (2002): "El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional", VII Congreso del CLAD, Lisboa.
- LONGO, F. (2003): «Institucionalitzar la gerència pública: reptes i dificultats», Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI, Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.
- LONGO, F. (2004): Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público, Barcelona.

- LONGO, F (2005): «La expansión de la dirección pública profesional: apuntes desde la experiencia española», X Congreso del CLAD. Santiago de Chile.
- MAESO, L.. (2007): «Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España». Comisión de estudio del estado actual y perspectivas de la Administración General del Estado, Documento de trabajo.
- MAESO, L (2007): «El personal directivo: comentarios en torno al artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público». A: L. ORTEGA (dir.), Estatuto Básico del Empleado Público. Madrid: La Ley/El Consultor.
- MATAS DALMASES, J. (1996): Las élites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996.
- MATHESON, A.; WEBER, B.; MANNGING, N., y ARNAUD, E. (2007): Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires. OCDE.
- MERLONI, F. (2006): Dirigenza Pubblica e amministrazione imparziale. Bolonia: Il Mulino,.
- MORERA I BALADA, J.R. (2003): «La funció directiva a l'administració de la Generalitat de Catalunya». Repensar el paper del gestor públics en el segle XXI, Barcelona. .
- OCDE. (2003): Managing Senior Management. Senior Civil Service Reform in OECD member countries. París,.
- OCDE (2008)— The Senior Civil Service in National governments of OECD countries. París.
- PARRADO DÍEZ, S. (1993): Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento. IAAP, Sevilla.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (coord.) (2007): La función pública directiva en Francia, Italia y España, INAP, Madrid,