

PROCÉS PARTICIPATIU

**Funció i direcció
públiques**

Descripció

La Direcció Pública Professional ha d'esdevenir un element clau pel bon govern i la bona administració i contribuirà a generar confiança i credibilitat envers l'actuació pública.

Introducció

1. DIRECCIÓ PÚBLICA PROFESSIONAL

La Direcció Pública Professional implica la creació d'un espai intermedi entre el nivell polític i el de la funció pública, la qual cosa comporta un canvi de paradigma molt important i de pes en l'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, tant pel propi Govern, com pels propis directius públics, i servidors públics, com, sobretot, per la ciutadania.

La professionalització de la direcció pública és, des d'un punt de vista estratègic, clau en qualsevol procés de transformació i millora de l'Administració, que ha d'incorporar necessàriament els principis de transparència, publicitat, competència, concurrència i aptitud en la designació del personal directiu. I suposa, a més, un clar reforçament de la qualitat institucional i una decidida aposta per apuntalar el bon govern i la millora de la prestació dels serveis a la ciutadania.

Un sistema de direcció pública professional exigeix demostrar unes determinades competències per accedir-hi, i mantenir-les i millorar-les durant el seu exercici. I per tant, no és només un motor de canvi i d'innovació organitzativa sinó que a més garanteix enfront de la ciutadania el manteniment i millora dels serveis públics i la seva continuïtat més enllà del cicle polític-electoral. A més, l'avaluació periòdica de la persona directiva pública professional suposa a la vegada l'avaluació del funcionament dels serveis sota la seva responsabilitat.

Quatre són els elements clau per avançar en la professionalització de la direcció pública:

1. Sistema de selecció de directius: Es tracta d'obrir un procés de canvi gradual d'un model fins ara assentat exclusivament en pautes de "confiança política" i de "discrecionalitat absoluta" en el nomenament de les persones titulars d'aquests llocs orgànics, cap a un model en el qual s'introdueixen elements d'acreditació de coneixements, destreses, aptituds i actituds, així com habilitats i competències, requerides per al correcte acompliment d'un lloc de treball.
2. Submissió de la continuïtat en l'exercici de les funcions directives a criteris de resultats en la gestió i establir una retribució variable en funció de l'avaluació de resultats.
3. Taxar les causes de cessament, i vincular-les a l'avaluació de resultats.
4. Durada del càrrec no vinculada al cicle electoral

Per a poder incidir en tots ells, caldria l'aprovació d'una llei de la direcció pública professional, però actualment res impedeix poder endegar processos de selecció de directius oberts, públics i transparents, en el sector públic institucional.

2. RETIMENT DE COMPTES DELS ALTS CÀRRECS I PERSONAL DIRECTIU DE LA GENERALITAT

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, fixa determinades obligacions de publicitat activa per als alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic.

Així mateix, el Codi de conducta, aprovat per ACORD GOV/82/2016, de 21 de juny, fixa determinades obligacions addicionals de transparència pels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.

Actualment la informació de cadascun dels alts càrrecs i directius es troba dispersa dificultant que el ciutadà pugui fer-se una idea completa i precisa de tot

allò relacionat amb la dimensió pública de l'alt càrrec (Competències; trajectòria professional; agenda pública; contactes amb grups d'interès; viatges a l'estranger, retribucions; declaració d'activitats; declaració de patrimoni; publicacions).

Per això, cal construir l'espai web del Directiu Públic, com un element de transparència i retiment de comptes dels alts càrrecs i directius de la Generalitat de Catalunya. Contindrà aquelles informacions i dades vinculades a l'exercici del càrrec públic que resultin obligatòries d'acord amb la normativa vigent i amb el codi de conducta.

3. FUNCIO PÚBLICA

Els temes clau en l'àmbit de la funció pública són tots aquells relacionats als sistemes d'accés, la gestió del talent, la promoció professional, i definició i/o redisseny de nous perfils professionals en l'entorn de l'Administració digital, entre d'altres.

Cal evitar males pràctiques en l'accés a l'ocupació pública i la promoció professional que generin o puguin generar dubtes pel que fa a l'objectivitat i imparcialitat dels processos de selecció, creant i posant en marxa mecanismes de prevenció i de control eficaços.

Reptes

- Avançar en la professionalització de la direcció pública professional pel que fa al sistema d'accés.
- Mesurar l'impacte dels codis ètics i de conducta en l'actuació pública dels alts càrrecs i en la cultura ètica de l'Administració.
- Disposar d'instruments que facilitin la prevenció i la gestió adequada dels conflictes d'interès (reforçar mecanismes de control intern i de verificació de dades, elaboració de protocols d'actuació, transparència i publicitat de les activitats dels alts càrrecs i directius, evitar les portes giratòries.....).
- Elaborar recomanacions i criteris actualitzats i publicats per prevenir males pràctiques en l'àmbit de contractació de personal (nomenaments d'interins, contractes de caràcter temporal, accés i promoció professional).

Preguntes

1. La selecció de directius públics en base a quins mecanismes i criteris s'ha regir?
2. La selecció de personal laboral, interí, etc. en base a quins mecanismes i criteris s'ha regir?
3. Quines mesures serien eficaces per a prevenir, minimitzar i /o eradicar les males pràctiques en l'accés a la funció pública?

Propostes CEMCORD

- Publicació de la declaració de béns i patrimoni dels càrrecs electes, alts càrrecs i assimilats
- Publicació de l'agenda oficial dels membres del Parlament i Govern de la Generalitat i dels alts càrrecs de l'Administració i el sector públic de Catalunya
- Modificació de la Llei d'Organització de l'Administració de la Generalitat
- Aprovació de la Llei de la Funció Pública de Catalunya
- Aprovació de la Llei de la Direcció Pública Professional de Catalunya
- Facilitació de la relació entre l'Administració i la ciutadania

Propostes Pacte Social Anticorrupció

Objectiu núm. 5. Garantir la independència dels diversos òrgans i autoritats de control

Cal evitar la partitocràcia en el nomenament dels òrgans i autoritats de control. Cal clarificar les condicions d'accés i lliure designació del personal directiu públic. Cal encarregar auditories per controlar les entitats públiques. Cal reforçar la independència dels mitjans de comunicació públics però també la transparència dels mitjans de comunicació privats.

Mesura núm. 13: Clarificar les condicions d'accés i lliure designació del personal directiu públic.

L'Administració pública ha d'establir procediments que garanteixin la publicitat i la concurrència per a la designació del personal directiu i ha d'informar sobre els criteris d'acord amb els quals es produeix la "lliure" designació d'una persona per ocupar un alt càrrec o lloc directiu. Ha de fer públic el currículum amb els mèrits professionals i tècnics de la persona nomenada. Aquests nomenaments s'han de fer atenent a criteris de competència professional, entre persones amb qualificació i experiència en el desenvolupament de llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada. Quan hi hagi una vacant es publicarà i es triarà la persona que es consideri oportuna entre aquelles que demostrin capacitats i mèrits suficients i que tinguin les habilitats necessàries per exercir correctament la direcció dels serveis públics. També es publicaran els indicadors que permetin l'avaluació sistemàtica de la gestió d'alts càrrecs o llocs directius. El sistema d'avaluació ha de controlar l'acompliment dels indicadors de gestió, així com assessorar en la seva determinació i fer propostes per millorar el rendiment. El catàleg públic de llocs directius es farà públic en el DOGC i també en el Portal de la Transparència. Inclourà per a tots i cadascun dels llocs directius, els requisits específics que han de complir les persones aspirants als llocs directius i els cossos funcionaris a què està reservat, si escau. Totes les modificacions en el catàleg públic de llocs directius s'hauran de motivar per raons objectives i d'interès públic, de forma que la modificació de les característiques d'un lloc directiu descrites en el catàleg que no compleixin suficientment aquesta condició constituirà un frau de llei.

Mesura núm. 27: Evitar que la representació política esdevingui l'única professió.

Remunerar convenientment el càrrec polític tenint en compte els coneixements i la procedència del sector privat (si aplica). Garantir el compliment de l'Estatut dels Treballadors per afavorir la dedicació política ciutadana mitjançant una fórmula d'excedència, també en el sector privat, que garanteixi unes condicions similars a les que posseeixen abans d'assumir el càrrec electe, eventual o de confiança; que inclogui el dret a la prestació d'atur. Per evitar que la política sigui un modus

vivendi, establir pels càrrecs electes en la mateixa institució un màxim de mandats, que no depassin 10-12 d'anys en total,

Objectiu 9. Implantar una gestió pública més eficaç, democràtica i transparent

Aplicar el dret administratiu en tots els contractes i organismes públics i evitar subterfugis legals per saltar-se'l. Apoderar i responsabilitzar els agents implicats en la gestió dels recursos públics.

Mesura núm. 29. Apoderar i responsabilitzar els agents implicats en la gestió dels recursos públics per al compliment legal i ètic de les seves funcions i dels organismes als que serveixen. Cal implantar un manual d'organització i funcions de cada àrea, per facilitar els mecanismes de control i la identificació i assignació de responsabilitat. Els organismes públics han de disposar d'una sola llista clara, que reculli el resultat de les auditories, amb els incompliments legals i ètics, i les actuacions proposades i terminis per poder resoldre'ls. Fer transparents els sistemes de selecció de personal i les taules de contractació pública (retransmissió per streaming) i limitar els terminis de concessió. Evitar que secretaris i interventors de l'administració pública depenguin econòmicament dels organismes que han de controlar. Facilitar la mobilitat entre administracions dels funcionaris en càrrecs sensibles per evitar perpetuïtats i rutines dependents. Prohibir i castigar legalment tot tipus de regals i favors als treballadors públics. Oferir els mitjans suficients per exercir amb diligència i eficiència la seva funció.

Evidències

La creació d'organismes específics permet augmentar la sensibilitat social envers la corrupció, així com signar tractats internacionals, com podrien ser els de Nacions Unides, que dinamitzen als actors a lluitar contra la corrupció. També s'ha vist que les estratègies que busquen la creació de capacitat institucional han provocat millores significatives

Això consisteix en aconseguir un canvi de cultura administrativa, fent que els poders públics, els funcionaris i, en definitiva, tots els treballadors públics treballin sota una òptica de retent de comptes – però, i aquí està la clau, no tots han de retre comptes al mateix principal –. En primer lloc, cal identificar quins són els àmbits més opacs dins de l'Administració, com podria ser la contractació pública, les subvencions o **la selecció i promoció del personal**, per tal d'actuar sobre ells.

Els canvis en l'Administració així com de l'estructura laboral del sector públic, a través de simplificacions dels processos o les regulacions, l'aprofitament de la tecnologia digital o la millora de la gestió dels recursos humans s'han mostrat sovint més eficients per reduir la corrupció que mesures directes com les lleis o agències anticorrupció (WB/IEG, 2008)

Una mesura que es proposa sovint de cara a reduir la corrupció pública és la de racionalitzar les regulacions i burocràcies governamentals, limitant així la capacitat dels treballadors públics d'acceptar suborns (Gans-Morse et al., 2018). És força l'evidència que demostra que la complexitat dins l'Administració és font de corrupció, i que la simplificació de normes fiscals redueix la discrecionalitat dels funcionaris

Son vàries les polítiques anticorrupció en aquest sentit que s'han dut a terme en d'altres països, des de canvis a l'estructura de pagaments a la promoció laboral.

Pel que respecta a qui esdevé treballador públic, cal analitzar les reformes dels sistemes de selecció de funcionaris. Malgrat existir certa evidència de que els sistemes basats en clientelisme (és a dir, anomenar als amics i companys de partit) generen una provisió de serveis públics destinada a captar suport polític (Oliveros, 2016), no són molts els estudis que identifiquen una relació directa entre els sistemes meritocràtics de selecció de treballadors públics i reducció de la corrupció

No es tracta només de basar l'entrada a la carrera funcional en exàmens, sinó també plantejar l'opció de realitzar entrevistes i seleccions de currículums de forma meritocràtica

De forma complementaria a la selecció de treballadors en base al mèrit, es planteja la introducció de criteris d'honestedat definits per psicòlegs (Klitgaard, 1988). Es tractaria de reduir el frau i la corrupció dins de l'Administració augmentant els nivells d'integritat dels treballadors públics

Un component important de molts processos de canvi a l'Administració s'han basat en alteracions dels sistemes de salaris. La idea es que els treballadors ben remunerats, en base a un sistema de mèrits i promocions objectives, seran més eficients i efectius alhora de proveir a la ciutadania dels bens i serveis públics.

Són molts els països – Espanya inclòs – on els nivells inferiors de l'escala laboral del sector públic tenen salaris igual o més alts que al sector privat, però a nivells superiors i càrrecs directius aquests són molt menys competitius.

Si que hi ha evidència però, que els salaris més alts atrauen a treballadors i polítics més formats, que estan més temps al seu càrrec i són més productius

No es tracta només de quant cobren els treballadors públics, sinó també de com treballen un cop dins de l'Administració. Per exemple, la rotació de funcionaris s'ha proposat sovint com una mesura anticorrupció, evitant així que puguin crear xarxes corruptes o clientelars. No són gaires els estudis que han avaluat aquest tipus d'estratègies, però alguns experiments suggereixen que poden ser molt efectives

Dins les reformes de l'Administració, una de les mesures que s'ha mostrat més efectiva és la separació de carreres entre els buròcrates i els polítics (Dahlström i Lapuente 2017). Les administracions amb menys nivells de corrupció son aquelles on la carrera professional dels funcionaris no depèn de la voluntat dels seus caps polítics.

Així, quan es prenen les grans decisions de polítiques públiques com, per exemple, construir una carretera, hi ha representants de dos grups d'individus amb interessos professionals diferents: els polítics que volen acontentar als seus votants i grups d'interès (que són els qui determinen el futur dels polítics), i els funcionaris que volen acontentar als seus companys de professió (per que la reputació professional

determina el futur dels funcionaris). D'aquesta manera, polítics i funcionaris es controlen els uns als altres.

Dins de les estratègies marc de lluita contra el frau i la corrupció, un dels elements que més tradicionalment s'han utilitzat és el fet de premiar la integritat i penalitzar els comportaments il·lícits. Aquest tipus de disseny institucionals, que sovint es pot beneficiar dels avantatges que ofereix la tecnologia, permet definir els incentius adequats per generar un comportament correcte dels treballadors públics, així com d'altres agents socials.

Per exemple, en experiments de laboratori, s'observa que la predisposició a cometre un acte de corrupció es redueix si augmenta si els altres participants es veuen negativament afectat pel mateix (Barr i Serra, 2009). L'evidència sembla indicar que els funcionaris més motivats de forma intrínseca a la causa pública accepten menys la corrupció (Kwon, 2014). Les experiències viscudes a Pakistan i la Índia també mostren que tenir en compte la implicació moral dels treballadors públics és imprescindible perquè les reformes anticorrupció tinguin èxit, que veuen en el fet de participar en aquest tipus de campanyes un motiu d'orgull

Més enllà de la definició de l'escala salarial, de la que ja hem parlat a la subsecció anterior, i que pretén modificar les motivacions extrínseques dels treballadors a cometre actes de corrupció, és important considerar també les motivacions intrínseques. Existeix la creença de que els treballadors públic tenen una motivació personal per servir als seus ciutadans, ja sigui una sentit d'obligació moral o el desig d'ajudar als altres

Sovint els efectes dels incentius es justifiquen amb el conegut cas de les multes de trànsit dels diplomàtics de Nacions Unides a Nova York. Un cop es va treure la impunitat davant les sancions, es van reduir el nombre de vehicles que aparcaven malament (Fisman i Miguel, 2007). Els experiments mostren resultats en la mateixa línia. En jocs de corrupció, els participants estan menys disposats a pagar suborns si les penalitzacions augmenten (Abbink et al., 2002).

Marc de referència legislatiu (amb enllaços)

- [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#)
- [Codi de conducta , aprovat per ACORD GOV/82/2016, de 21 de juny](#)
- [Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic](#)