

La nova funció pública a Catalunya

Ismael Peña-López

Barcelona, 1 de juliol de 2022



**ESQUERRA
REPUBLICANA**



**Centre Internacional
Formació Contínua**
MANRESA | UVIC-UCC

Postgrau en Lideratge institucional i gestió de polítiques públiques

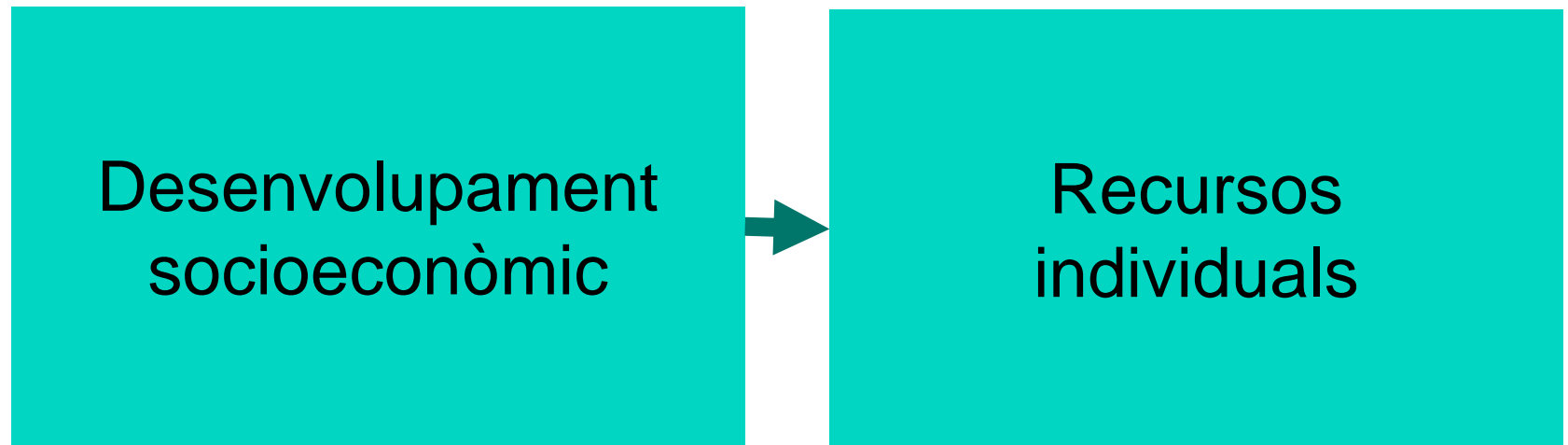
Govern i Governança



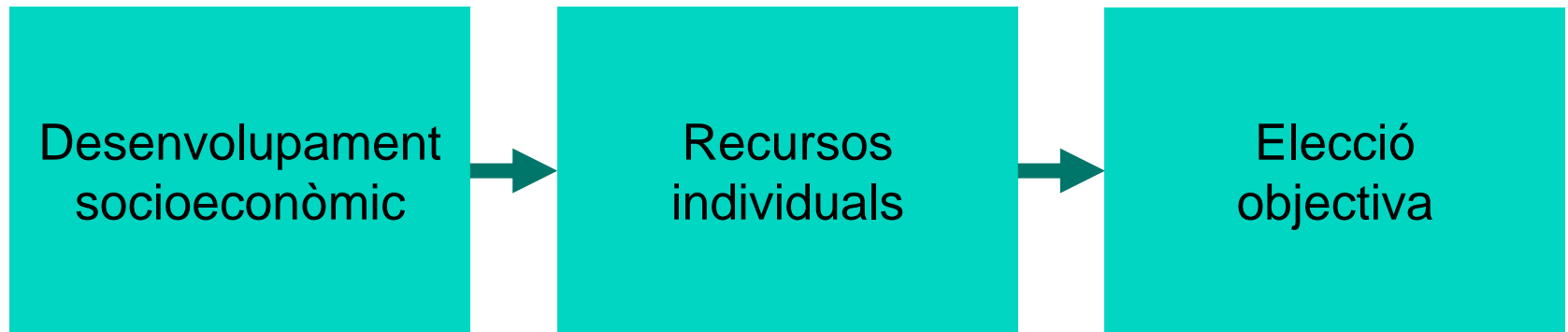
Del desenvolupament a la governança

Desenvolupament socioeconòmic

Del desenvolupament a la governança



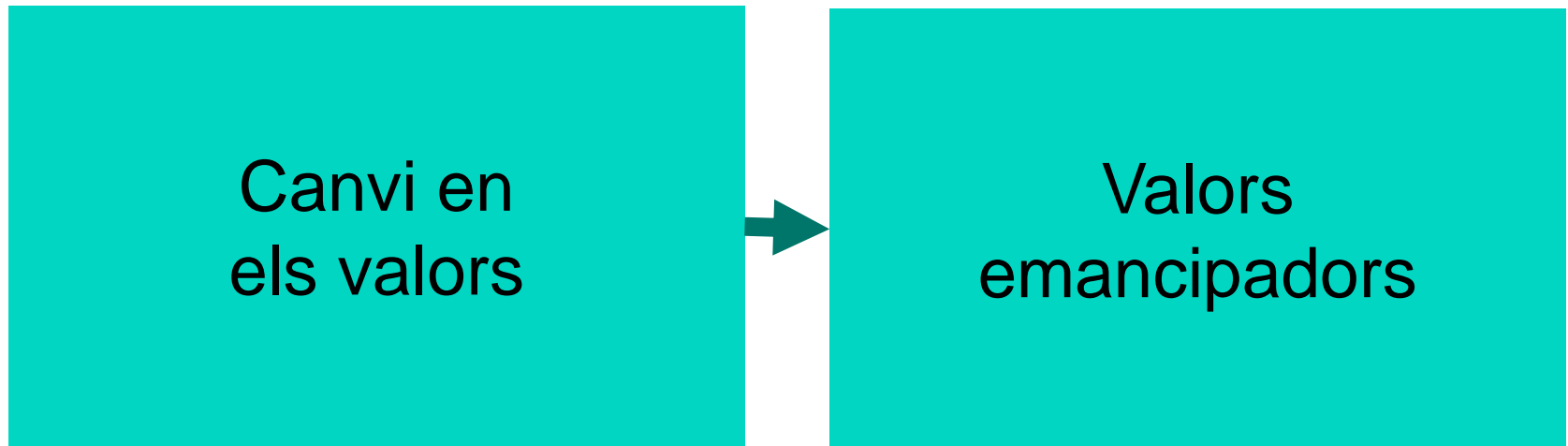
Del desenvolupament a la governança



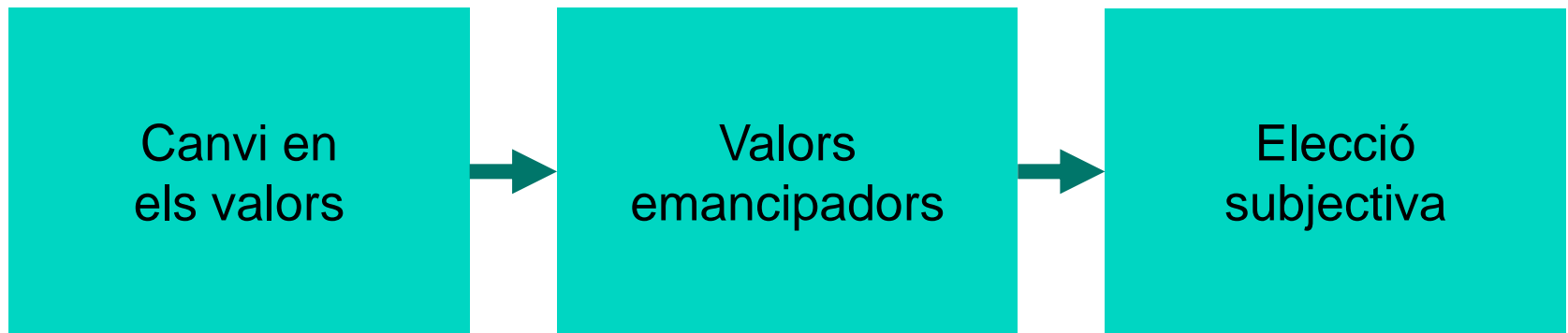
Del desenvolupament a la governança

Canvi en
els valors

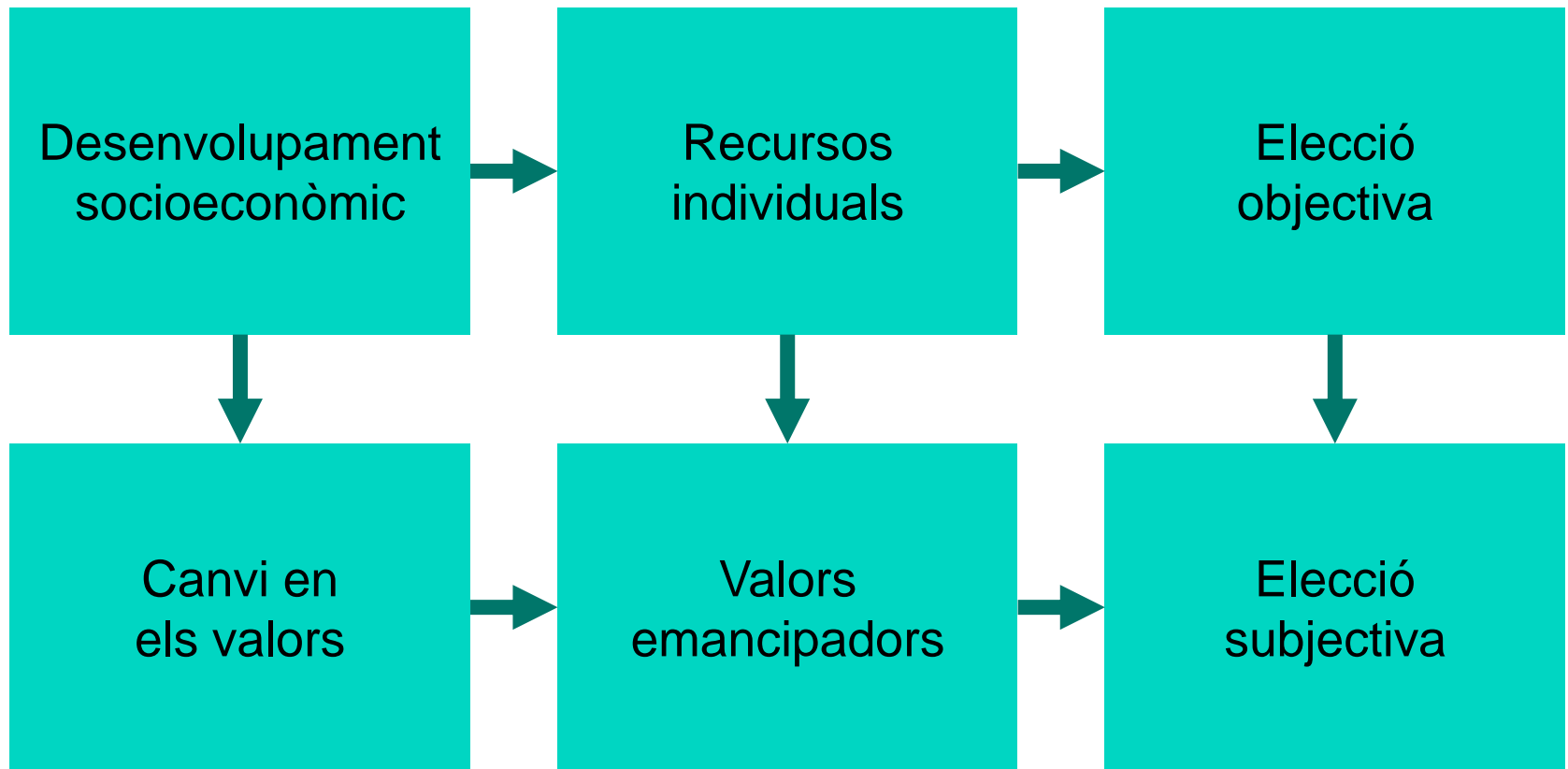
Del desenvolupament a la governança



Del desenvolupament a la governança



Del desenvolupament a la governança



Del desenvolupament a la governança

Democratització

Del desenvolupament a la governança

Democratització

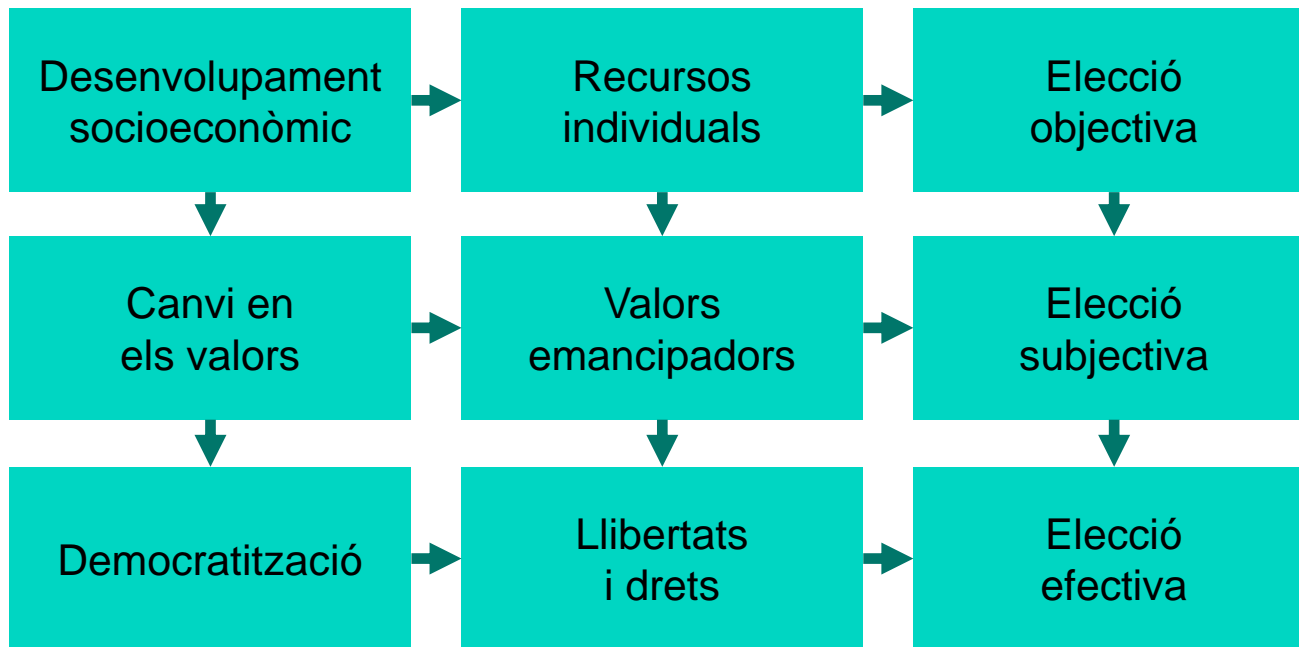


Llibertats
i drets

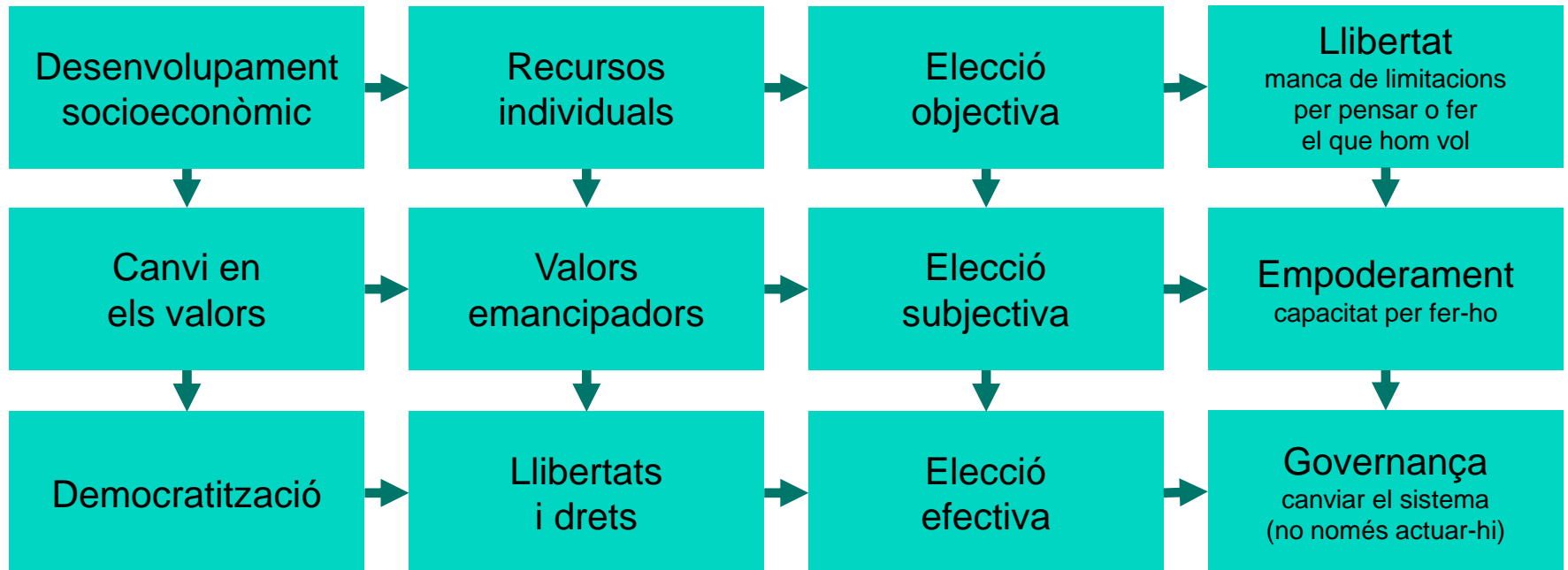
Del desenvolupament a la governança



Del desenvolupament a la governança



Del desenvolupament a la governança



Decidir...



Diagnosi

Decidir...



Deliberació

Decidir...



Negociació

Decidir...



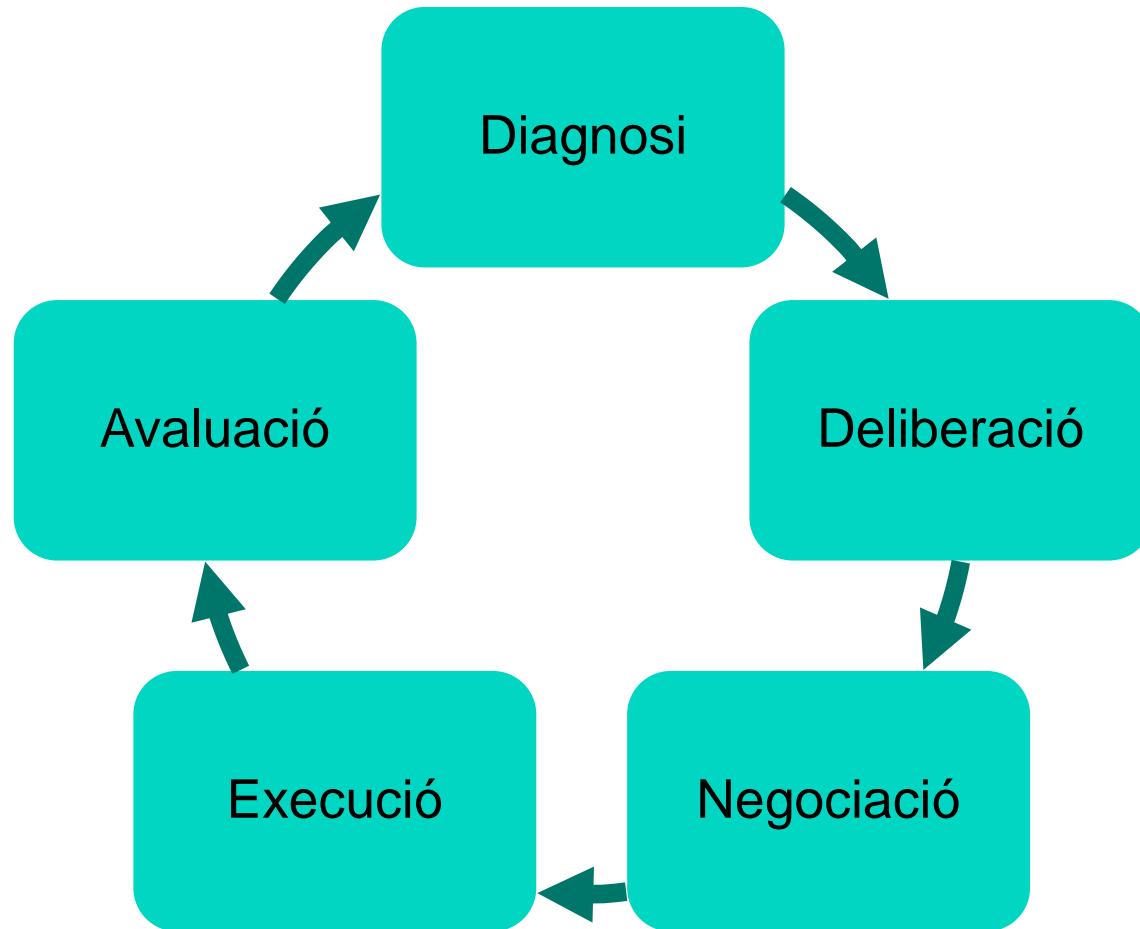
Execució

Decidir...



Avaluació

Decidir



Problemes complexos



Problemes complexos

De quin tipus de repte es tracta?

De quines maneres es pot definir?

Quines causes es poden identificar?

Com és l'entorn?

Com s'està afrontant ara el repte?

Quines línies d'acció hi ha?

Quina mena d'objectiu es pretén assolir?

Un problema retorçat

- No hi ha una formulació definitiva d'un problema retorçat
- Els problemes retorçats no tenen temps d'espera
- Les solucions a un problema retorçat no són del tipus vertader o fals, sinó millor o pitjor
- No hi ha cap prova immediata i definitiva d'una solució a un problema retorçat
- Cada solució a un problema retorçat és una "operació única"
- Els problemes retorçats no tenen un conjunt de solucions potencials enumerables
- Cada problema retorçat és essencialment únic
- Cada problema retorçat pot considerar-se com símptoma d'un altre problema
- L'existència d'una discrepància representant a un problema retorçat pot explicar-se en diverses formes
- El polític no té dret a equivocar-se

Problemes retorçats i COVID-19

No hi ha una formulació definitiva d'un problema retorçat

- Quin és el problema: la Salut? l'Economia?
- Quin és el millor nivell de confinament? En funció de què? Dels contagis? De l'estat de les UCI?
- Podem privar de dret a educació, mobilitat, treball, lleure, socialització, etc. vot a determinats col·lectius? En funció de què?
- A qui vacunem primer? Els passaports COVID-19 són ètics?
- Davant l'impacte diferencial de la COVID-19, quin és EL problema exactament?

Problemes retorçats i COVID-19

Els problemes retorçats no tenen temps d'espera

- Quan s'acaba el problema?
- Quan no hi hagi contagis?
- Quan no hi hagi “tants” contagis? Defuncions?
- Amb la “nova normalitat”?
- Amb la vacuna?
- Amb la recuperació econòmica?

Problemes retorçats i COVID-19

Les solucions a un problema retorçat no són del tipus vertader o fals, sinó millor o pitjor

- Quina combinació de mesures de seguretat sanitària?
- Quina combinació de mobilitat?
- Què són serveis/treballs essencials?
- Obrim l'educació? Tota?
- Quins instruments econòmics posem en marxa?

Problemes retorçats i COVID-19

No hi ha cap prova immediata i definitiva d'una solució a un problema retorçat

A cada solució, un nou problema:

- Confinem? Què passa amb l'economia? L'educació?
- Vacunem? Amb quin criteri? I els no vacunats?
- Restringim la mobilitat? De qui? Com ho controlem?
A Quin cost?
- Què passa amb la divisòria digital? Què passa amb les cures i les persones dependents?

Problemes retorçats i COVID-19

Cada solució a un problema retorçat és una "operació única"

- Podem corregir retroactivament les decisions preses?
- I si moren persones?
- I si tanquen empreses?
- I si “perdem” cursos?

Problemes retorçats i COVID-19

Els problemes retorçats no tenen un conjunt de solucions potencials enumerables

- Quantes solucions podem llistar durant la COVID-19?
- Quantes compatibles i quantes excloents?
- Quantes objectives i quantes ideològiques?
- Quantes amb informació perfecta? Sobre diagnosi o sobre conseqüències?

Problemes retorçats i COVID-19

Cada problema retorçat és essencialment únic

- Ens serveix l'experiència de la Grip Espanyola de 1918?
- Ens serveixen les experiències internacionals?
- Ens serveix l'experiència d'una onada a una altra?

Problemes retorçats i COVID-19

Cada problema retorçat pot considerar-se com un símptoma d'un altre problema

- Crisi financera de 2008
- Impacte desigual de la globalització i la digitalització
- Nivell educatiu i model econòmic i productiu
- Model territorial i competencial
- Obsolescència de l'Administració

Problemes retorçats i COVID-19

L'existència d'una discrepància representant a un problema retorçat pot explicar-se en diverses formes

- És un problema de salut pública?
- És un problema de comportament individual?
- És un problema econòmic?
- És un problema d'eficiència en la gestió?
- És un problema pressupostari? Competencial?

Problemes retorçats i COVID-19

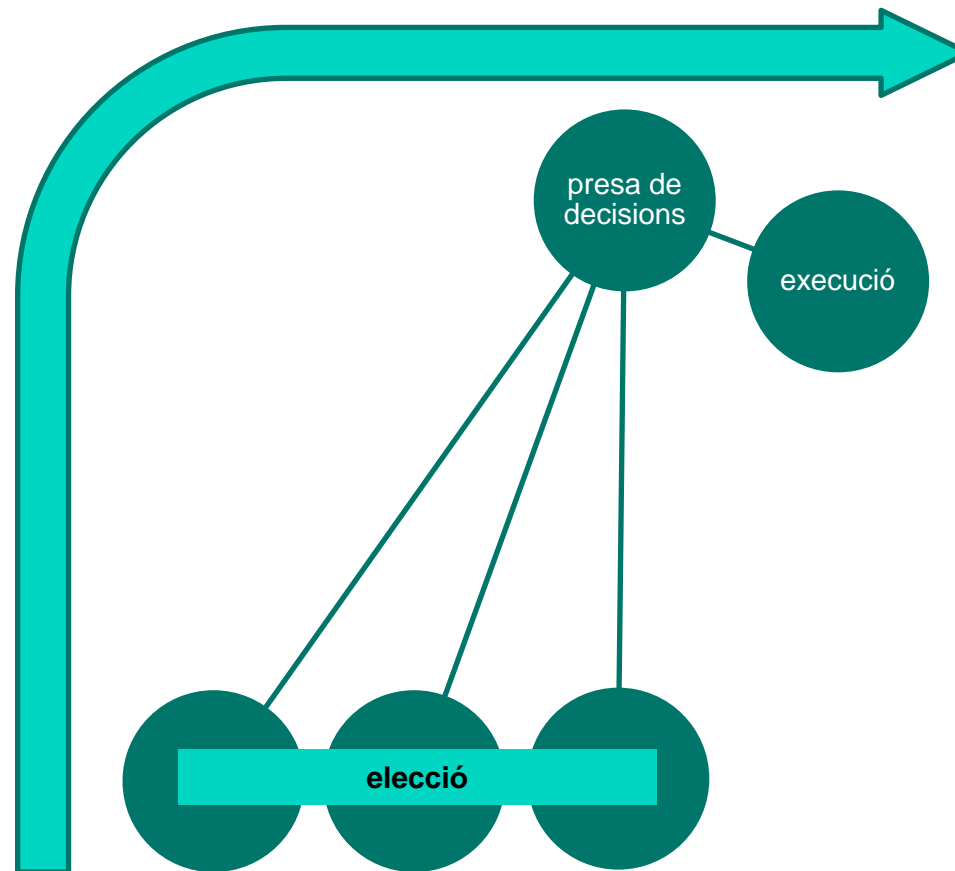
El polític no té dret a equivocar-se

- Els errors poden ser fatals – literalment
- No busquem aprendre amb les solucions: busquem resoldre

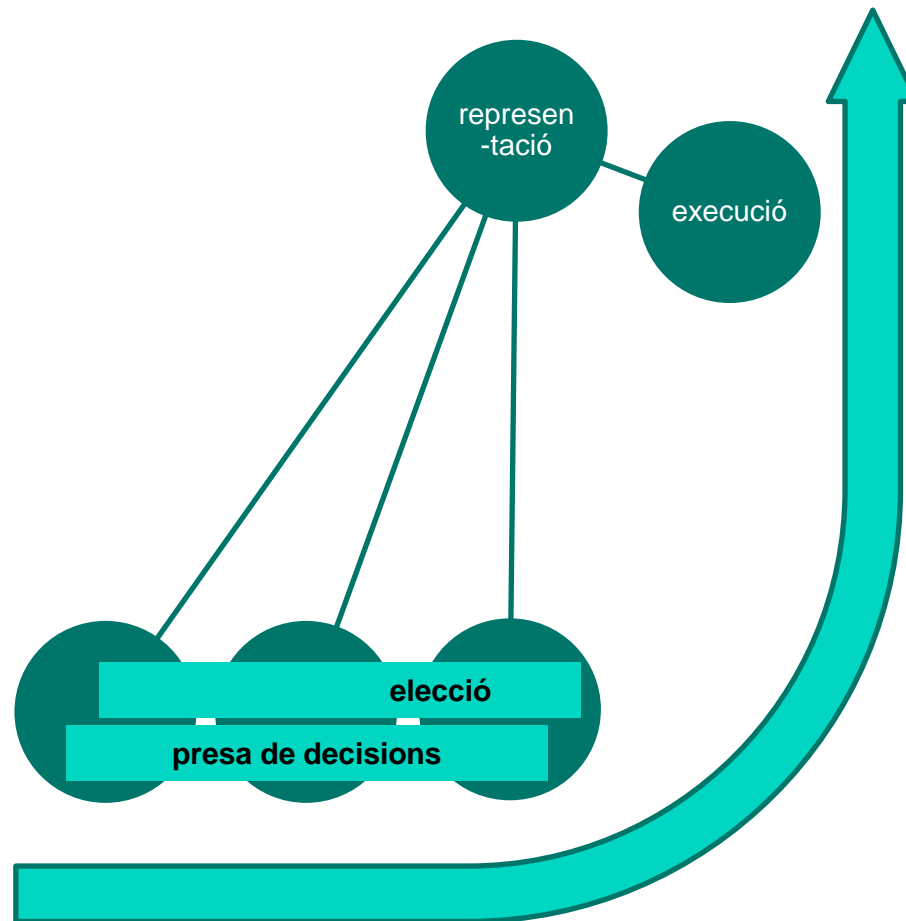
Tecnopolítica



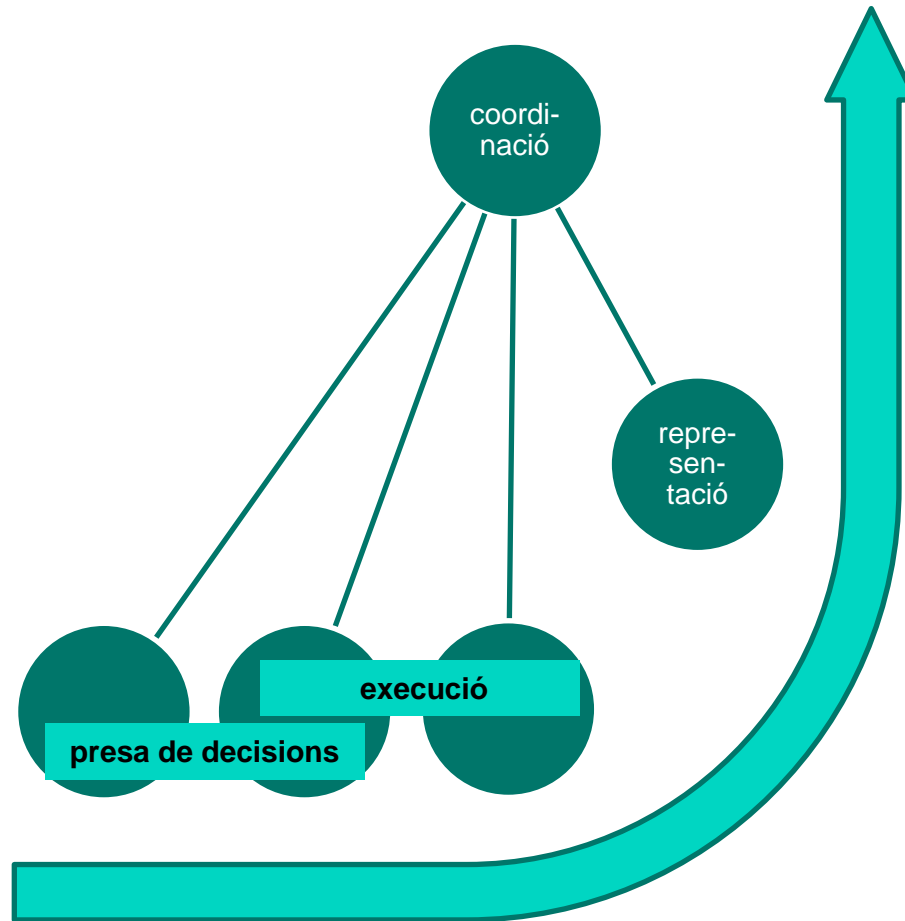
L'organització tradicional jeràrquica



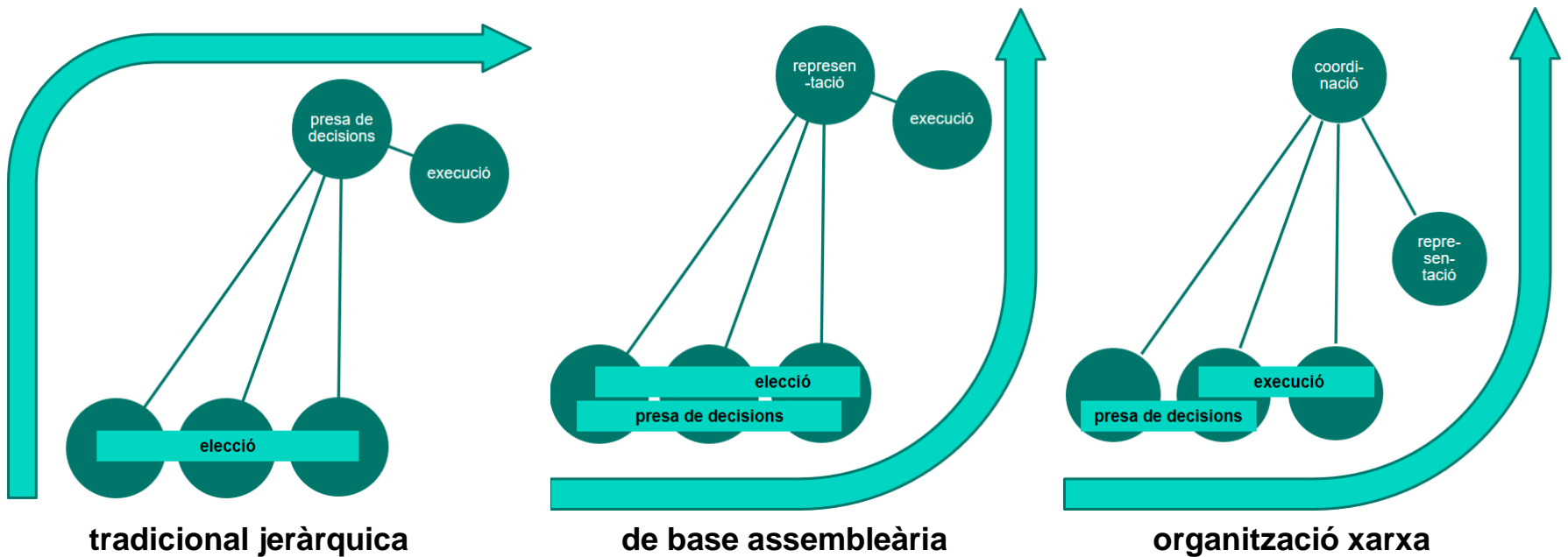
L'organització tradicional assembleària



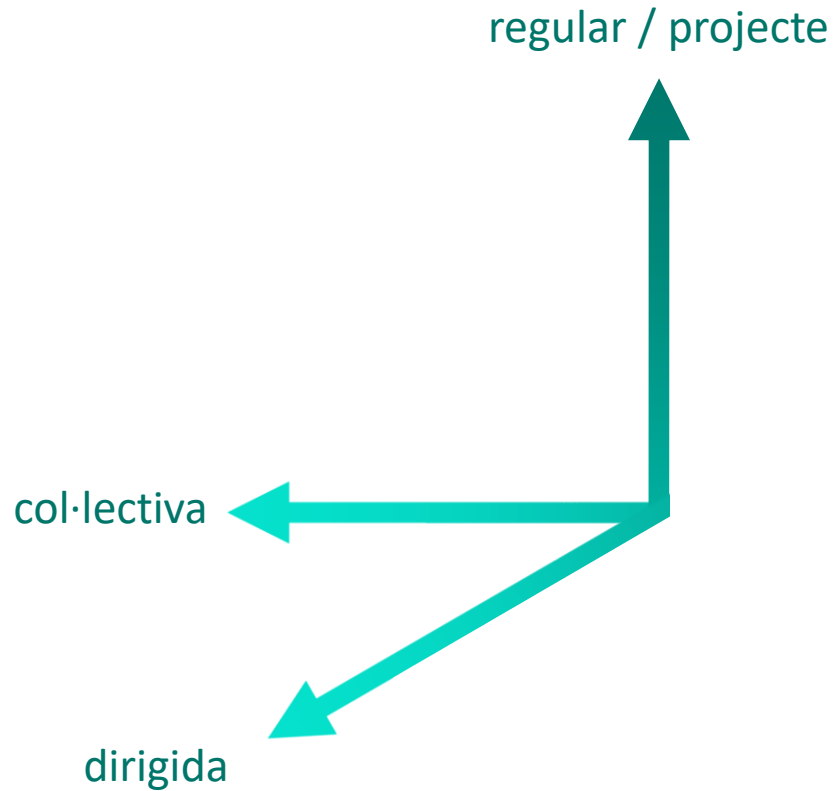
L'organització xarxa



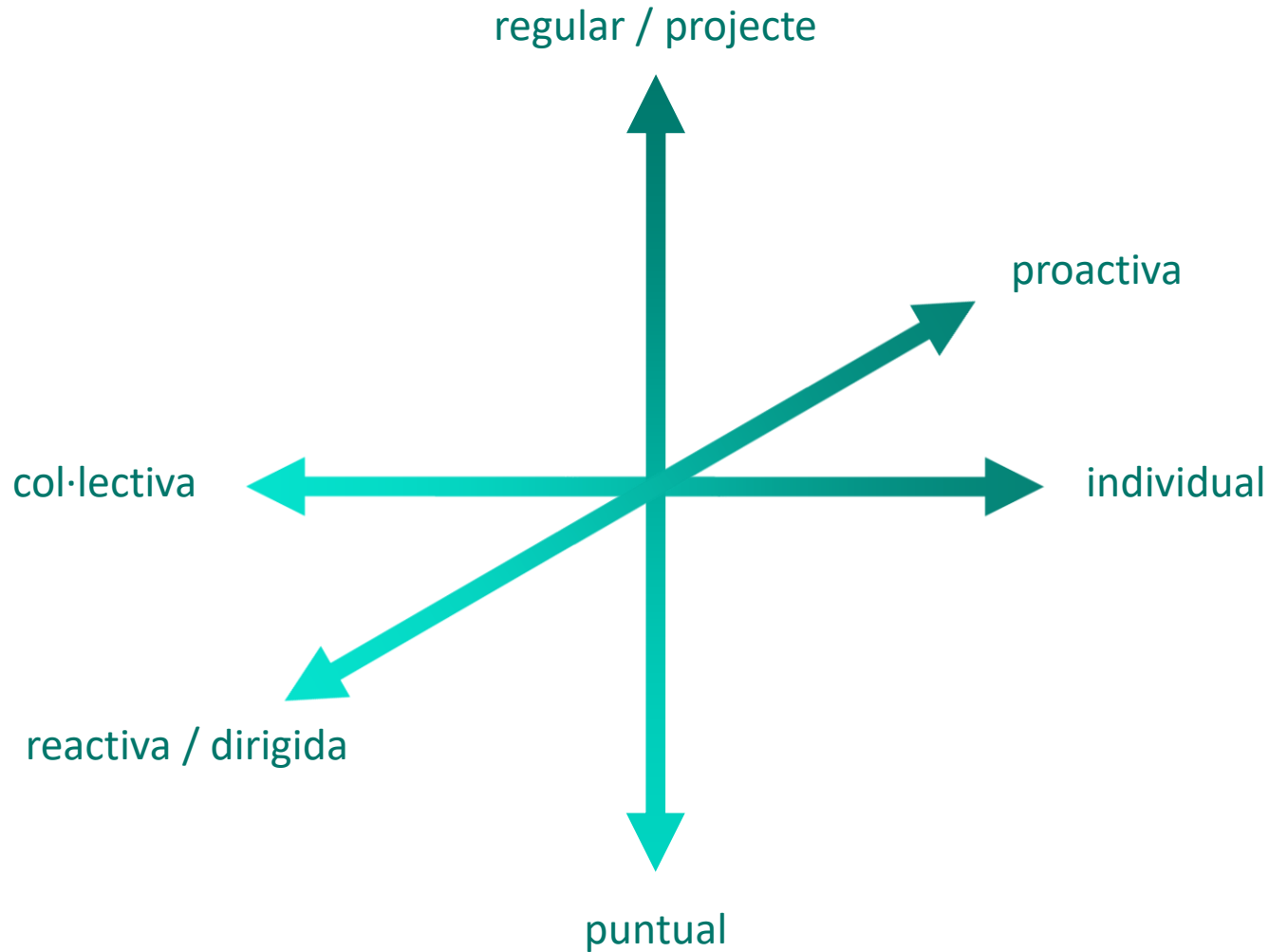
Models de participació col·lectiva



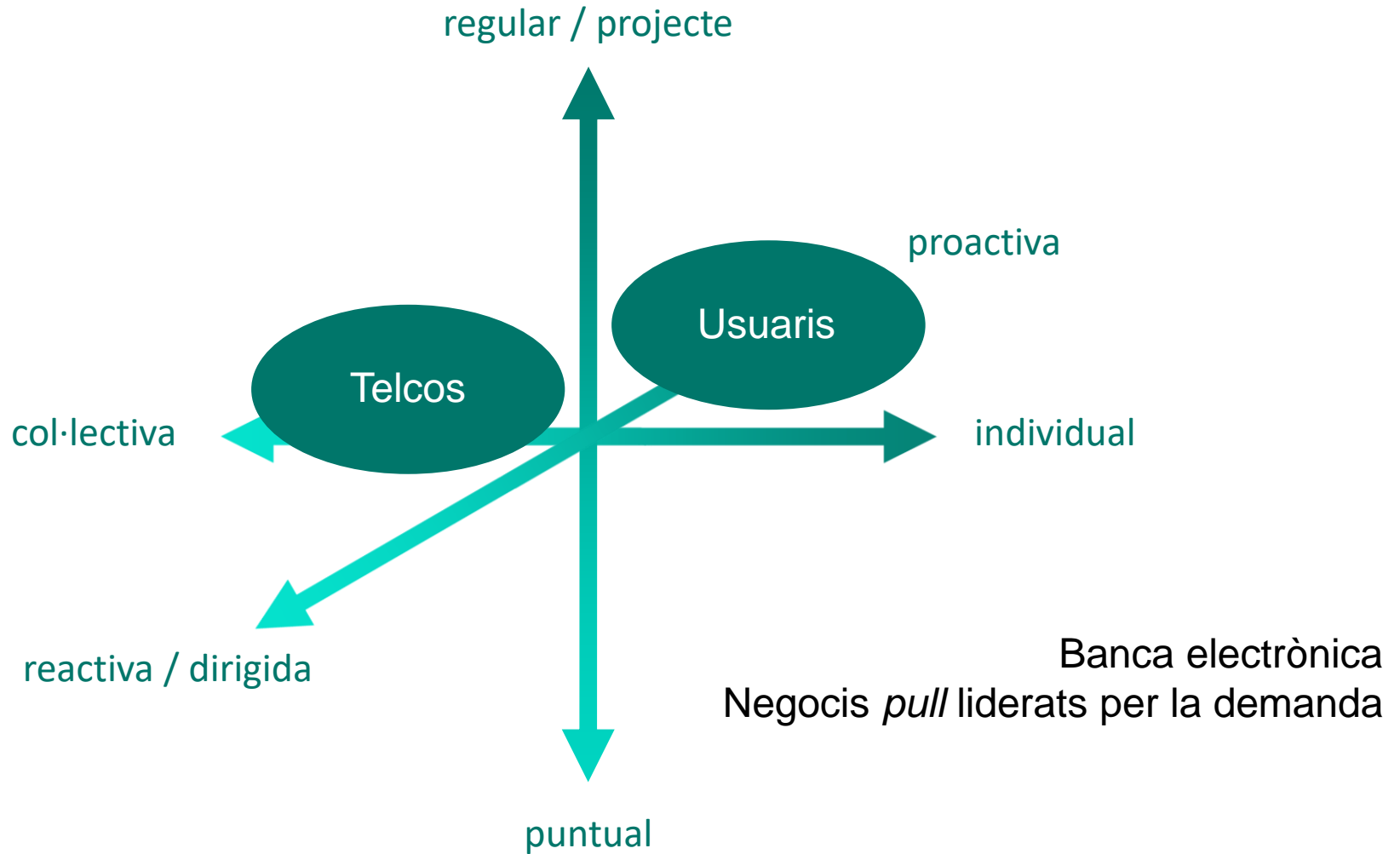
Participació industrial



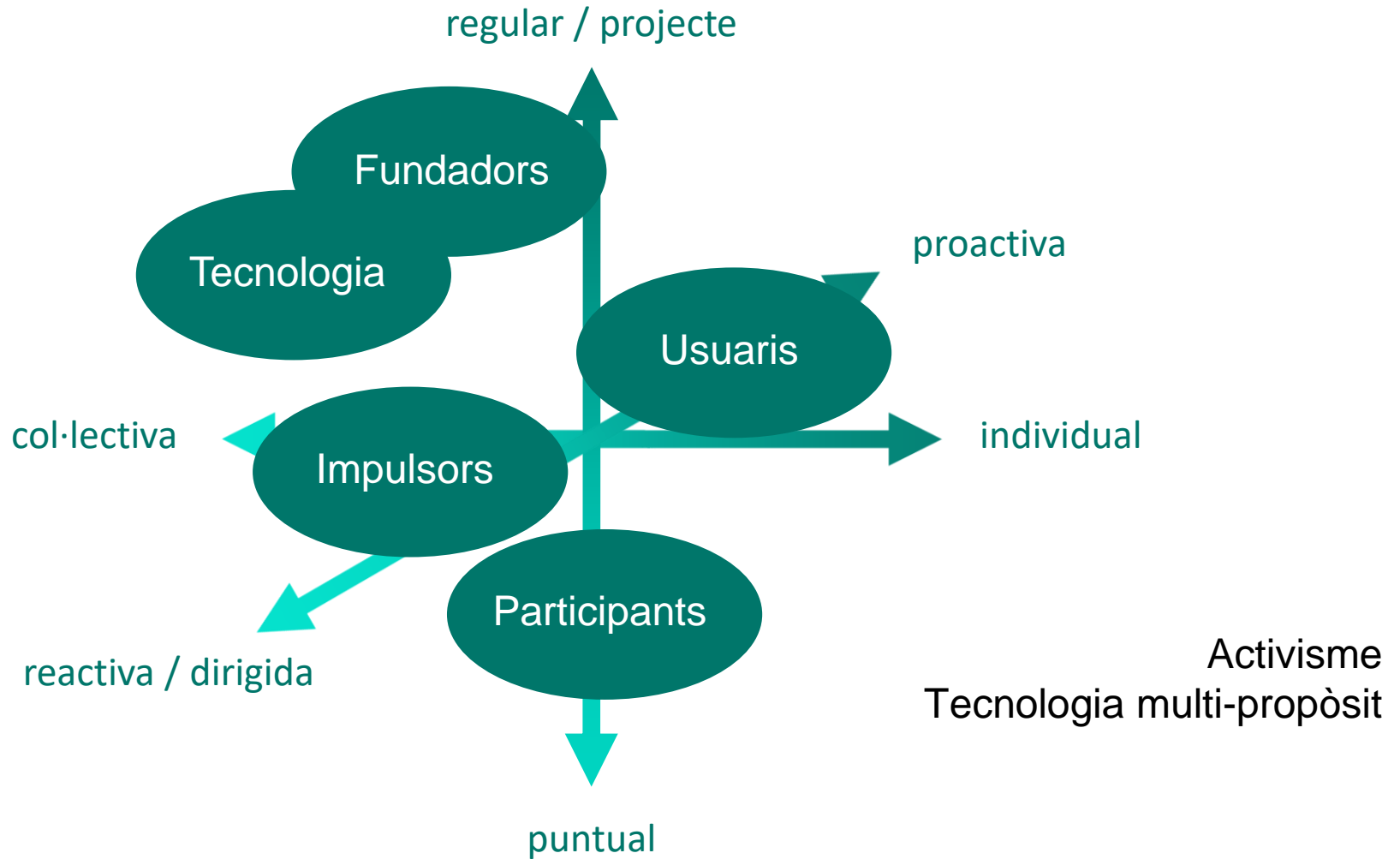
Participació digital



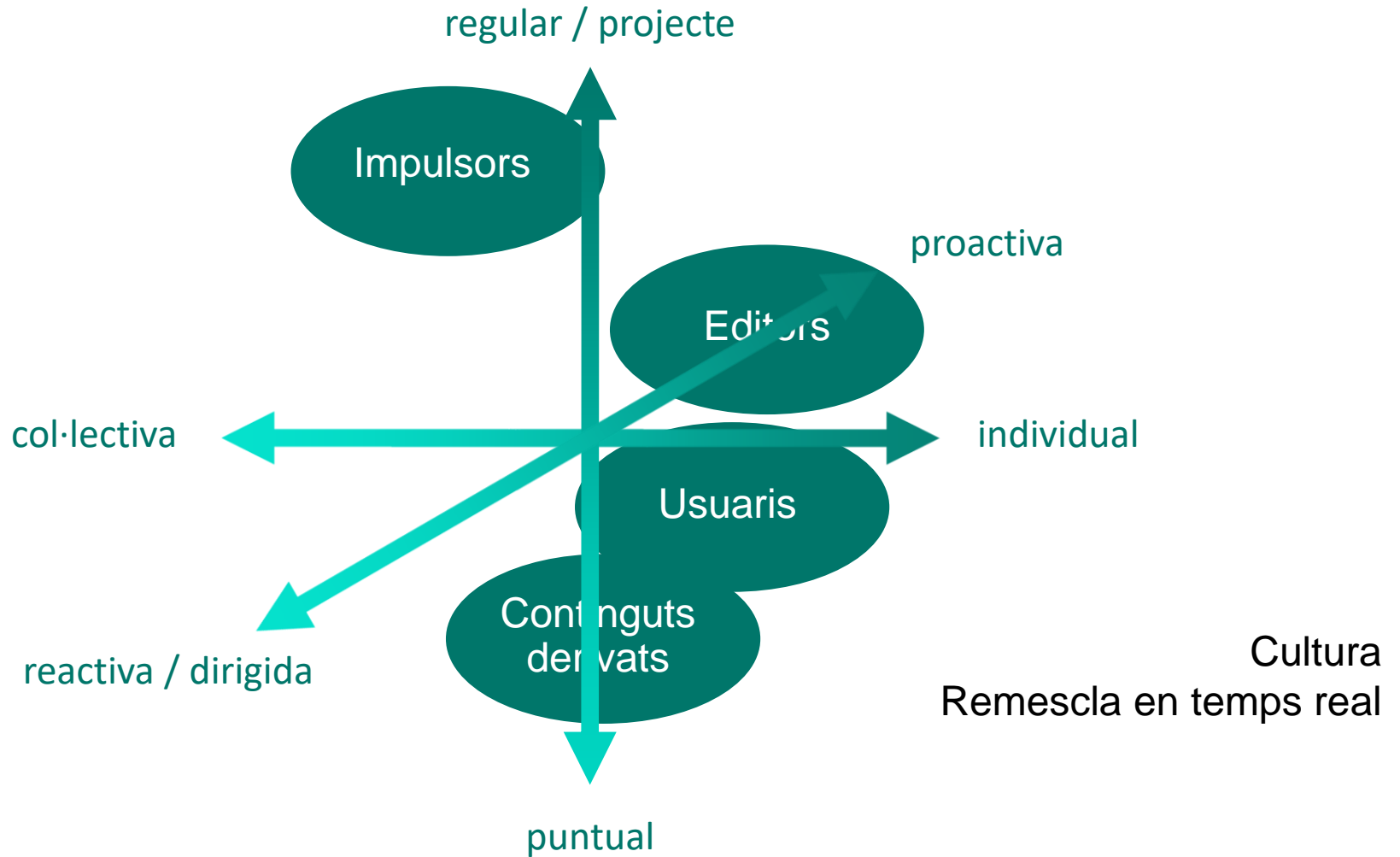
M-Pesa



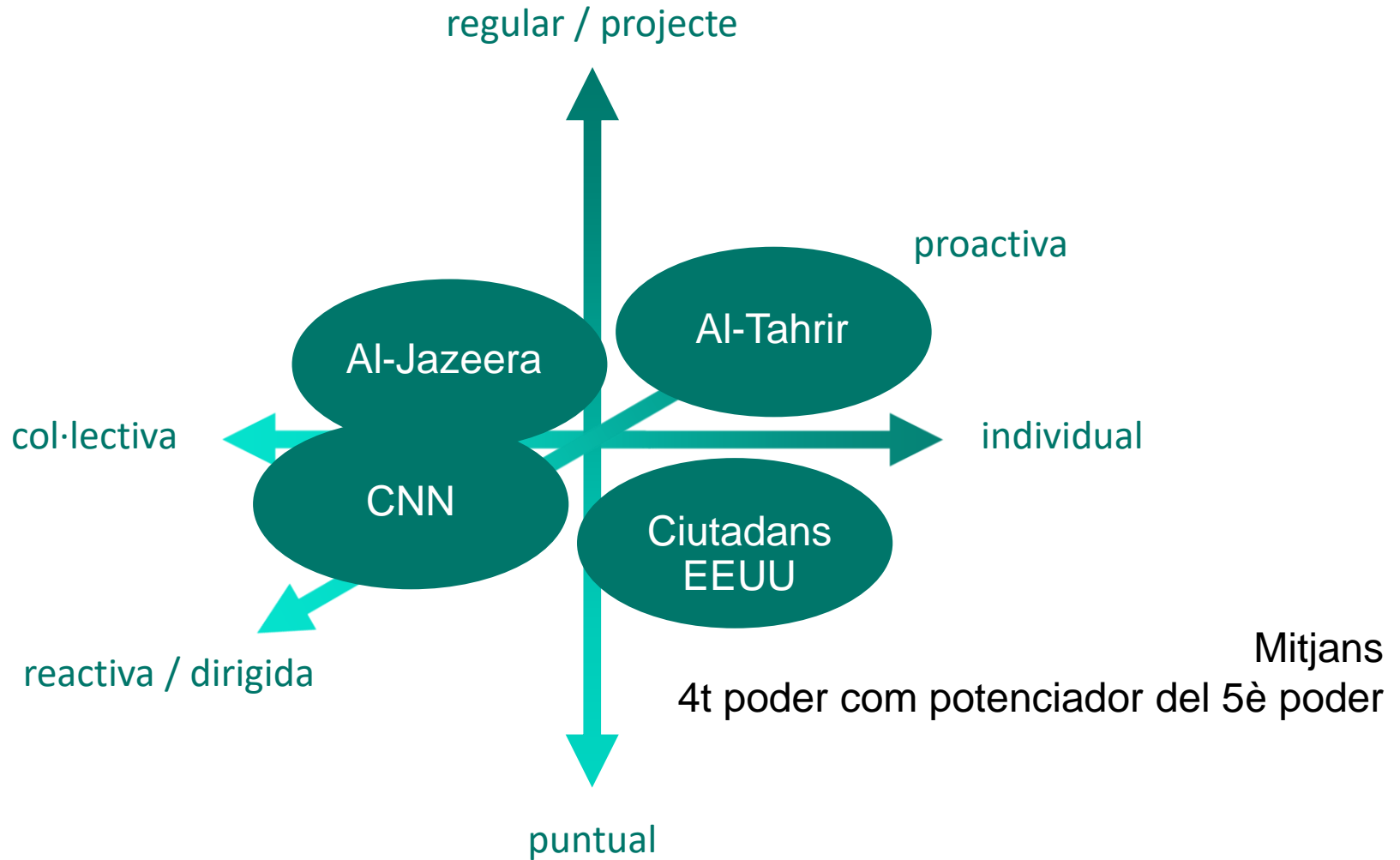
Ushahidi



Wikipedia



Primavera Àrab



Tecnopolítica: una definició

- un nou context, habilitat i potenciat per les **TIC**
- els seus actors apunten a majors cotes de llibertat, apoderament i **governança**
- transforma les **pràctiques democràtiques** tradicionals
- manera d'abordar la política a **múltiples escales**
- profundament arrelada en la **comunitat**
- objectius intermedis que afecten el **disseny** de protocols i processos
- concurrència de **múltiples actors**
- disseny altament **granular** de tasques i nivells de participació

Canvis de fons

Descentralització/distribució

Individualització

Granularització

Canvis a les maneres

- Processos, protocols, eines
- Codiseny, co-decisió
- Subsidiarietat radical

Resultats

La deliberació com a nou estàndard democràtic.

L'obertura com pre-requisit de la deliberació.

Retiment de comptes i petjada legislativa per a major legitimitat.

Participació per a major pluralisme i més fort capital social.

“Circularització” de la política.

Impactes

Menor rol de la intermediació i les institucions tradicionals.

Major rol de la deliberació informada.

Equilibri entre institucions, experts/líders i ciutadans individuals en un nou ecosistema d'actors, rols i relacions: xarxes i comunitats amb filiació líquida i reconfigurable.

Tecnopolítica i estat com a plataforma

Infraestructures

- Informació, dades
- Instruments, utilitatge, protocols, estàndards
- Espais, finançament, recursos materials

Estat plataforma

- Disseny centralitzat
- Execució descentralitzada
- Eines de coordinació
- Eines de seguiment i avaluació
- Facilitar la interacció, articular la xarxa

Actors, espais, instruments



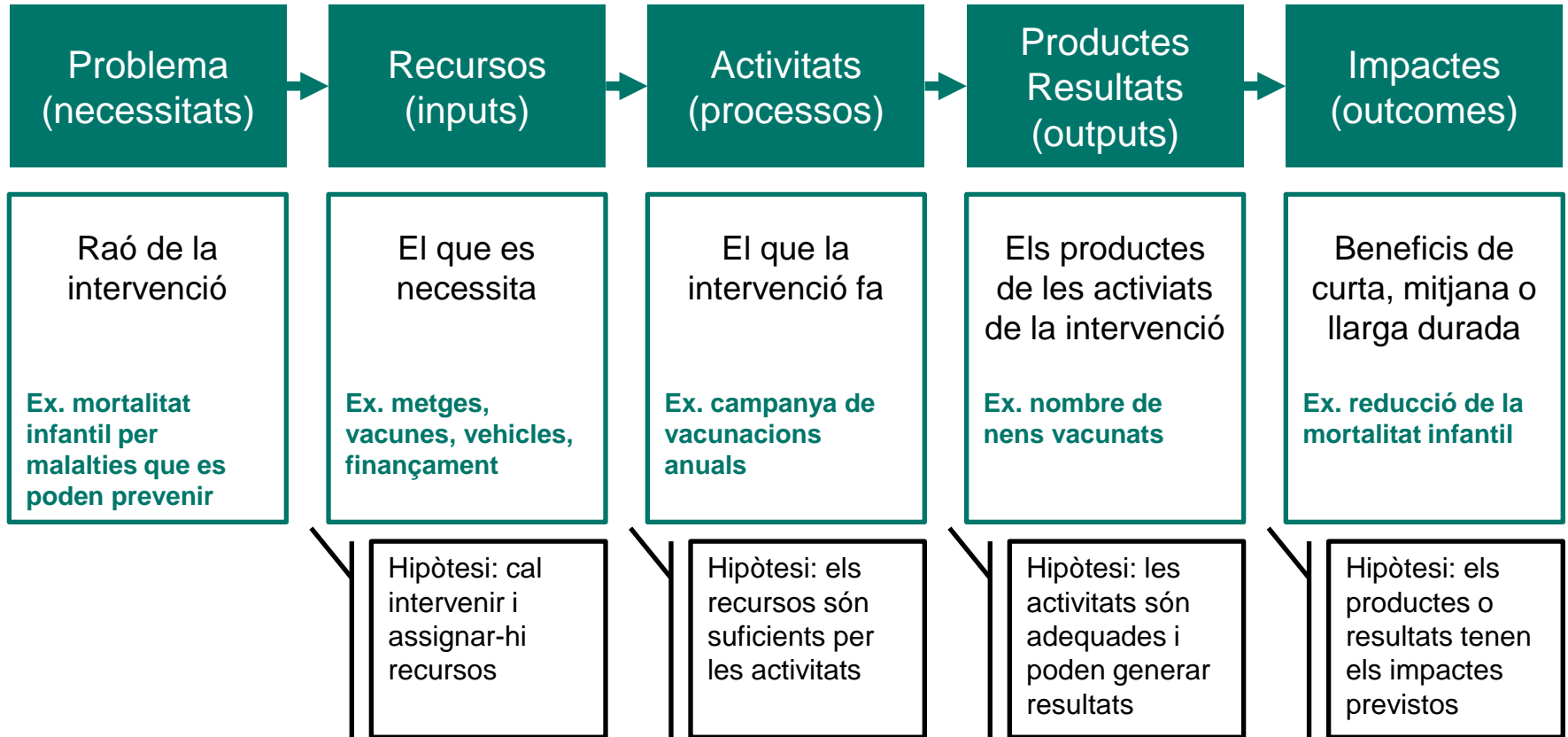
Els impactes

- Canvis en la visió del món
- Canvis en comportaments
- Canvis en les regles de joc
 - Significats
 - Normes (socials)
 - Relacions de poder

Els resultats

- Canvis materials
- Comportaments mesurables
- Increments o decrements de factors
- Canvis de tendència
- Canvis normatius (legals)

La Teoria del Canvi



Anomenar i enquadrar

Per cada opció

- Quina és la qüestió
- Què s'hi pot fer
- Quins desavantatges hi ha
- Quin nom li posem

El disseny de la política pública

- Informar
- Regular
- Finançar
- Organitzar

Eixos, actors, dispositius

Quina és la **pregunta** central

Quins són els **components** del sistema

- Anomenar
- Emmarcar
- Interrelacions

Amb quins **equips** treballem

- Els actors com a variable
- Els actors com a recurs

Com **organitzem** els equips

El **relat**

Els actors

- Identitat
- Institucionalitzats, representats
- Relacions
- Mida
- Tendència
- Espais
- Instruments

La deliberació

- Mapejar actors i/o problemes ocults
- Obtenir informació per la diagnosi i disseny
- Sensibilitzar sobre el problema
- Identificar quins valors estan en joc
- Obtenir o mesurar el suport públic
- Prevenir el conflicte

La negociació

- Opcions vs. valors
- Punt de partida vs. punt d'arribada
- Allò irrenunciable i valor negocial
- Finestra d'Overton
- Eficiència de Pareto
- Vel de la ignoràcia de Rawls

La participació ciutadana (I)

- Identificació de la qüestió
- Objectius
- Recursos i compromisos
- El grup motor
- Grup objectiu i mapa d'actors
- Instrument de participació

La participació ciutadana (II)

- Planificació
- Informació i comunicació
- Accions
- Resultats
- Retorn a participants i ciutadania
- Avaluació i seguiment

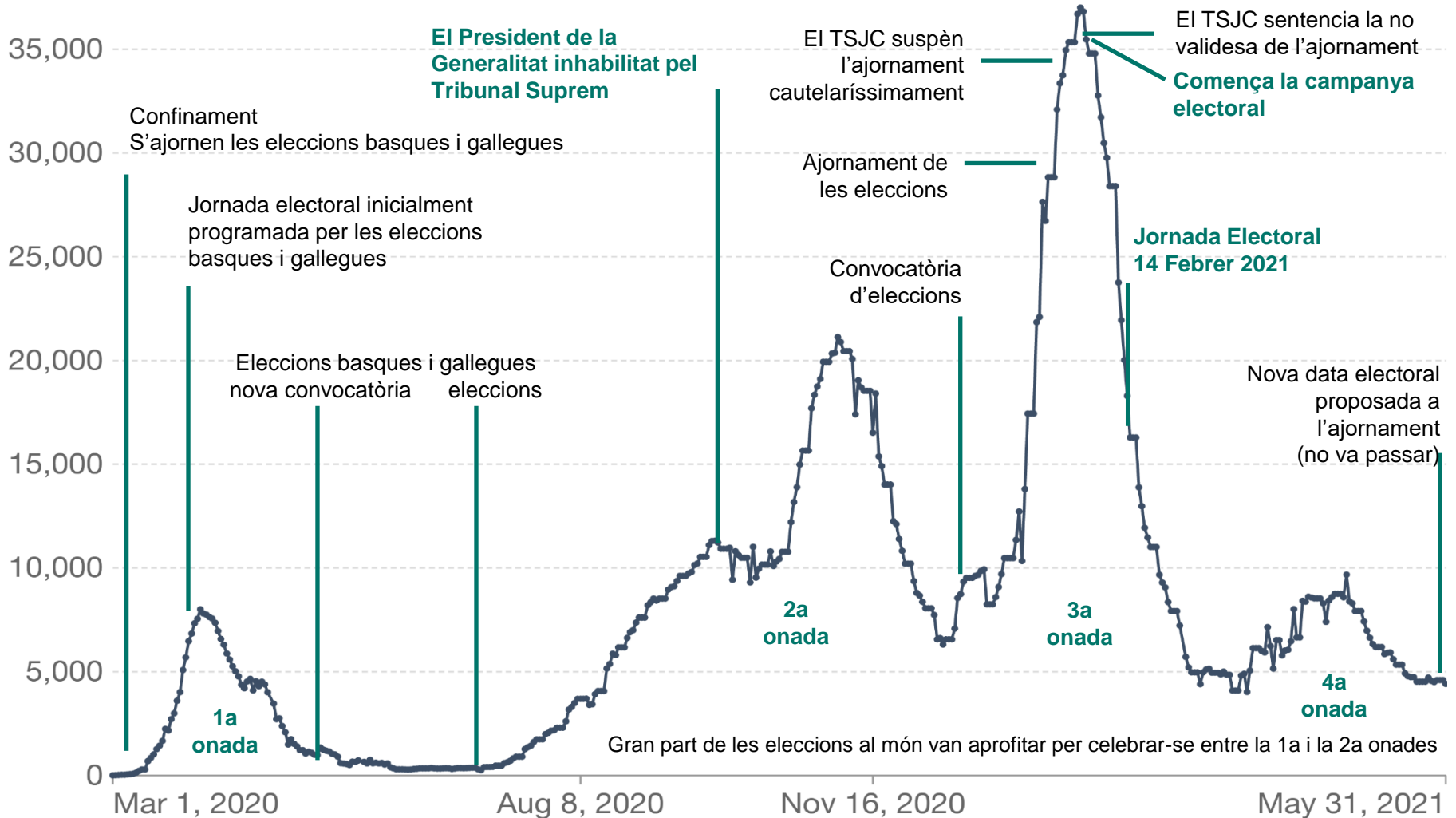
Les Eleccions 2021 com a “nova funció pública”



El context del 14F

Nous casos diaris de COVID-19 confirmats, mitjana a 7 dies

Font: OurWorld in Data / Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data



Gran part de les eleccions al món van aprofitar per celebrar-se entre la 1a i la 2a onades

Problema complex, components “simples”

Minimitzar els riscos sobre la **salut**

- Disminuir el risc de contagis

Garantir el **dret a vot**

- Informar sobre la seguretat per prevenir l'abstenció deguda a dubtes sobre salut
- Minimitzar els votants afectats per incidències/excepcions

Protegir la **legitimitat** del procés

- Maximitzar la transparència i nivell de consens sobre el procés
- Minimitzar comportaments de boicot

El govern obert com paradigma

El component de la **transparència i les dades obertes**

- Totes les dades obertes: salut, pressupost, protocols, procediments, actes de reunions,...
- I també: dubtes, dissensos, problemes

El component de la **participació**

- G2G, partits polítics, ciutadans
- Escolta activa

El component de la **col·laboració**

- Co-disseny
- Co-gestió

L'Administració com a plataforma

Protocols

- Col·legis electorals i procediment de vot
- Dispositiu eleccions COVID i seguretat sanitària
- Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions
- Comunicació institucional i sobre les diferents modalitats de vot
- Actes de campanya

Eines per perfils per fomentar l'autonomia i l'empoderament

Votants	Col·legis electorals	Contagiats i discapacitats	Gent gran
Administració local	Responsables COVID	Representants de l'Administració	Candidats Mitjans

Quadre de comandament

Escenaris

Escenari	EPC21-Normal	EPC21-Novanormal	EPC21-Local	EPC21-Tram4	EPC21-Tram3	EPC21-Tram2	EPC21-Tram1	EPC21-Atura	EPC21-Confinam
Mobilitat	Progressió d'acord amb <ul style="list-style-type: none"> • El valor de l'RT varia significativament i persistentment • El nombre d' hospitalitzacions varia significativament i persistentment 								
Activitat social									
Qüestions electorals									
Protocol Eleccions COVID19									

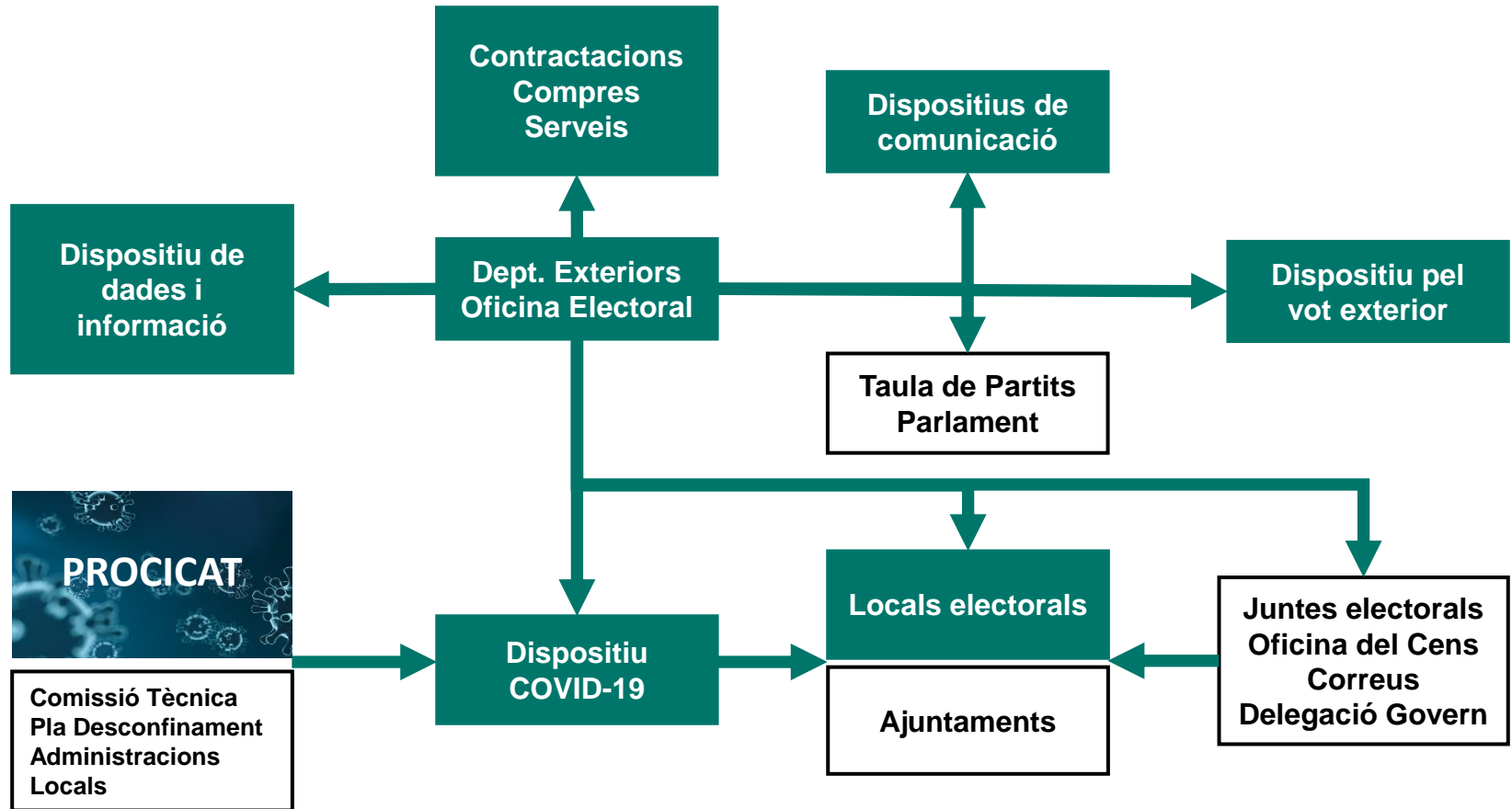
Tasques i riscos

Escenari	Objectiu	Salut	Drets votar	Legitimitat
Deliberació		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
Sufragi passiu		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
Sufragi actiu		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
Operacions		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
Efectivitat		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd
		Verd	Verd	Verd

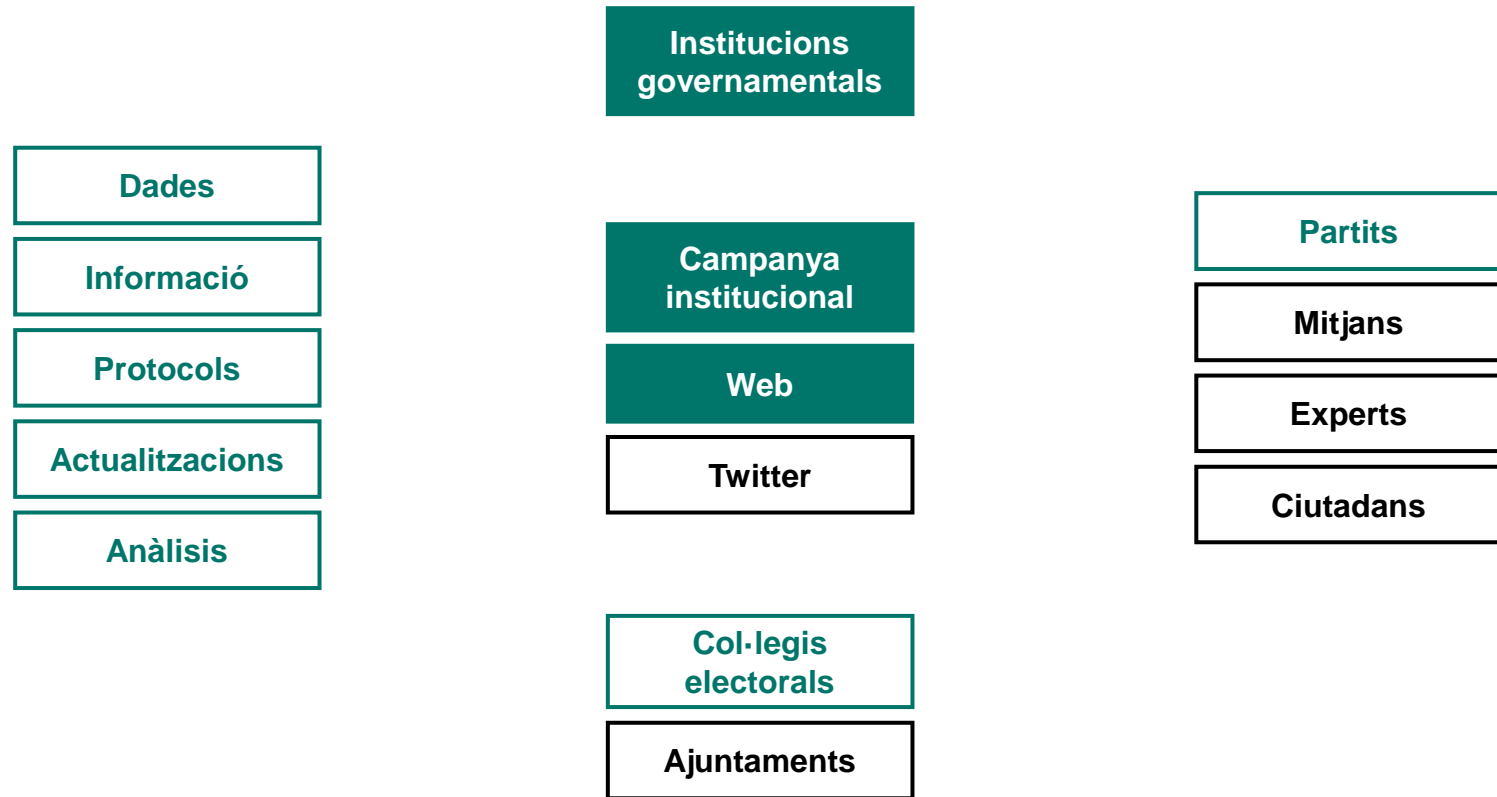
Escenari	Objectiu	Salut	Drets votar	Legitimitat
Deliberació		Verd	Verd	Verd
Sufragi passiu		Verd	Verd	Verd
Sufragi actiu		Verd	Verd	Verd
Operacions		Verd	Verd	Verd
Efectivitat		Verd	Verd	Verd

Suspendre
Mantenir
Suspendre
Suspendre

Dispositius sectorials i transversals



Estratègia de comunicació transmèdia



L'entorn com a *enemic*, l'entorn com a governança

Tres fases

- Disseny: ser obert, **col·laboratiu**, anomenar i emmarcar bé
- Implementar: treballar el consens, empoderar els **actors**
- Explicar: ser defensiu (protegir **equip** i projecte)

Claus per la legitimitat

- **Planificar** amb (molta) antelació, dominar el tema
- **Marcar** el ritme, el to i el nivell
- **Transparència** radical, esdevenir una autoritat
- **Anticipar-se** als temes i problemes, no deixar espai pels dubtes
- Aconseguir una **posició privilegiada**, no deixar espai a la desinformació

Ecosistemes de governança



Societat del Coneixement

	Preindustrial	Industrial	Digital
Cost capital	Baix	Alt	Baix
Economies	Cap	Escala	Xarxa
Apropiació	Distribuït	Concentrat	Distribuït
Explotació	Distribuït	Concentrat	Concentrat

De la jerarquia a la xarxa (i)

Qui fa la xarxa determina els codis, els canals, els protocols

Si no hi som, la xarxa serà i funcionarà igualment

Si hi som, podem incidir en el seu disseny, en la seva orientació

Podem aportar recursos, equitat, neutralitat, garanties

Donar context, crear infraestructura

Infraestructures obertes: dades, informació, tecnologia

Coneixement obert: metodologia, processos, protocols

De la jerarquia a la xarxa (ii)

Identificar àgores, crear comunitat

Formació, capacitació: en democràcia, política, participació

Donar veu a tots els actors, democratitzar els actors col·lectius

Facilitar interacció, nodrir comunitat

Donar legitimitat a tots els espais, ordenar la conversa

Fer que passin coses, facilitar, apoderar, acompanyar

Sistema vs. ecosistema

Sistema

- Conjunt d'elements estructurats
- Sota unes normes
- Que funcionen com un tot

Ecosistema

- Entorn/infraestructura de suport comú, amb serveis bàsics
- Serveis, solucions i components especialitzats
- Instàncies/aplicacions específiques

Sistema	Ecosistema
Jerarquia	Infraestructura
Norma	Serveis
El tot	Instàncies
p.ex. Sistema sanitari Sistema educatiu	p.ex. Ecosistema habitatge

L'ecosistema de governança pública

Un ecosistema de governança pública és un sistema

- tecnopolític
- auto-organitzat
- autopoiètic
- replicable i escalable
- que articula actors, espais i instruments
- al voltant d'un conjunt d'infraestructures obertes i distribuïdes
- riques en coneixement
- per a la presa de decisions col·lectives.

L'Estat com a plataforma

Ecosistema multinivell que ofereixi tecnologies de cooperació: per actuar des de l'«atenció primària» fins als més alts nivells:

- De dissenyar sistemes a proveir plataformes
- Implicar i comprometre a la comunitat en el disseny
- Reconèixer els recursos desaprofitats
- Identificar llinars clau per a aconseguir punts d'inflexió
- Monitorar i promoure els diversos cicles de realimentació
- Convertir el coneixement present en patrimoni històric
- Donar suport a identitats participatives

→ D'una Administració que Governa a una Administració que dissenya i gestiona dispositius per governar(-se): Governança

Teoria del canvi (abreujadíssima)

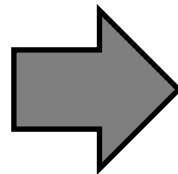
Processos electorals

Democràcia directa

Processos deliberatius



Transformació de
l'Administració



Nous actors & nous espais
Infraestructures



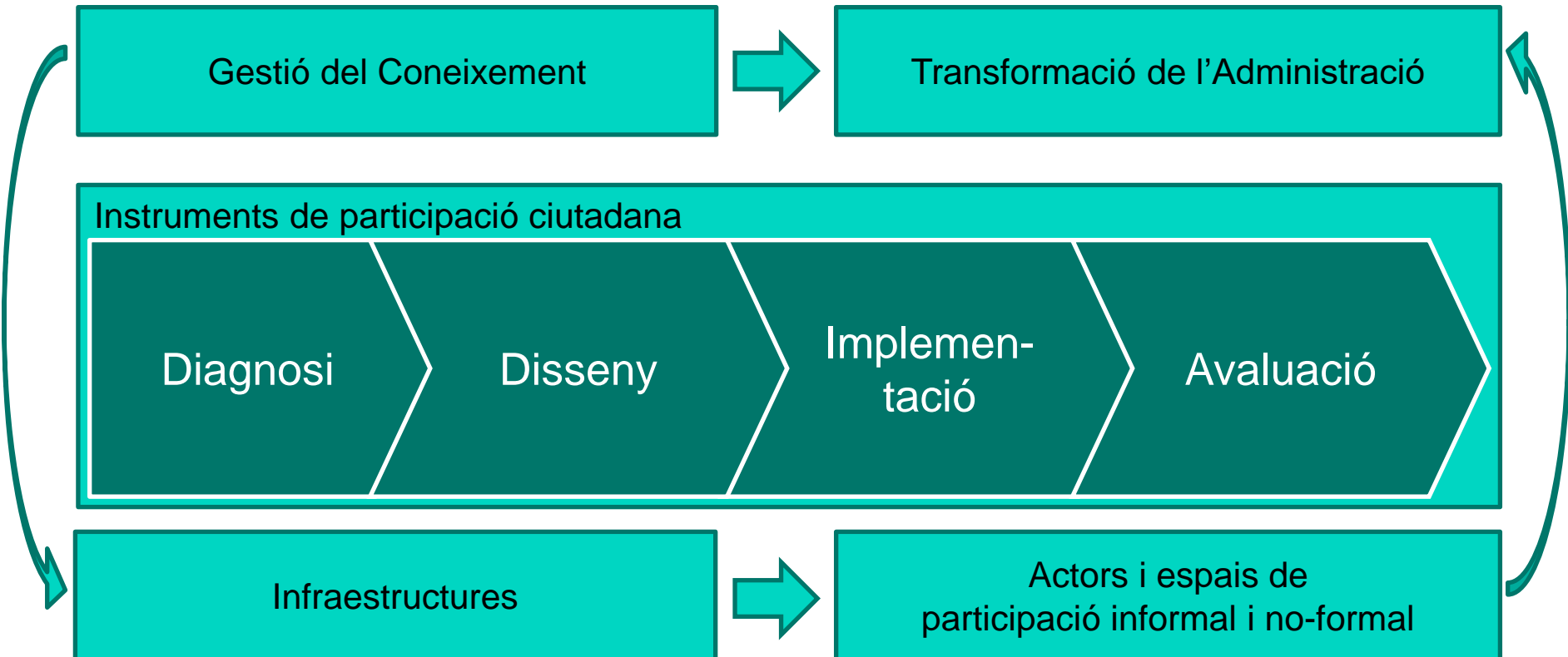
Millorar eficàcia i eficiència de
les polítiques públiques

Comprensió de la complexitat
de decisions públiques

Reducció populisme (feixisme)

Paradigma tecnopolític de
l'acció col·lectiva

La participació a la cadena de valor



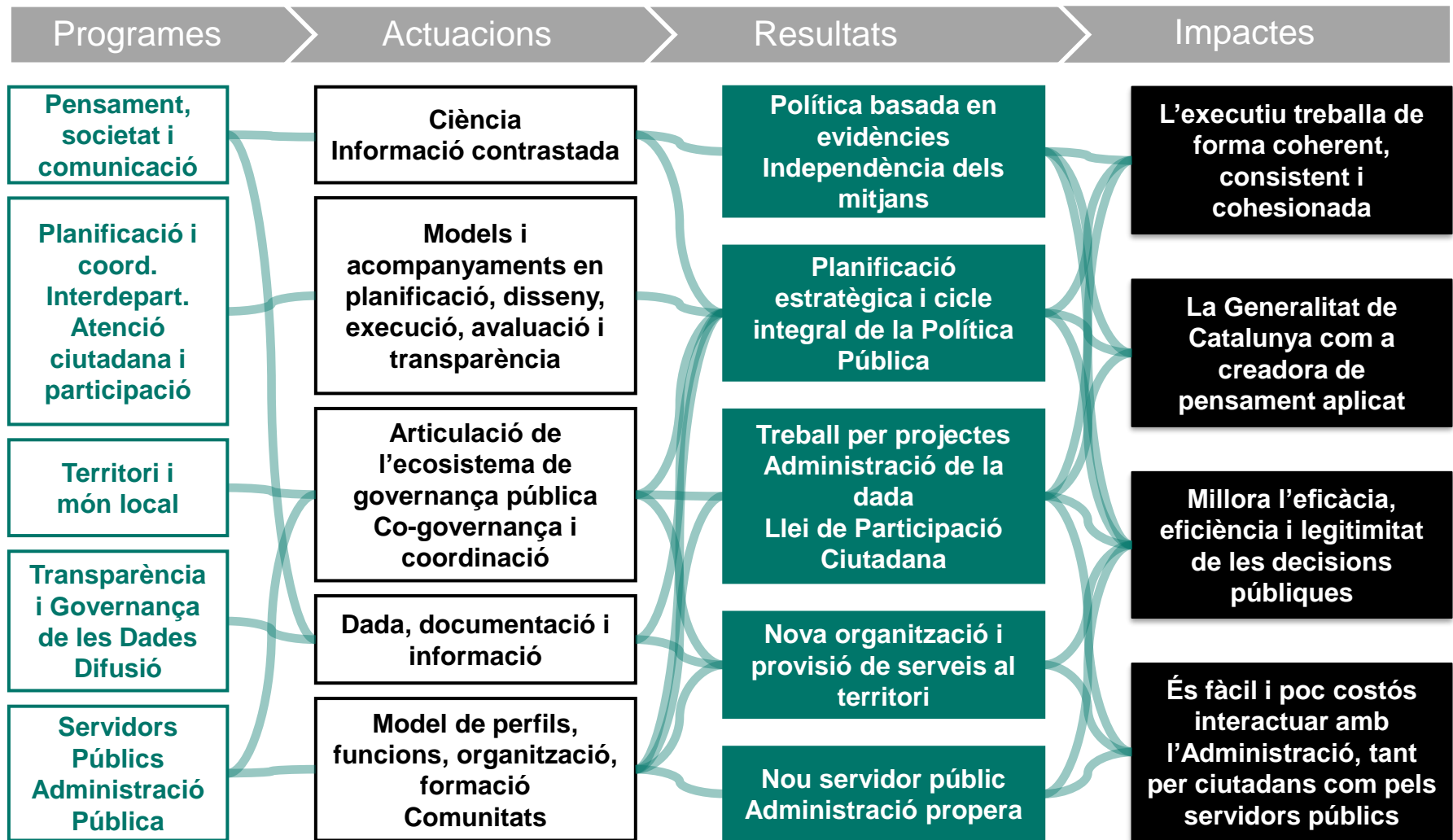
De la capacitatció a l'empoderament



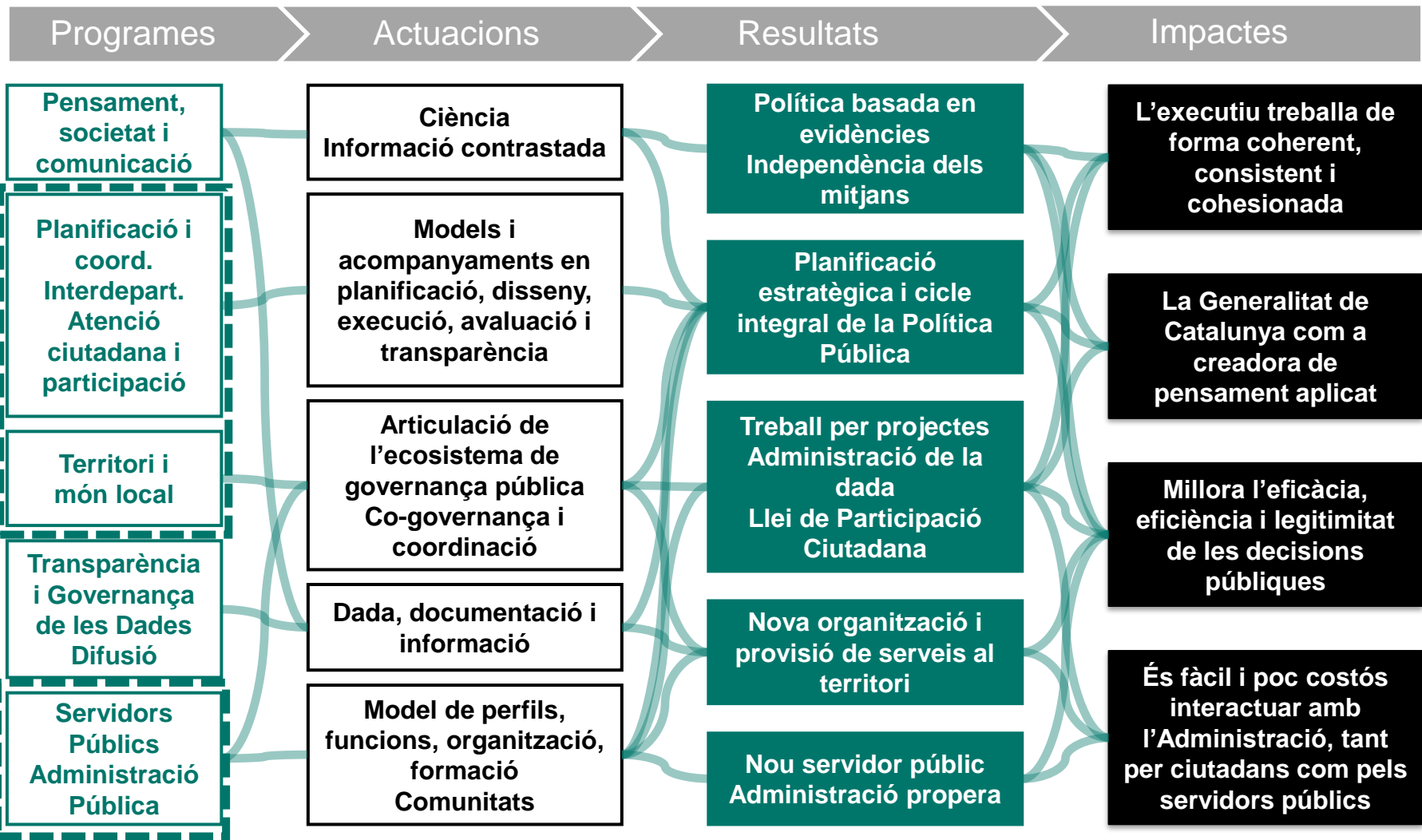
Teoria del canvi pel republicanisme



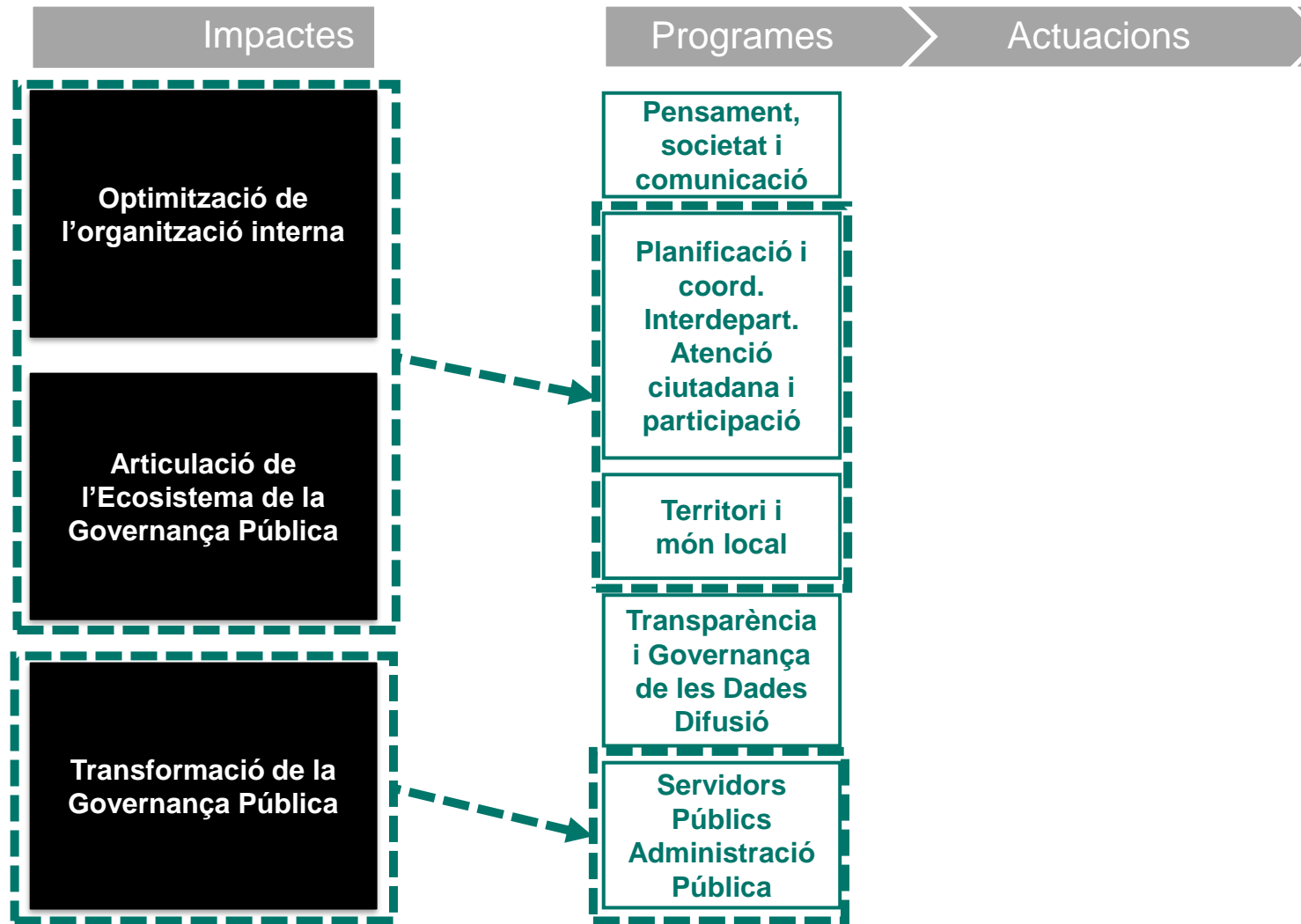
Teoria canvi Ecosist. Gestió Pública (simp.)



Teoria canvi Ecosist. Gestió Pública (simp.)



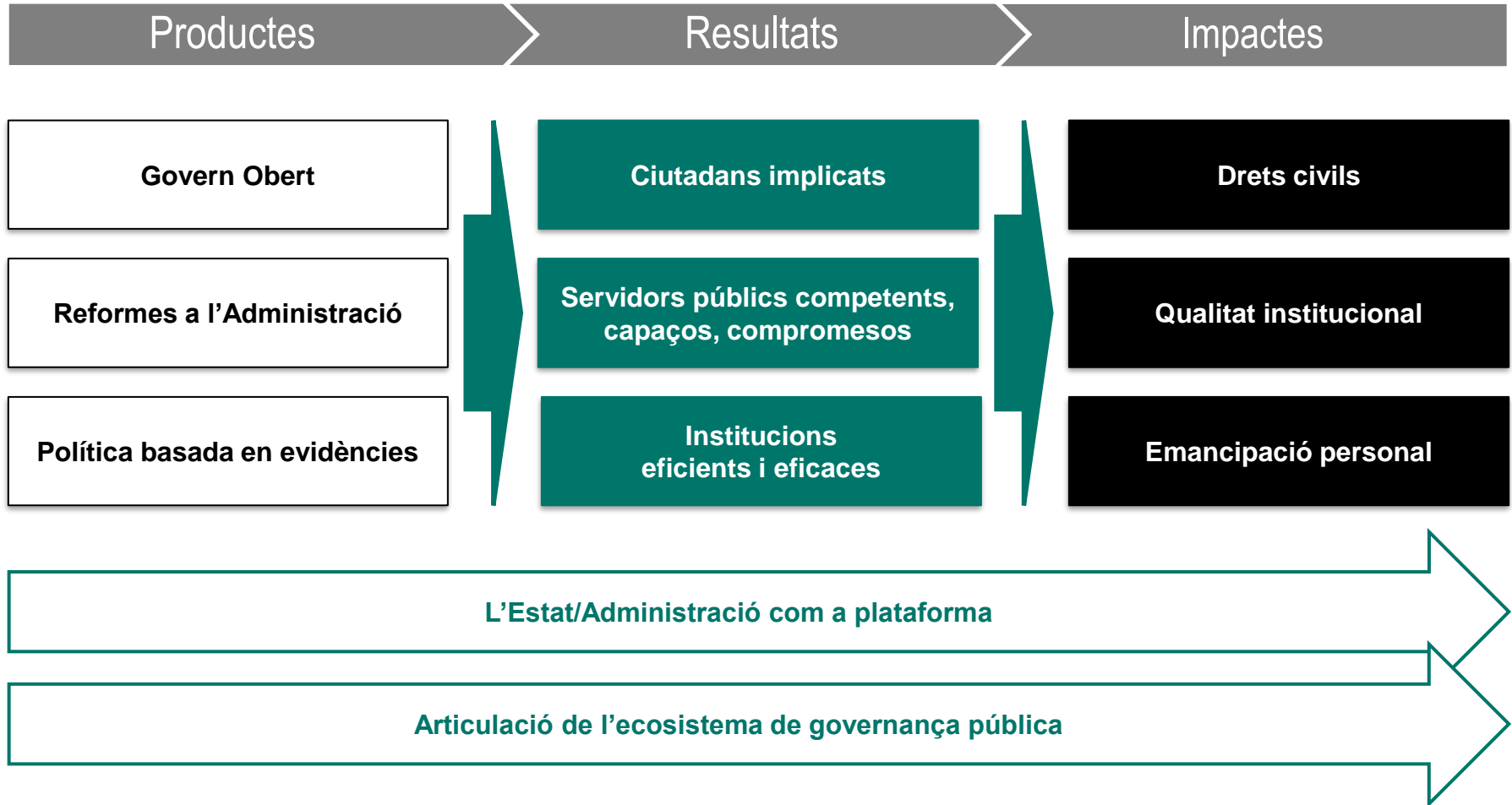
Teoria canvi EAPC (simp.)



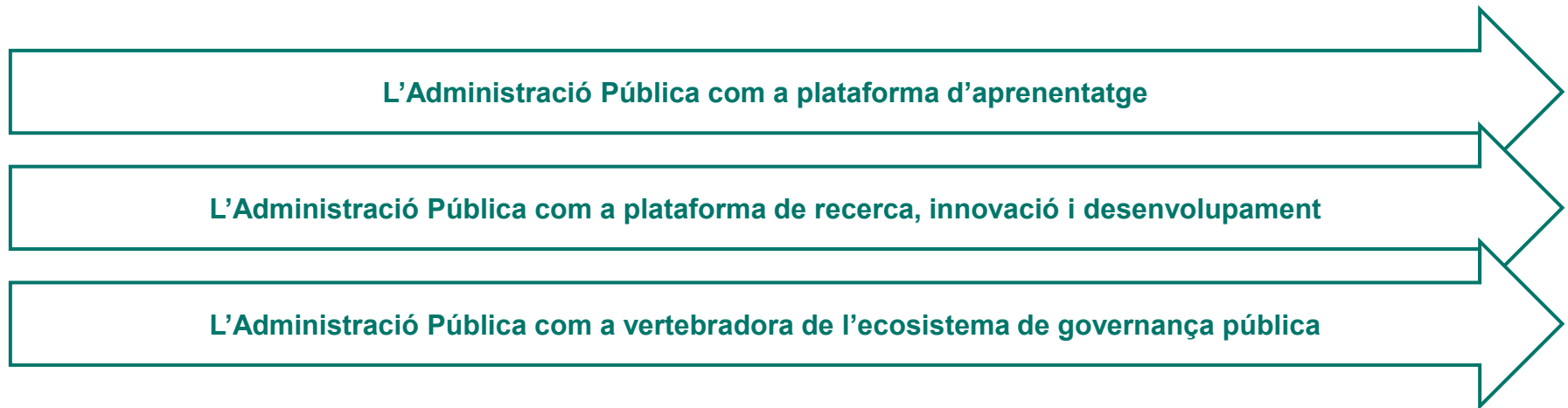
Teoria canvi EAPC (simp.)



Teoria del canvi: transformar l'Administració



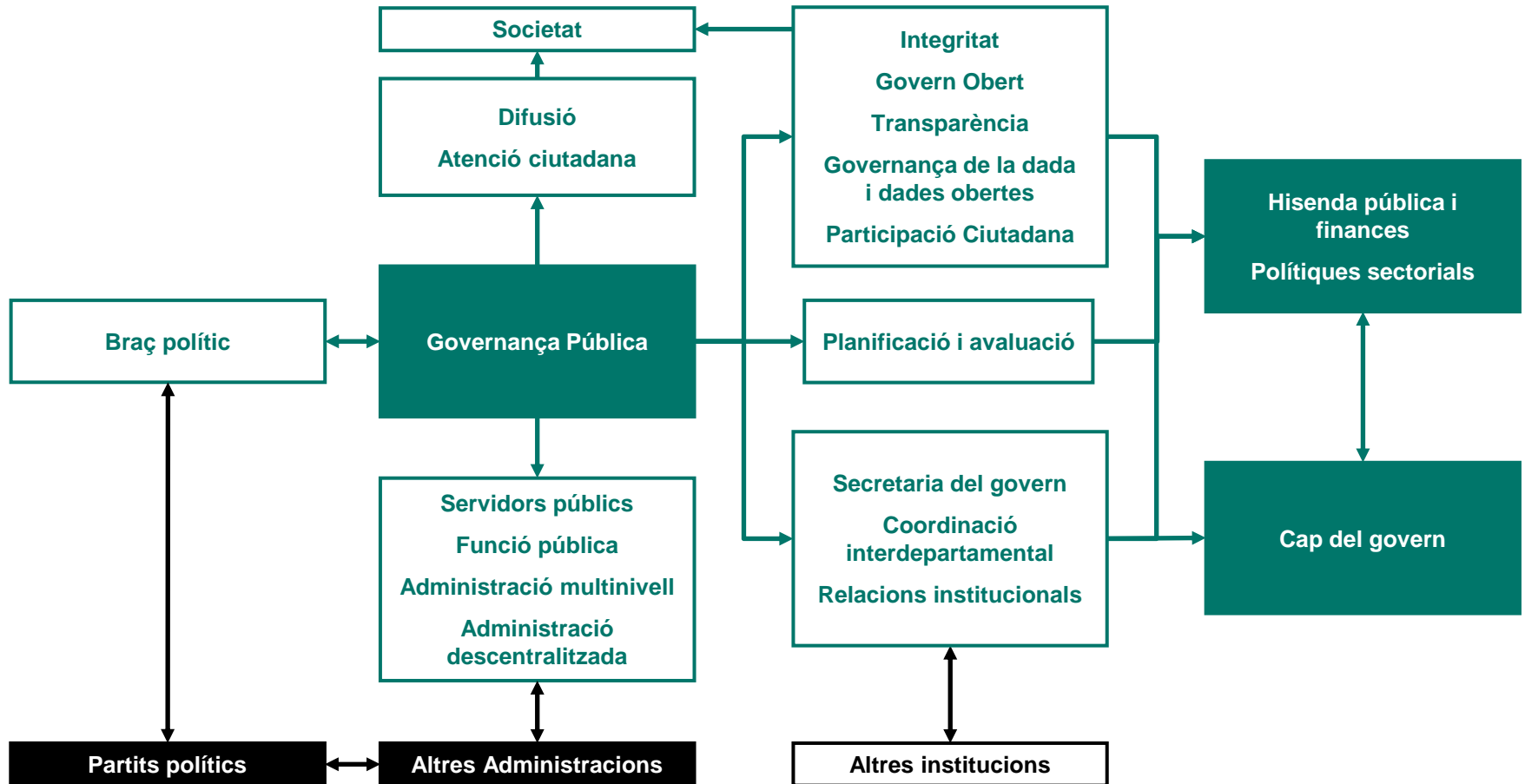
Un model transversal pels servidors públics



Cap una estructura de governança pública



Governança pública. Grups objectiu



Governança pública: suport a la cadena de valor

Governança pública	Polítiques sectorials Coneixement especialitzat	Hisenda pública i finances
Planificació i avaluació Transparència Governança de la dada	Planificació estratègica Informació Retiment de comptes Avaluació	
	Recursos econòmics	Fons propis
	Projectes i polítiques sectorials	
	Projectes estratègics, transversals i estructurals	Finançament bàsic
Servidors públics	Equips	
Funció pública	Instruments i tecnologies Metodologies	
	Recursos econòmics Consortis de projectes	Finançament de tercers
Participació ciutadana Atenció ciutadana	Ecosistema de governança pública Mapeig d'actors Mapeig d'espais Impuls d'aliances	

Govern i innovació social

Nivell Macro:
polítiques i regulació

Institucions

Transversalitzar

Articular la
quàdruple hèlix

Nivell Meso:
formació i
competències

Xarxes

Capacitar

Sincronitzar
espais multicapa

Nivell Micro:
crear teixit social

Líders locals i
ONGO

Empreses

Universitats i
Recerca

Administració

Empoderar

Superar el salt
de coneixement

Estatus socio-
econòmic:
operativa i recursos

Ciudadans individuals

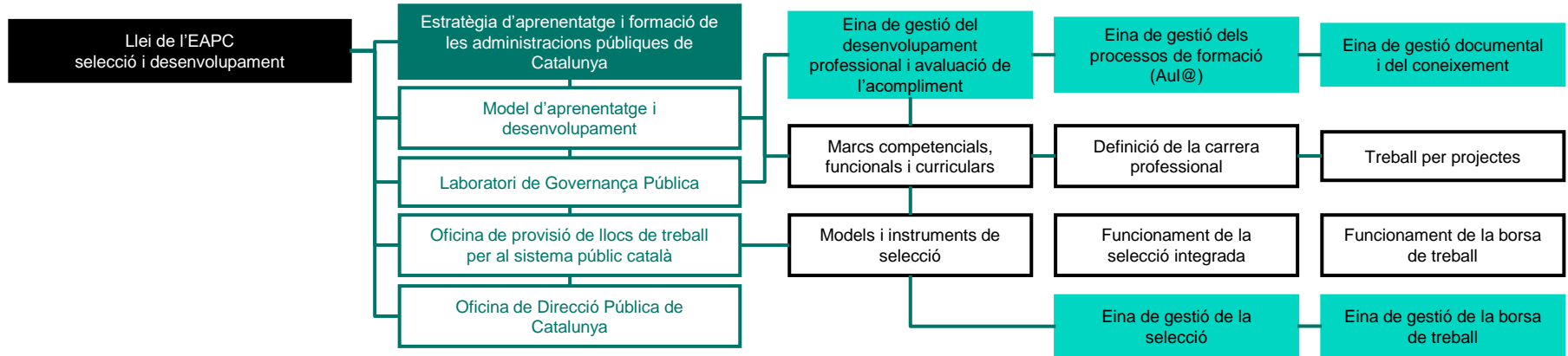
De l'aplicació del procediment a la gestió del talent



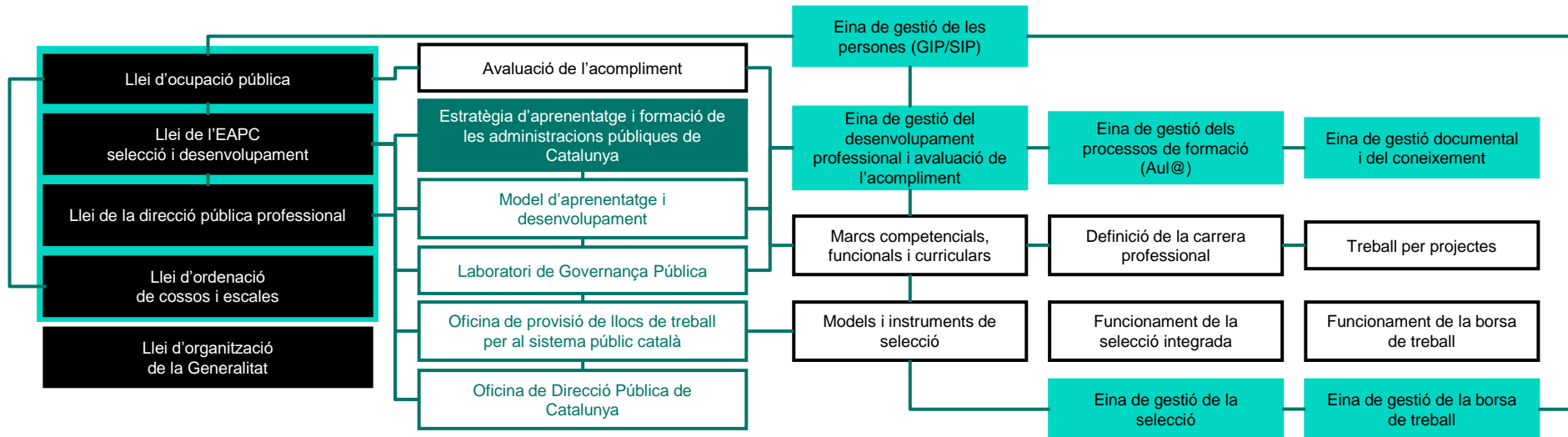
De la funció pública al servei públic

	Model: funció pública	Model: servei i política pública
Objecte	El procediment	El servei i la política pública
Paper del treballador	Aplicar el procediment	Dissenyar i implantar un servei o política pública
Selecció	Basada en el coneixement de la norma	Basada en les competències del treballador i les funcions que haurà de fer
Formació	Actualitzar el treballador quan canvia el procediment	Desenvolupar el treballador perquè adquireixi noves competències o millori el seu acompliment
Organització	Jeràrquica	Per projectes
Funcionament lògic	Expedient	Interoperabilitat de dades
Relacions entre unitats i administracions	Competencials	De col·laboració i complementarietat
Mobilitat vertical	En base a l'antiguitat i a formació generalista. Sovint va acompanyada de mobilitat horitzontal.	En base a la capacitat. Requereix adquirir competències específiques. Generalment es progressa dins el mateix àmbit funcional.
Mobilitat horitzontal	Fàcil i relativament ràpida: el procediment és genèric.	Difícil i lenta: requereix adquirir competències específiques

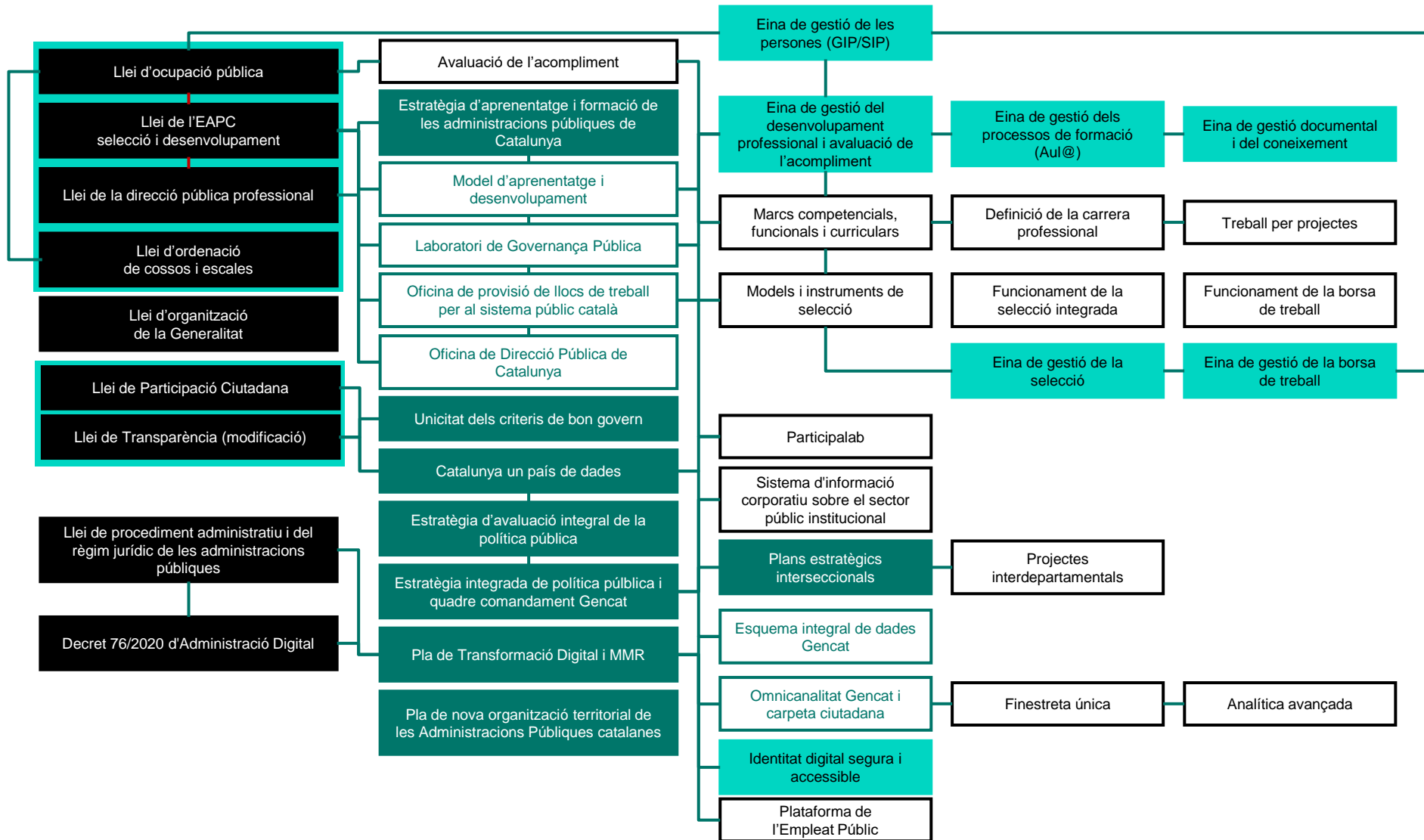
Impuls de l'ecosistema de governança pública



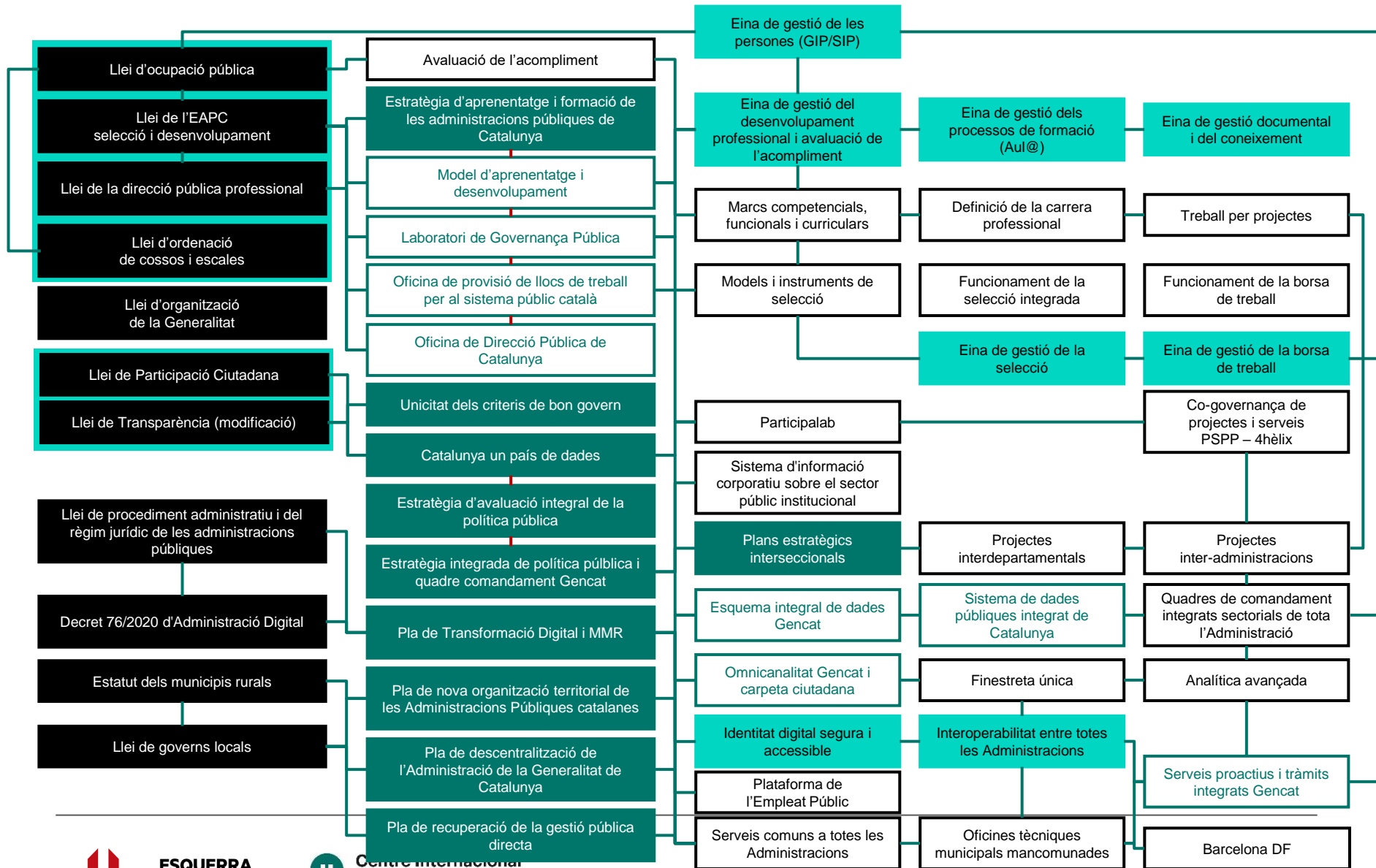
Impuls de l'ecosistema de governança pública



Impuls de l'ecosistema de governança pública



Impuls de l'ecosistema de governança pública



Bibliografia (I)

Blasco, J. (2009). [*Avaluació del disseny*](#). Guia pràctica 3. Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Barcelona: Ivàlua.

EAPC (2022). [*Llei de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Document de treball: Funcions i funcionament*](#)
Barcelona: EAPC

Kurban, C., Peña-López, I. & Haberer, M. (2017). "[*What is technopolitics? A conceptual scheme for understanding politics in the digital age*](#)". A *IDP. Revista de Internet, Derecho y Ciencia Política*, 24. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

James, T.S. & Alihodzic, S. (2020). "[*When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations*](#)". A *Election Law Journal*, 19 (3), 344-362. New Rochelle: Mary Ann Liebert, Inc., publishers.

Lupiáñez-Villanueva, F., Theben, A., Porcu, F. & Peña-López, I. (2018). [*Study on the impact of the internet and social media on youth participation and youth work*](#). Brussels: European Commission.

Peña-López, I. (2017). "[*Centralization vs. decentralization tensions in the Digital Economy*](#)". A *ICTlogy*, Abril 2017, (163). Barcelona: ICTlogy.

Bibliografia (II)

Peña-López, I. (2018). “[Fomento de la participación democrática no formal e informal. De la democracia de masas a las redes de la democracia](#)”. A Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (Ed.), *Abrir instituciones desde dentro. Hacking Inside Black Book, Capítulo 11*, 113-124. Zaragoza: LAAAB, Gobierno de Aragón.

Peña-López, I. (2019). [Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona](#). Barcelona: Huygens.

Peña-López, I. (2019). “[El Estado como plataforma: la participación ciudadana para la preservación del Estado como bien común](#)”. A *Nota d'Economia*, 105, 193-208. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Peña-López, I. (2020). “[El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas](#)”. A Reniu i Vilamala, J.M. & Meseguer, J.V. (Eds.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia, Capítulo 2*, 53-71. Cizur Menor: Thompson-Reuters/Aranzadi.

Peña-López, I. (2021). [Government as a Platform for the Governance of the Public Ecosystem](#). Forum on Restructuring the Lebanese Public Administration to increase its effectiveness and provide better services to the citizens, 11-19 November 2021. Barcelona/Beirut/Paris: OECD

Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). “[Dilemmas in a general theory of planning](#)”. A *Policy Sciences*, 4 (2), 155-169. Boston: Springer International Publishing.

Per citar aquesta obra:

Peña-López, I. (2022). *La nova funció pública a Catalunya*. Postgrau en lideratge institucional i gestió de polítiques públiques. 1 de juliol de 2022
Barcelona: Universitat de Manresa

http://ictlogy.net/presentations/20220701_ismael_pena-lopez_-_la_nova_funcio_publica_a_catalunya.pdf

Per a contactar amb l'autor:

<http://contacte.ictlogy.net>



Tota la informació presentada en aquest document es troba sota una Llicència Creative Commons del tipus Reconeixement – No Comercial
Per a més informació visiteu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>