

Polítiques orientades a missions

Planificar estratègicament l'acció de govern



Polítiques orientades a missions

Planificar estratègicament l'acció de govern

Informe final:
Juliol 2024

Tipus d'avaluació:
Policy paper

Assessorament encarregat per:
Direcció General de Coordinació
Interdepartamental. Departament de la
Presidència.
Direcció General de Pressupostos.
Departament d'Economia i Hisenda.

Realitzat per:
Ivàlua

Analistes:
Mireia Borrell Porta (coordinació)
Carla Cordoncillo Acosta (coordinació)
Cristina Cribillers

Citació de la publicació:
Borrell Porta, M.; Cordoncillo Acosta, C.; i
Cribillers Reig, C. (2024). Polítiques
orientades a missions: planificar
estratègicament l'acció de govern:
Ivàlua.

Agraïments:

A la D.G. de Coordinació
Interdepartamental, la D.G. de
Pressupostos i a les persones participants
en el treball de camp, per a facilitar-nos la
informació necessària per l'anàlisi.

© Institut Català d'Avaluació de Polítiques
Públiques (Ivàlua), 2024
Aquesta obra està subjecta a la llicència
Creative Commons de
Reconeixement-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.
Es permet a tercers distribuir, retocar i
crear a partir de l'obra llicenciada
de manera no comercial, la distribució de la
qual cal fer-la amb una llicència igual a la
que regula aquesta obra original.

Ivàlua
Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques
C/ dels Alts Forns, 36-44
Barcelona 08038
Tel. 00 34 93 554 53 00
info@ivalua.cat

Índex de continguts

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Per què cal revisar com es planifica l'acció de govern? _____ | 4 |
| 2. | Limitacions de la planificació estratègica de l'acció de govern a Catalunya _____ | 6 |
| 3. | Cap a un nou enfocament: polítiques orientades a missions _____ | 14 |
| 4. | Missions per governar Catalunya _____ | 22 |
| 5. | Conclusions i recomanacions _____ | 30 |
| 6. | Notes i referències _____ | 33 |

1. Per què cal revisar com es planifica l'acció de govern?

La gestió pública dels governs en les economies avançades es troba qüestionada per la seva poca capacitat de resposta davant dels problemes complexos¹. La seva rigidesa i sectorialitat, i uns sistemes de control ineficaços i ineficients², són part del problema. Les polítiques no tenen lloc en un ambient 'controlat', i necessitem, per tant, processos àgils i flexibles per adaptar-nos a vicissituds i xocs diversos —com ara crisis sanitàries, econòmiques o socials. El fet de posar l'èmfasi en la producció de documents, més que no pas en l'execució de polítiques públiques és l'altra part del problema; la política ha de venir primer, les polítiques segon, i l'execució tercer, en ordre d'importància³. En una època de descrèdit polític com l'actual, cal posar remei a aquesta poca capacitat de resposta dels governs, i per fer-ho cal canviar la manera *com* es fan les coses, i no només el què.

El model que guia la gestió pública en la majoria d'economies avançades des de fa més de vint anys és el de la Nova Gestió Pública; un model que va néixer als anys 80 i que proposava una gestió pública similar a la gestió empresarial per millorar-ne l'eficiència. Al seu moment va tenir impactes positius en la gestió pública i se subratlla el valor i la pertinència d'algunes de les seves eines més destacades i utilitzades, com ara els pressupostos per resultats i la gestió orientada a resultats, dos instruments que van aconseguir treure el focus dels recursos i posar-lo en els productes i resultats⁴. No obstant això, als anys 2000 es va començar a evidenciar que les reformes plantejades no estaven tenint els fruits esperats: la rigidesa i sectorialitat continuaven presents i els sistemes de control de l'eficiència havien acabat esdevenint un fi en ells mateixos.

A Catalunya el paradigma de la Nova Gestió Pública s'erigeix com el model a seguir en la reforma de la planificació estratègica de la Generalitat de Catalunya que s'endega a principis dels 2000. Una reforma que aporta aire fresc i que, emmirallant-se amb el model de gestió empresarial, té l'objectiu d'encaminar l'administració i la gestió pública cap a l'eficàcia, l'eficiència i la transparència. Va ser llavors que el Pla de Govern va ser concebut com el principal instrument de planificació estratègica de l'acció del govern. L'espai on, a l'inici d'una nova legislatura, el Govern de la Generalitat ha de fixar els objectius i les actuacions més rellevants del mandat, involucrant tots els departaments i nivells de l'administració —tant tècnics com polítics— i fent-ne un seguiment exhaustiu. Així, el Pla és, almenys sobre el paper, el full de ruta de l'acció de govern, que

l'endrega i la dota de cohesió. Tanmateix, les limitacions del model de gestió empresarial evidenciades en altres contextos també es donen dins de l'administració de la Generalitat, i amb el temps el Pla de Govern ha passat de ser un instrument estratègic a ser un instrument (poc) operatiu.

Aquest *policy paper* s'enfoca en les limitacions del model que ha regit la gestió pública des de fa més de vint anys —la Nova Gestió Pública—, les aterra a la realitat de la Generalitat de Catalunya, i proposa un canvi de model basat en l'enfocament de les polítiques orientades a missions per tal que el Govern de Catalunya comenci el camí cap a la recuperació de la capacitat de resposta als problemes complexos que afrontem com a societat.

Aquest *policy paper* proposa un canvi de model de planificació estratègica basat en l'enfocament de les polítiques orientades a missions per recuperar **la capacitat de resposta del Govern als problemes complexos.**

2. Limitacions de la planificació estratègica de l'acció de govern a Catalunya

El Govern de la Generalitat disposa de **diferents instruments per planificar la seva acció de govern**; és a dir, per planificar les polítiques i serveis que donin resposta a les necessitats de la ciutadania. El principal d'aquests instruments és el Pla de Govern —que “defineix els objectius i les actuacions més rellevants que preveu dur a terme el Govern de la Generalitat durant la legislatura”⁵—, seguit pel pressupost —que assigna recursos en funció d'aquestes prioritats—, i els Plans departamentals —que concreten les actuacions que es desenvoluparan per tal d'assolir-les i les vinculen amb l'acció ordinària dels departaments.

La concepció d'aquests tres instruments de planificació beu de les idees que predominaven en el moment en què es van dissenyar (a principis dels 2000) respecte la planificació de les polítiques públiques i la gestió pública en general, directament relacionades amb el model **de la Nova Gestió Pública**. Davant la incapacitat de la burocràcia weberiana de donar una resposta adequada a les crisis econòmiques, a principis dels anys 80' va emergir amb força un nou paradigma de gestió pública que posava en primer pla valors com l'austeritat, la utilitat i l'eficiència, entenent que una administració, per ser bona, no només ha de ser justa procedimentalment, sinó que també ha de ser eficient. Aquest paradigma, que ràpidament es va adoptar en la majoria de democràcies occidentals, propugnava que l'administració pública s'havia d'emmirallar en la gestió empresarial i incorporar la manera de fer del mercat⁶: priorització de l'eficiència i orientació a resultats, direcció per objectius, priorització de l'expertesa en gestió vis a vis l'expertesa tècnica, establiment de mètriques de rendiment, privatització d'empreses públiques o subcontractació de tasques i projectes al sector privat.

La influència més rellevant d'aquest model en la planificació estratègica a Catalunya es concreta en l'adopció del que s'anomena **gestió per resultats** (*performance management*, en anglès). Aquest model de gestió consisteix en establir objectius concrets i acompanyar-los d'un sistema de mesura de resultats (*performance measurement*) per prendre les decisions sobre polítiques públiques⁷. Aquesta aposta de l'administració de la Generalitat s'evidencia amb la reforma del pressupost (que fins aleshores havia estat incrementalista i emfasitzava *quant es gasta* i *en què es gasta*) per establir un **pressupost**

per resultats⁸, que posa l'èmfasi en *per a què* es gasta i *a quin cost*, amb l'objectiu d'entendre què funciona en política pública i què s'aconsegueix.

En aquest marc, el Pla de Govern s'erigeix com l'instrument principal de gestió per resultats, d'on emanen altres instruments de planificació estratègica, tals com els plans departamentals i sectorials. En principi, el Pla de Govern és l'instrument que defineix els objectius i les actuacions més rellevants de l'acció de govern, del qual penja un sistema de mesura de resultats que hauria de servir per prendre decisions sobre polítiques públiques. Així ho estableix, de fet, la *Guia per a la planificació i pressupostació estratègica de la Generalitat*, el document que recull les bases conceptuals i les implicacions pràctiques d'aquest procés de reforma que tenia per objectiu “construir un sector públic més transparent, eficient i eficaç que sustenti la seva actuació en termes dels resultats obtinguts i els impactes reals observats”⁹.

Passats 20 anys de l'inici d'aquest procés reformador—quasi 50 anys des que es va començar a impulsar als països anglosaxons—, s'ha escrit molt sobre els èxits i les limitacions del model de la Nova Gestió Pública, però s'ha analitzat poc com ha funcionat a l'Administració de la Generalitat i de quina manera continua condicionant la capacitat de l'administració pública per fer front als reptes socials de l'actualitat. Sense pretendre dur a terme una anàlisi exhaustiva, a continuació s'identifiquen les principals limitacions de la planificació estratègica de l'acció de govern, que no deixen de ser—en bona part, tot i que no exclusivament— les principals limitacions de l'aplicació del model de la Nova Gestió Pública a Catalunya.

Planificar amb un doble objectiu: eficàcia versus transparència

D'acord amb el model de democràcia parlamentària que tenim a Catalunya el Govern de la Generalitat és el pont entre un Parlament sobirà, elegit per la ciutadania de Catalunya, i una administració pública responsable d'executar les polítiques i serveis públics. Aquest model exigeix una **estructura de retiment de comptes**: els càrrecs tècnics de l'administració reten comptes als càrrecs directius de caràcter polític; aquests reten comptes als Consellers i Conselleres i a la figura de President del Govern, i el Govern ho fa al Parlament, que representa la ciutadania sobirana.

Desplegar aquesta cadena exigeix comptar amb **estructures i instruments de planificació estratègica que tinguin ben definit qui és l'agent**—és a dir, el responsable de retre comptes— **i qui és el principal**—a qui se li ret comptes—, doncs és difícil que

un mateix instrument obeeixi a diferents objectius¹⁰. Mentre als càrrecs tècnics segurament els interessa entendre si la política *s'implementa de manera correcta*, als càrrecs polítics i a la ciutadania els interessa el resultat: és a dir, saber si la política que s'ha implementat *és la correcta*¹¹ per assolir les fites del Govern. Per tant, els instruments de planificació haurien d'ajustar els continguts al seu públic objectiu.

Tanmateix, la definició de l'agent i el principal en el cas del Pla de Govern han anat variant al llarg de les diferents legislatures. Inicialment, en el context del primer Govern de coalició, el Pla de Govern es va concebre com un instrument de control entre socis de govern —de manera que l'agent eren els consellers i conselleres i el principal el President/a. Poc a poc, però, es va anar convertint en un instrument de gestió interna: de retiment de comptes entre càrrecs tècnics i càrrecs polítics. Al 2007 se li va voler atorgar un objectiu comunicatiu i de retiment de comptes del Govern a la ciutadania. Tanmateix, no se'n va arribar a revisar l'estructura, el contingut ni el llenguatge a fi de fer-lo atractiu i entenedor per la ciutadania.

Per afavorir-ne la utilitat, els instruments de planificació han de definir el seu públic objectiu, i en funció d'aquest, ajustar els continguts.

Figura 1: Evolució de la finalitat i el públic objectiu del Pla de Govern (2003-2023)

| Etapa | 2003-2006 | 2006 - 2010 | 2010 - 2021 | 2021 - 2023 |
|-----------------|---|--|--|---|
| Finalitat | Retiment de comptes sobre l'eficàcia de les polítiques (eina de control polític). | Retiment de comptes sobre l'eficiència de les polítiques (eina de gestió). | Retiment de comptes sobre l'acció del govern (eina comunicativa) | Superposició de totes les finalitats anteriors. |
| Públic objectiu | Socis de govern | Govern - Administració | Govern - Ciutadania | Govern - Administració i Ciutadania |

En definitiva, el rol d'agent i principal —i en conseqüència, la finalitat del Pla de Govern— han anat mutant i superposant-se al llarg del temps, fins al punt que a dia d'avui les persones involucrades en la seva concepció i elaboració no tenen clar per a qui ni per a què s'elabora. La conseqüència d'aquesta indefinició és que no està clar com s'ha de retre comptes del desplegament de l'acció de l'acció de govern.

Una administració rígida: enfocament sectorial i falta de treball en xarxa

Els principals problemes que enfronta el Govern de Catalunya —com la resta de governs del món— són multi-dimensionals, constantment canvians i extremadament polítics¹². **Aquesta naturalesa complexa xoca amb una administració estructurada per silos**, heretada del model de burocràcia weberiana i reforçada per la rellevància que la Nova Gestió Pública atorgava a la figura de la persona experta. Malgrat que l'evidència demostra que són necessaris abordatges transversals i per tant inter-departamentals als problemes complexos, el gruix de les polítiques públiques es continua pensant i impulsant a nivell departamental.

El fet que el Pla de Govern estructurari l'acció de govern per àmbits sectorials d'intervenció reflecteix no només aquesta estructura orgànica departamental de l'Administració catalana, sinó també que **l'abordatge de les necessitats socials continua sent sectorial**. I és que, si bé l'administració per silos no ajuda, l'organigrama no hauria d'impedir que es pugui treballar de manera transversal, per tal de dissenyar i implementar solucions intersectorials, i per tant, interdepartamentals als problemes complexos¹³.

Tanmateix, **els departaments no tenen incentius per treballar conjuntament**. Les cadenes de retiment de comptes intern continuen funcionant amb la lògica orgànica i de fet, en alguns casos les dinàmiques s'apropen més aviat a la competició. Addicionalment, les estructures de coordinació existents rarament són efectives; sigui perquè segueixen inèrcies, per manca de voluntat política, manca d'autonomia per treballar de manera transversal, dificultat dels equips tècnics per sortir de la lògica sectorial i per concebre els problemes i les solucions de manera intersectorial, traves burocràtiques, etc. Tot plegat dificulta que el reconeixement de problemes i interessos compartits es tradueixi en acció conjunta. De manera similar, encara que la literatura acadèmica sobre gestió pública és cada vegada més emfàtica respecte a la necessitat de les administracions públiques de treballar col·laborativament amb altres agents per trobar solucions innovadores als problemes complexos, **l'administració de la Generalitat encara és poc propícia al treball en xarxa**.

Millorar la resposta als problemes complexos requereix pensament transversal i coordinació entre les diferents Conselleries.

L'herència de la Nova Gestió Pública és el que explica que l'administració es relacioni habitualment amb els agents socials com a proveïdors de serveis, o en tot cas com a *stakeholders* amb qui negociar, però no com a aliats amb qui pensar i implementar conjuntament solucions als problemes socials. Les iniciatives de co-disseny de polítiques públiques tenen encara un caràcter puntual, doncs els processos de disseny i planificació de les polítiques públiques no contempen de manera sistemàtica la participació d'agents. En conseqüència, aquesta col·laboració acaba depenent dels interessos i la voluntat dels càrrecs tècnics i polítics que entomen cada política, que en cas d'optar per treballar en xarxa hauran de fer front a un volum important d'impediments (terminis poc ajustats, fórmules jurídiques poc flexibles, equips poc acostumats al pensament creatiu i estratègic, etc.).

Executar sense planificar: manca de cultura de planificació estratègica

Definir les prioritats de l'acció de govern i planificar com a complir-les és sens dubte una tasca política i altament estratègica, que requereix habilitats i competències específiques. Tanmateix, l'administració de la Generalitat es caracteritza per una cultura administrativa que, en lloc de l'eficàcia i els resultats, emfasitza el pes de la llei i de la gestió —i per tant, dels procediments—, així com la “neutralitat” del funcionariat públic. Com a conseqüència, **la planificació de l'acció de govern obeeix més a lògiques burocràtiques que no pas estratègiques**¹⁴. Aquesta burocratització de la planificació s'evidencia en:

- El fet que **recau principalment en càrrecs tècnics** —en lloc de càrrecs polítics;
- S'elabora **sense disposar d'espais per a l'anàlisi i el pensament estratègic**, amb un focus en l'emplenament de documents i fulles de càlcul.

Adicionalment, el fet que **la planificació estratègica no estigui integrada en la cultura organitzativa**, ni s'hagi consolidat normativament —en un context en el qual es prioritza la regulació dels procediments—, explica que **no es disposi de directrius clares** sobre com s'ha de dur a terme: qui hi ha de participar, de quina manera, en quin moment i per prendre quin tipus de decisions.

Al seu torn, aquesta manca de cultura de planificació estratègica deriva en què molts dels instruments i productes de planificació tenen una **baixa qualitat metodològica** (amb l'excepció del pressupost). El ventall de Plans i estratègies de diferents tipus i rangs

d'importància que s'elaboren en el marc de l'administració de la Generalitat són massa sovint un recull de tot allò que es fa, i no una prioritització de polítiques i accions (com és el cas del Pla de Govern). A més, generalment estan formulats de manera poc SMART perquè l'obtenció de suports i consensos prima respecte a la definició d'unes prioritats clares. D'aquesta manera, la seva forma i contingut encara en desdibuixen més el caràcter estratègic i la utilitat. El fet que molts departaments de la Generalitat funcionin sense Pla Departamental posa en evidència la seva utilitat limitada.

Tot plegat explica que resulti **molt difícil articular els principals instruments de planificació estratègica de l'acció de govern existents**: fonamentalment el Pla de Govern, el pressupost i els Plans departamentals, però també els principals Plans i estratègies sectorials. El fet que aquests Plans, per separat, tinguin poca qualitat metodològica i siguin fruit de processos d'elaboració burocràtics explica en bona mesura que resulti molt difícil articular-los. Lluny de ser la cara estratègica i operativa d'una mateixa moneda —que és l'acció de govern—, el contingut del Pla de Govern i dels Plans departamentals es solapa. Com a conseqüència, el pressupost acaba sent l'únic instrument que defineix prioritats i que guia, en certa manera, la gestió per resultats.

D'aquesta manera, la manca d'implicació dels càrrecs polítics en els processos de planificació estratègica acaba sent, no només causa, sinó també conseqüència de la seva burocratització. Documents de qualitat limitada, que no són fruit d'exercicis de reflexió i pensament estratègic, que estan orientats a l'execució i poc articulats entre sí no acaben de ser del tot útils per prendre decisions, i per tant, la seva rellevància acaba sent limitada.

Per tal d'obtenir una planificació estratègica de qualitat és imprescindible que aquesta esdevingui part de la **cultura organitzativa**.

Decisions per intuïció o inèrcia: manca de cultura de seguiment i avaluació

La manca de cultura de planificació ve de la mà d'una manca de cultura del seguiment i l'avaluació. És a dir, en moltes instàncies **l'administració de la Generalitat tendeix a funcionar i treballar per inèrcia** en lloc de fonamentar les decisions en evidències, que és quelcom força més habitual en les cultures gerencials que treballen per resultats.

El desplegament de les reformes de la Nova Gestió Pública ha derivat —com ha succeït en altres contextos— en un **augment exponencial del nombre d'indicadors** de seguiment¹⁵. Tanmateix, **aquests són de qualitat limitada**. La gran majoria són o bé indicadors relacionats amb els recursos que es gasten, o bé indicadors d'execució, és a dir, valoracions moltes vegades subjectives sobre la mesura en què s'ha desplegat una determinada actuació o política. Si bé es recullen alguns indicadors de producte i de context, els indicadors de resultat són pràcticament inexistent i es tendeix a obviar tot allò que no és mesurable¹⁶. En aquest sentit, la literatura apunta que aquesta orientació excessiva del seguiment vers l'execució pot donar peu a manipular dades per tal d'aconseguir arribar a les fites proposades¹⁷ i **tendeix a convertir el mitjà en una finalitat en si mateixa**: els indicadors en objectius.

Les principals conseqüències de sistemes de seguiment d'aquest tipus són: primer, que les dades disponibles no permeten valorar l'assoliment dels resultats esperats de l'acció de govern, i per tant **no són útils per al retiment de comptes**, ni a nivell intern, ni a la ciutadania. Segon, que més enllà del retiment de comptes, els indicadors recollits **no serveixen per informar la presa de decisions**, ni dels càrrecs polítics ni tampoc dels càrrecs tècnics. En altres paraules, tal com ha succeït amb la planificació, el seguiment també s'ha burocratitzat i amb aquesta burocratització ha perdut utilitat.

D'altra banda, **l'avaluació no és encara una pràctica sistemàtica ni recurrent a l'administració de la Generalitat**, si bé existeixen diferents organismes que de manera gradual, però decidida, n'estan impulsant la seva institucionalització. La poca importància que la cultura administrativa atorga a la reflexió, l'experimentació i la crítica constructiva suposa que molt sovint s'entén l'avaluació com una auditoria de comptes o una justificació d'allò executat, en comptes de comprendre-la com una eina de generació de coneixement nou, útil i rellevant per informar la presa de decisions. Cal treballar perquè l'avaluació sigui una pràctica recurrent, que s'integri de manera sistemàtica en el cicle de gestió de les polítiques públiques per disposar d'evidències sobre

què funciona i què no funciona; de manera que aquestes evidències puguin dialogar amb altres formes de coneixement, com ara l'experiència, la ideologia (o valors i prioritats polítiques del Govern escollit) i les percepcions i interessos dels agents implicats, per informar el disseny i la implementació de polítiques públiques.

Per poder prendre millors decisions, s'ha de disposar d'informació sobre l'actuació governamental.

Totes aquestes limitacions de la planificació estratègica exposades en aquesta secció suggereixen que és urgent i necessari replantejar la manera com es planifica estratègicament l'acció de govern. No fer-ho implica legitimar que es continui governant sense estratègia, o com a mínim, sense que l'estratègia política tingui la seva translació corresponent en una estratègia operativa i pressupostària, sobre la qual el Govern pugui retre comptes no només en termes d'execució i transparència, sinó també en clau d'assoliments.

3. Cap a un nou enfocament: polítiques orientades a missions

La idea

L'enfocament de les polítiques orientades a missions, conceptualitzat per Mariana Mazzucato, ha ressorgit amb força des de fa més d'una dècada per afrontar els problemes de gran complexitat¹⁸, els anomenats problemes maleïts, tals com el canvi climàtic, la pobresa o l'envelliment de la societat. Aquest tipus de problemes han posat de manifest l'efectivitat limitada de les polítiques actuals, molt individualitzades i compartimentades, així com els obstacles sorgits de l'extrema burocratització de les estructures del sector públic¹⁹.

L'enfocament de polítiques orientades a missions concep les polítiques com “accions que parteixen d'un problema social complex i que se centren en la formulació i implementació d'una estratègia orientada a un objectiu, reconeixent el grau de complexitat de l'enfrontament subjacent i el paper actiu de les polítiques en assegurar una acció coordinada i la legitimitat tant dels problemes com de les solucions innovadores entre diversos actors”²⁰. Més concretament, l'enfocament de les polítiques orientades cap a una missió proposa:

- (1) orientar la intervenció pública a la resolució de problemes socials complexos, multi-causals i sistèmics (problemes maleïts);
- (2) formular i planificar les solucions en clau de missions;
- (3) involucrar en la identificació, disseny i desplegament d'aquestes solucions diferents departaments de govern (inter-sectorialitat) i diferents actors —sector públic, privat, ciutadania, tercer sector, acadèmia²¹; i
- (4) tot plegat liderat per un sector públic proactiu²².

L'enfocament de polítiques orientades a missions i els paradigmes de gestió pública

En els darrers anys han emergit nous models de gestió pública que intenten abordar les limitacions del model anterior. Un d'ells és el de la **Nova Governança Pública**. Aquesta es caracteritza per una comprensió i abordatge transversal o inter-sectorial dels problemes, que va de la mà d'un qüestionament del "rol d'expert" i una aposta per una governança en xarxa o col·laborativa. D'aquesta manera, governs i administracions són concebuts com a facilitadors i promotors d'aquestes xarxes de governança, en lloc de proveïdors directes de totes les respostes i solucions. Un altre model és el del **neoweberianisme**, que proposa retornar a l'administració pública la responsabilitat pròpia de l'Estat weberian tradicional, sense renunciar a la professionalitat i l'eficiència, ni a la voluntat d'apropar-se a la ciutadania. Així mateix, aposta per una burocràcia moderna, que utilitza les eines del govern digital per servir a la ciutadania i augmentar l'eficiència dels serveis públics²³. És, per tant, una barreja d'alguns dels millors elements de l'administració weberiana i la Nova Governança Pública.

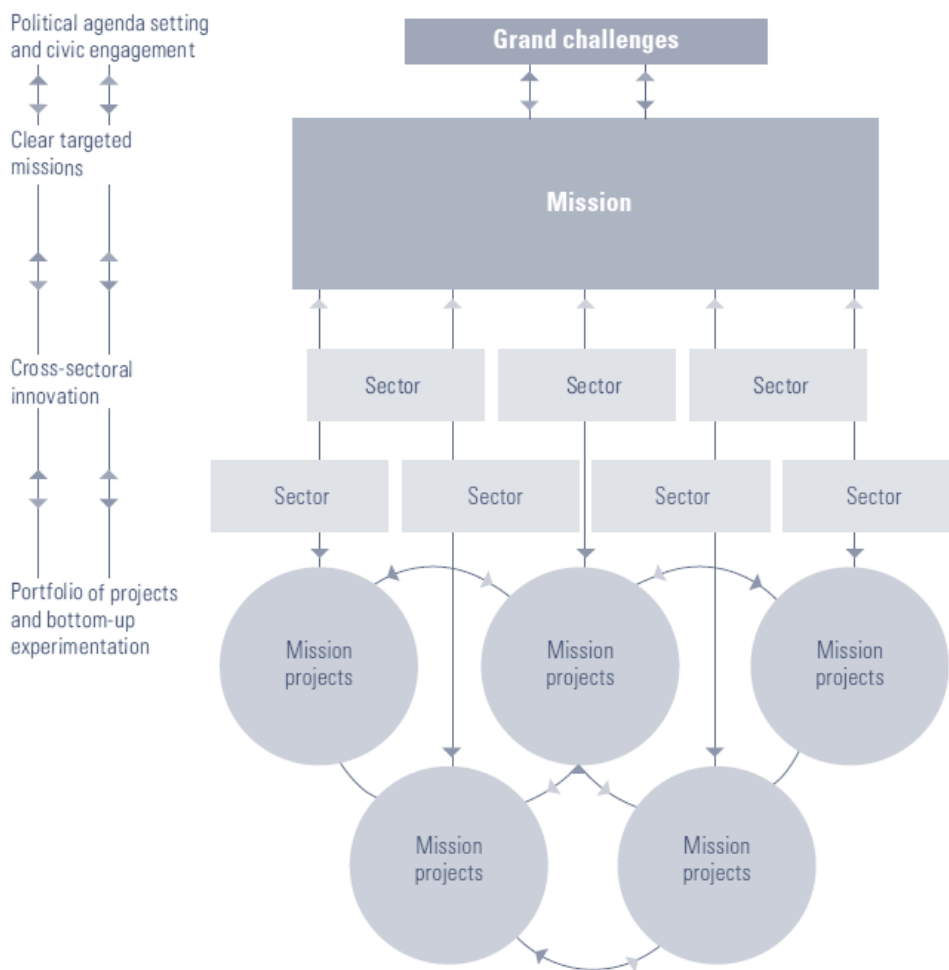
La proposta de Mariana Mazzucato té alguns elements propis del paradigma de la Nova Governança Pública, com ara l'orientació a la innovació o l'aposta per la governança en xarxa i el co-disseny de polítiques amb agents no-públics (empreses, universitats, organitzacions, etc.). Al mateix temps, també inclou elements del neoweberianisme, retornant a l'Estat un rol més actiu i que va més enllà de facilitar un terreny de joc equilibrat; un estat emprenedor que no només 'arregla' els errors dels mercats sinó que també contribueix a donar-li forma. Cal recordar que els paradigmes de gestió pública presentats són sempre ideals normatius, que no proporcionen indicacions concretes, sinó que estableixen els valors i prioritats que regeixen la gestió de l'administració pública. Per això, la proposta de Mazzucato resulta especialment interessant, perquè no és una proposta teòrica o conceptual, sinó aplicada.

Les **missions**, que són l'element principal d'aquest enfocament, han de ser suficientment àmplies per captar l'atenció del públic i des de diferents àmbits, però al mateix temps prou concretes com per poder mesurar si han estat exitoses o no²⁴. Són les que apunten cap a una direcció concreta i estimulen el sorgiment de diferents solucions a un problema. Els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) ofereixen una visió dels reptes globals més rellevants i són per tant un bon lloc per començar a definir els reptes de Catalunya. Dins d'aquest marc, les missions esdevenen un instrument que ajuden a aterrar-los en fites concretes i polítiques específiques²⁵.

Les dues figures següents mostren esquemàticament la relació de les missions amb els reptes de societat i els diferents projectes, i un exemple de missió sobre canvi climàtic. En l'exemple de la missió es pot veure clarament el repte —canvi climàtic; seguit de la missió —100 ciutats neutres en emissions al 2030 a Llatinoamèrica—, l'explicació de la

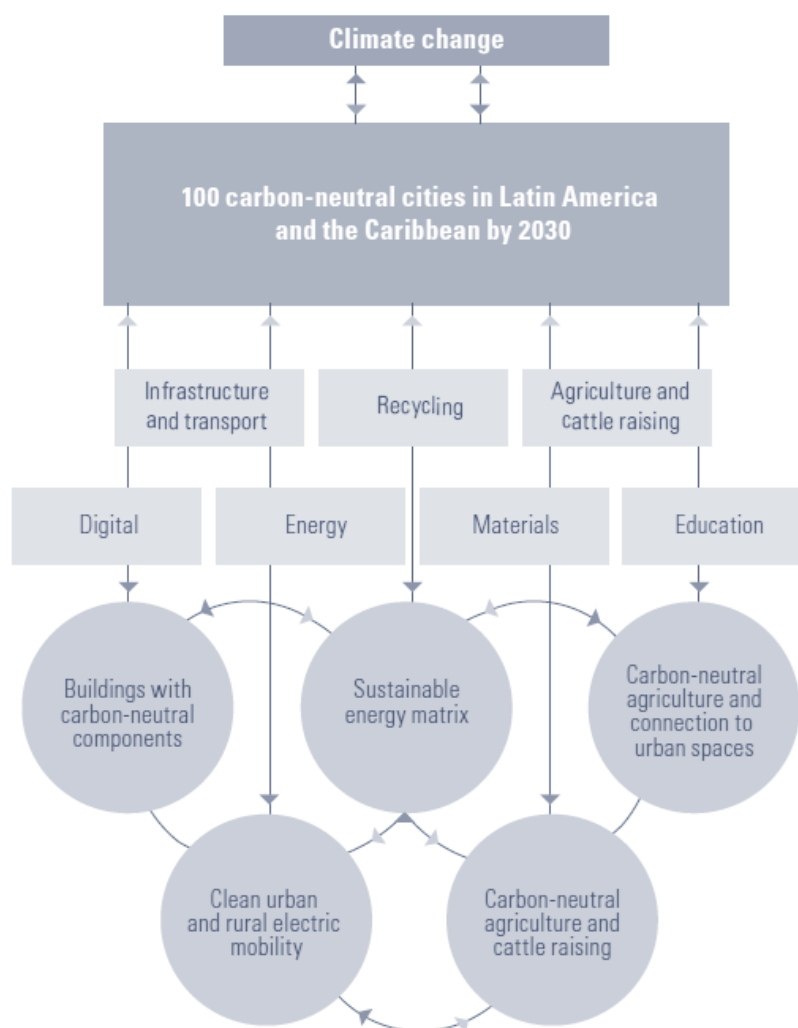
qual és concreta i mesurable, seguida d'una llista dels sectors rellevants — infraestructura i transport, reciclatge, agricultura, energia, educació; i seguida d'un conjunt de projectes amplis i transversals.

Figura 1. Esquema de l'enfocament de polítiques orientades a missions



Font: Mazzucato 2023a, adaptat de Mazzucato 2018a.

Figura 2. Un exemple de l'enfocament de polítiques orientades a missions



Font: Mazzucato 2023a, adaptat de Mazzucato 2018a.

L'aplicació pràctica

Governos d'arreu del món, incloent-hi el Regne Unit, Austràlia, Suècia, Barbados o Brasil, així com blocs econòmics o geogràfics tals com la Unió Europea²⁶ o els països d'Amèrica del Sud han adoptat aquest marc com a referència per abordar grans desafiaments socials, com el canvi climàtic, la sequera, el càncer, el deteriorament dels oceans, així com per informar les seves estratègies d'innovació.

Al Regne Unit, l'Estratègia Industrial del govern de Theresa May es va analitzar seguint l'enfocament de polítiques orientades a missions. Entre altres aspectes, es van suggerir canvis en les missions per fer-les més ambicioses i concretes, i es van proposar una sèrie

de passos d'implementació per tal de fer realitat l'enfoc²⁷. A Brazil, l'any 2023 Mazzucato i el seu equip van començar una col·laboració amb el Govern de Lula per tal de redissenyar els instruments de planificació estratègica, enfortir les institucions i capacitar al govern per implementar l'agenda econòmica transformativa del govern²⁸. Barbados també té una col·laboració similar des de l'any 2022 i l'any 2023 ja es van anunciar 6 missions que ara s'estan implementant²⁹. El report de Barbados explicita els reptes, missions, sectors i projectes i dona pautes per a una implementació exitosa.

Si bé els assessoraments són diferents i s'ajusten a les necessitats dels diferents governs, l'enfocament dona pautes específiques i comunes pel que fa al disseny i a la implementació de missions. Quant al disseny, es fa èmfasi en què les missions han de complir els següents criteris³⁰:

- ser inspiradores i de **rellevància** per la ciutadania;
- amb una **direcció clara**, amb **fites mesurables** a aconseguir dins d'un període de temps determinat;
- **ambicioses** però al mateix temps **realistes**;
- **transversals** i multi-disciplinàries;
- i que poden incloure **múltiples solucions** que provenen de diferents actors³¹.

Pel que fa a la implementació, els elements clau necessaris per un desplegament exitós de l'enfocament són els següents³²:

1. Canvi de cultura administrativa i nou contracte social.

El govern adquireix un rol **galvanitzador**, de director d'orquestra; agafant responsabilitat per l'acompliment de les missions, i involucrant diferents actors que han d'actuar de manera **transversal**. S'ha de superar la manera de treballar departamental, crear una idea de direcció comuna i promoure la col·laboració. Al mateix temps, les missions requereixen noves maneres de relacionar-se amb la **ciutadania**, la qual ha de contribuir a la creació i disseny de les missions.

2. Noves eines i instruments de política pública.

Es necessita canviar o afegir instruments nous de polítiques públiques. En primer lloc, es necessita capital públic pacient, que aposti per missions arriscades, i per tant, es

recomana la creació d'**institucions financeres públiques** que puguin jugar aquest rol. En segon lloc, es necessita canviar els **criteris de licitació** de projectes de gran envergadura per tal de tenir en compte no només criteris de retorn econòmic, sinó també de retorn social i mediambiental. En tercer lloc, cal impulsar els **laboratoris d'innovació i experimentació de polítiques públiques**. Les polítiques tradicionals no permeten donar resposta als reptes socials actuals: cal innovar per trobar noves solucions, i experimentar per assegurar que siguin aplicables. Per aquest fi, és necessari crear espais que permetin testejar aquestes noves solucions i, sobretot, donar l'oportunitat d'errar, de fer prototips i pilots, d'escalar noves solucions, etc. I en quart lloc, cal **canviar els sistemes de seguiment i retiment de comptes i avaluació**. Aquests s'han d'enfocar en l'aprenentatge i l'expansió del coneixement per aplicar-lo a problemes concrets, més que en complir indicadors de producte. S'ha d'anar més enllà de les anàlisis curt-terministes de cost-benefici, introduir diferents tipus d'avaluacions i establir un marc d'avaluació de les missions que tinguin fites intermitges, que considerin les externalitats que potencialment poden crear les missions, i que permeti avaluar la interacció de diferents polítiques.

3. Capacitació del personal del sector públic.

Les missions necessiten que l'administració pública surti de la zona de gestió per realitzar anàlisi crítica. Es necessita, per tant, un funcionariat i alta direcció amb **competències** relacionades amb disseny de reptes, missions i projectes, que tinguin capacitat d'anàlisi i que sàpiguen treballar en un ambient canviant i en contextos en què no tot es pot planificar i predir.

La contribució d'aquest *policy paper*

Amb la finalitat de millorar la planificació estratègica del Govern de Catalunya **es proposa aterrar l'enfocament de polítiques orientades a missions al Pla de Govern**, que —tal i com s'ha comentat anteriorment—és l'instrument que defineix els objectius i les actuacions més rellevants de l'acció de govern, i per tant el principal instrument de planificació estratègica de què disposa el Govern de la Generalitat. La proposta d'aterratge recollida a l'apartat 4 (Missions per governar Catalunya) és fruit d'un assessorament realitzat per Ivàlua al Departament de Presidència amb l'objectiu de millorar la utilitat del Pla de Govern.

La proposta parteix de les recomanacions de Mazzucato però, per tal d'assegurar-ne la viabilitat, les contextualitza i adapta al context polític i administratiu de Catalunya. Les

recomanacions de l'autora respecte la formulació de missions —ambicioses, mesurables, realistes, transversals i que aposten per múltiples solucions— s'han considerat en la seva totalitat. Ara bé, les recomanacions relatives a la implementació de l'enfocament de polítiques orientades a missions, només s'han considerat parcialment, doncs en molts casos superen l'abast d'una reforma del Pla de Govern i apunten, més aviat, a canvis estructurals relatius al funcionament de l'administració pública. Més concretament:

- Pel que fa a la primera recomanació, relativa a la **cultura administrativa i un nou contracte social**, de l'assessorament realitzat a Govern se'n deriven dues constatacions: d'una banda, la necessitat de què les missions siguin i es treballin de forma transversal, amb el govern prenent aquest rol de director d'orquestra. De l'altra, la impossibilitat d'implicar ara per ara la ciutadania en la creació de les missions. Primer cal que es canviï la manera de fer dins del govern, i un cop consolidada, llavors sí, implicar la ciutadania.
- Pel que fa a les **noves eines i instruments de política pública**, de l'assessorament se'n desprèn la necessitat de canviar els sistemes de seguiment de l'acció de govern i potenciar diferents tipus d'avaluació d'aquesta. L'impuls d'institucions financeres públiques, els canvis en les criteris de licitació i la creació de laboratoris d'innovació i experimentació, en canvi, ja s'estan ja abordant en major o menor mesura des d'altres unitats del govern i per tant han quedat fora d'aquesta proposta de reforma del Pla de Govern. Tot i així, es recomana la col·laboració constant amb aquestes unitats per tal d'avançar en tots aquests aspectes.
- Finalment, quant a la **capacitació del sector públic**, de l'assessorament ha permès evidenciar la necessitat d'un canvi substancial en la manera com es selecciona i forma el personal de l'administració pública, fonamental per aplicar qualsevol tipus de reforma orientada a millorar la capacitat de resposta del govern als reptes actuals. Tanmateix, aquest és un objectiu que supera l'abast del Pla de Govern i que ja s'està entomant des d'altres unitats, amb les quals es recomana mantenir una col·laboració estreta.

L'enfocament de polítiques orientades a missions
trenca amb el model actual de planificació estratègica i l'acosta als models europeus.

4. Missions per governar Catalunya

L'enfocament de polítiques orientades a missions promou la implicació de la classe política governant en la reflexió i definició de les prioritats governamentals. Pensar les polítiques com a missions comporta imaginar quins models de societat es desitgen per al futur, concretar què es vol aconseguir en els aspectes socials i econòmics més rellevants, així com definir les principals estratègies per arribar-hi. Aquestes tasques només les poden assumir els càrrecs d'alt nivell, que han estat escollits democràticament. A més, el fet d'explicitar aquests compromisos permet el retiment de comptes en dues direccions:

- Entre càrrecs polítics, als quals els interessa saber si s'han implementat les millors estratègies per assolir els compromisos governamentals.
- Del govern cap a la ciutadania, que vol saber si s'està acomplint amb els compromisos anunciats.

L'enfocament de les polítiques orientades a missions força la **implicació política** en els exercicis de reflexió i decisió de les prioritats governamentals.

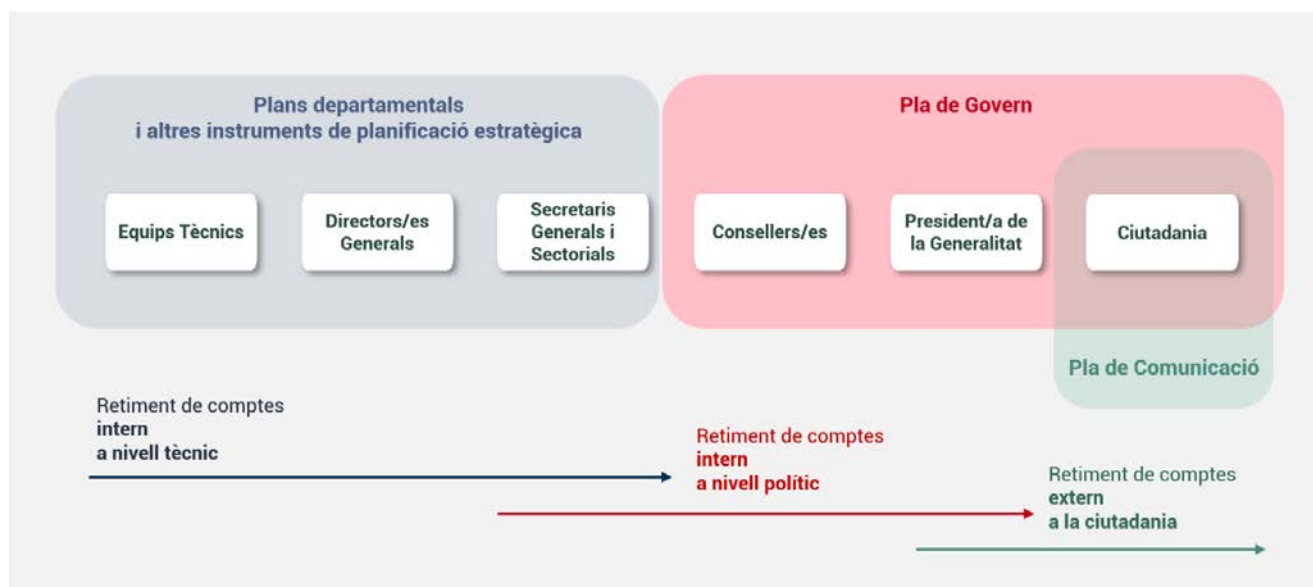
Per tal de fer efectiu aquest canvi, la conceptualització i el procés d'elaboració del Pla de Govern s'han de dur a terme tenint en compte cinc elements:

1. Focalització del contingut en la planificació estratègica, i no operativa.

Es parteix de la idea que el Pla de Govern ha de ser un document succint que detalla l'estratègia, però que no inclou tota l'acció de govern. Es proposa un **document centrat en les accions de govern estratègiques**, primordials i prioritàries que s'han d'executar en el termini màxim del mandat.

Per a que el Pla de Govern pugui centrar-se només en allò estratègic, és necessària la seva articulació amb altres instruments de planificació, principalment els Plans Departamentals, que ofereixen un detall més concret sobre les mesures necessàries per desplegar les estratègies, i els programes pressupostaris, que permeten la planificació de la gestió dels recursos per resultats (alguns d'ells, vinculats al Pla de Govern). També és fonamental la implicació política d'alt nivell en la presa de decisions sobre la planificació de l'acció prioritària del govern, i la creació de factors favorables perquè aquesta implicació succeeixi, com es proposa més endavant.

Figura 3. Estructura de retiment de comptes proposada



2. Punt de partida: els problemes complexos.

Es proposa que la definició de les prioritats segueixi la lògica de solucionar problemes maleïts i complexos mitjançant solucions transversals, els anomenats **reptes** en l'enfocament de polítiques orientades a missions. Així doncs, en comptes de pensar quines són les problemàtiques i necessitats més rellevants per a cada sector, es convida a pensar transversalment en el llistat de reptes que perjudiquen el benestar i desenvolupament de la societat catalana, que es volen adreçar de manera prioritària.

Una vegada identificats els reptes (per exemple, un d'ells podria ser la pobresa infantil), caldrà definir quin resultat es vol aconseguir en un termini de quatre anys amb relació a cada repte. Dit altrament, definir l'estadi desitjat, que s'espera assolir a través de la intervenció pública en un període de quatre anys en relació a la qüestió, entenent que la resolució dels reptes supera de llarg l'abast temporal de la legislatura, però que és possible definir un horitzó concret a assolir en quatre anys (seguint l'exemple anterior: la pobresa infantil i la pobresa infantil severa convergeixen amb la mitjana de la Unió Europea). Aquest horitzó concret o resultat esperat és la **missió** (associada a cada repte).

D'aquests reptes i missions se'n desprenen un seguit d'estructures que caldrà posar en marxa per assolir-los. Així doncs, l'estructura del Pla de Govern consisteix en diversos nivells. El punt de partida són un nombre reduït de reptes —equivalents a problemes complexos rellevants— que es volen solucionar, i una missió associada a cada repte— que recull el propòsit d'avançar en la resolució d'aquests reptes. Per contribuir a

l'assoliment de cada missió, es despleguen: **projectes**, **polítiques** clau (en el marc de cadascun d'aquests projectes), i **fites** per cada política. La Figura descriu més en detall en què consisteix cadascun d'aquests elements i la Figura 5 exemplifica l'estructura proposada per al Pla de Govern pel repte de la pobresa infantil.

Figura 4. Estructura proposada pel Pla de Govern

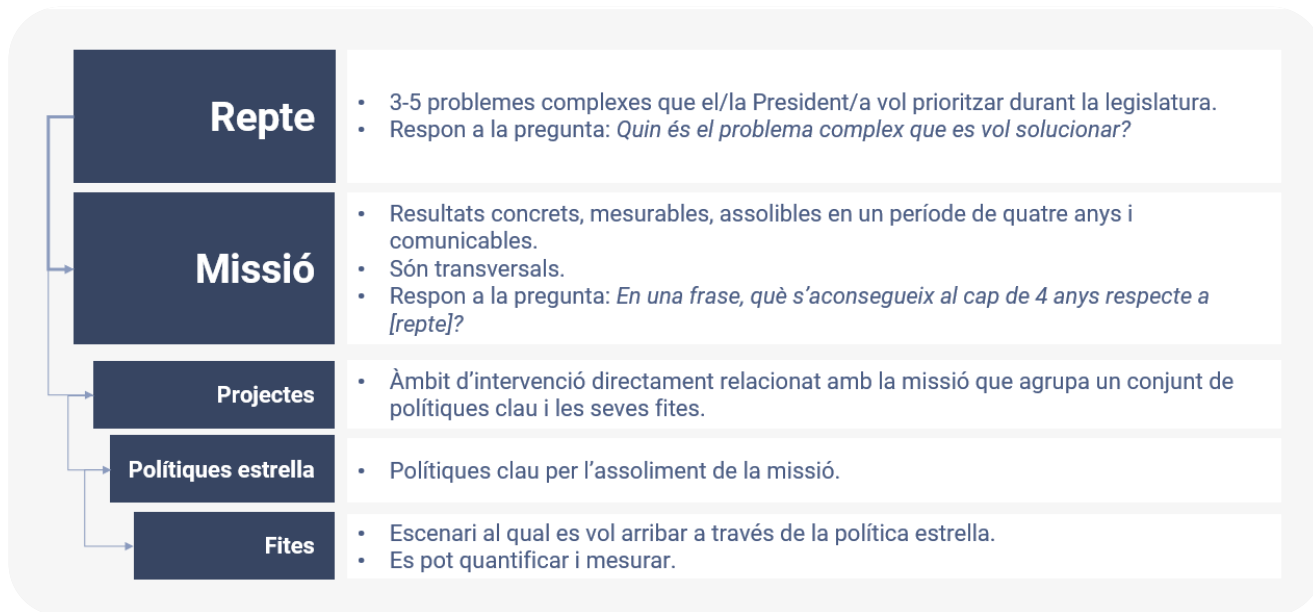


Figura 5. Exemple de repte, missió, projecte, polítiques clau i fites

| Repte | Missió | Indicadors de resultat |
|--------------------------------------|--|---|
| Pobresa infantil | La pobresa infantil i pobresa infantil severa convergeixen amb la mitjana de la Unió Europea. | <ul style="list-style-type: none"> Taxa de pobresa Taxa de pobresa severa Taxa AROPE |
| Projectes | Polítiques estrella | Fites |
| Garantia d'ingressos | Renda Garantida de Ciutadania | La cobertura de la RGC és del 70%. |
| | Prestació universal per infant a càrrec | Un 75% de les famílies amb infants a càrrec reben la prestació |
| | Gratuïtat i universalitat I2 | Taxa d'escolarització de les famílies amb renda baixa de l'X% |
| Habitatge adequat | Parc públic d'habitatge | El parc públic d'habitatge és el 9% del parc d'habitatges principals de Catalunya. |
| Desenvolupament de capacitats | Lleure educatiu | El 90% dels infants i adolescents entre 6 i 16 anys participen en activitats de lleure a l'estiu. |
| | Odontologia i oftalmologia a la cartera de salut | Tots els infants menors de 14 anys tenen accés a una atenció bucodental pública i gratuïta. |

Per poder fer aquest exercici de prioritització, és necessari que el govern entrant disposi d'informació que permeti contextualitzar els grans reptes de país: cal que disposi de dades, que permetin identificar com han evolucionat els indicadors clau i quines intervencions s'han desplegat (exitosament o no) per alterar aquesta evolució. La voluntat és assegurar la viabilitat de les noves actuacions i contribuir a informar l'exercici de prioritització, oferint al nou govern un document de diagnosi sintètic (d'unes 50-60 pàgines com a màxim).

3. Creació d'espais de reflexió.

La decisió sobre el contingut del Pla de Govern — que no deixa de ser la decisió sobre quines seran les prioritats per la legislatura— ha de recaure necessàriament en els càrrecs polítics. Per això, la planificació, ja sigui a nivell tècnic o polític, no

**El nou Pla de Govern
facilita el pensament i la
planificació estratègica
del Govern tot creant
espais de reflexió.**

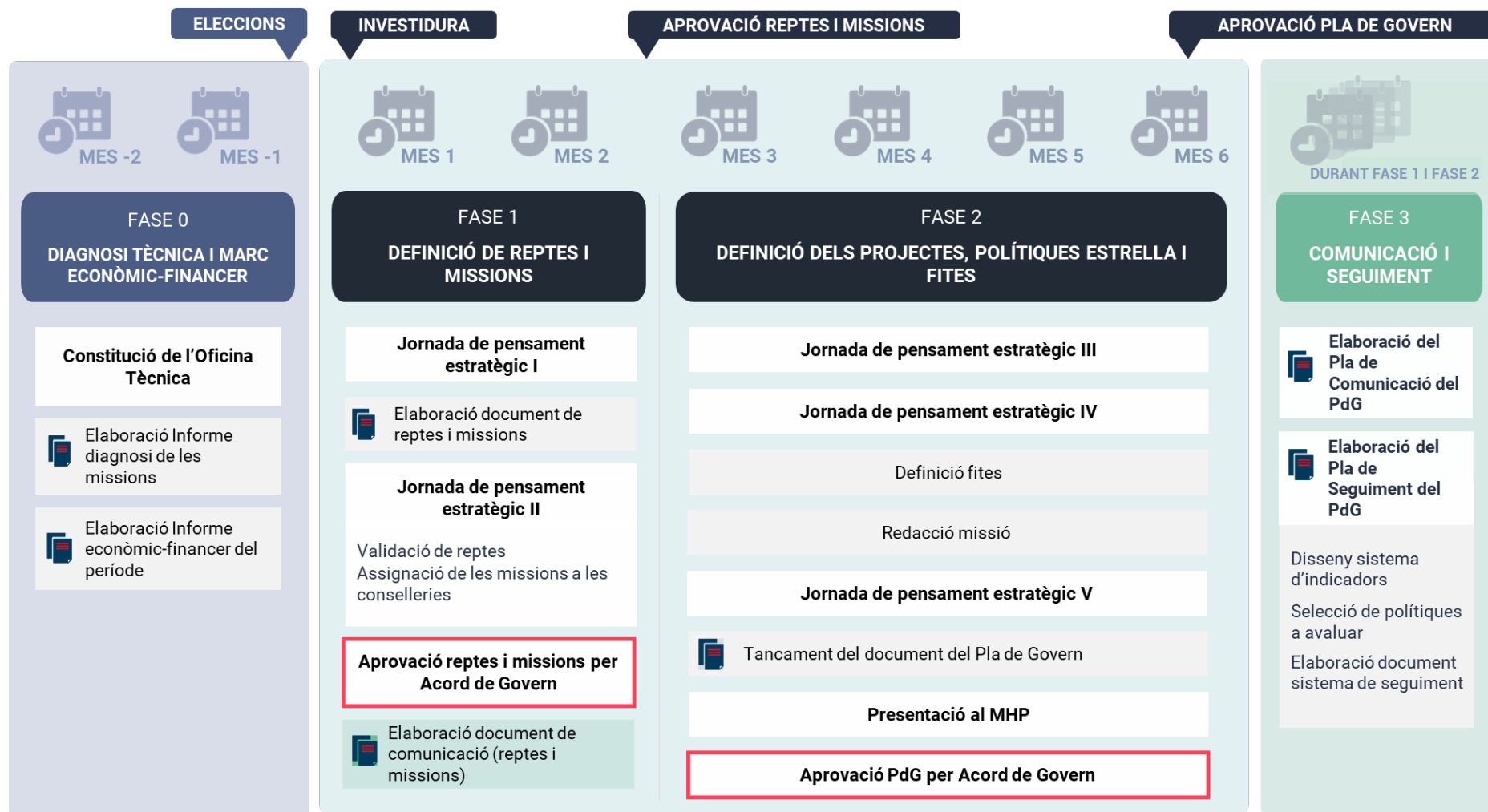
es pot iniciar si no s'ha pensat estratègicament en allò que es vol aconseguir. Per facilitar que el contingut del Pla de Govern derivi d'una reflexió política prèvia, es proposa un procés d'elaboració estructurat a partir **d'espais de pensament estratègic** amb múltiples actors amb capacitat de decisió (i no a partir de documents a omplir), coordinats a través del lideratge *compartit* entre Presidència i Economia, que tenen la tasca d'assegurar la coherència del Pla de Govern.

Així, es proposa, que el llistat del conjunt de **reptes i missions**, es decideixi a nivell de President/a i, si escau, el/la Vicepresident/a. Si bé és important tenir una discussió genuïna sobre els reptes de país, les decisions que es prenguin caldrà que estiguin alineades amb els continguts de l'acord de coalició —en cas que es tracti d'un govern de coalició— o amb el programa electoral —en cas que es tracti d'un govern monocolor. Per tant, es preveu que la reflexió i la discussió parteixin del conjunt de problemàtiques i necessitats que han motivat els acords o les propostes electorals.

En el segon nivell, es proposa que, un cop definits els reptes i les seves missions respectives, siguin els Consellers/es involucrats en l'assoliment de cada missió qui discuteixin els **projectes** que es duran a terme per avançar en cadascuna d'elles. Aquesta discussió tindria lloc en el marc d'una sessió de pensament estratègic, que podria començar per concretar la conceptualització del repte en projectes, identificar les polítiques estratègiques que ja s'estiguin desplegant, per, d'aquesta manera, identificar també buits d'intervenció, i orientar el disseny de noves polítiques públiques en aquests àmbits buits d'intervenció.

Després de definir els projectes, serien les Secretaries Generals i/o Sectorials, Direccions Generals i Gabinet Tècnic dels departaments implicats en cada projecte qui reprendrien la reflexió. L'objectiu d'aquestes darreres sessions de pensament estratègic seria debatre i acordar les **polítiques clau** que es treballaran en el marc de cada projecte, així com la seva interacció i potencial contribució a l'assoliment de la missió. Finalment, en reunions de treball internes de cada departament, l'equip de treball vinculat a cada política —integrat per una o un Director General, el seu equip i una professional del Gabinet Tècnic— proposaria una **fita** per cada política clau.

Figura 6. Resum del procés d'elaboració



4. Un Pla de Govern rigorós, flexible i mesurable: prioritzar la utilitat per sobre del procediment

Tot i que en la conceptualització inicial del Pla de Govern (a principis dels 2000) es va considerar que s'hi podrien introduir modificacions durant el període de la legislatura, a la pràctica, el Pla de Govern ha esdevingut un instrument rígid i inalterable, que es dissenya a l'inici del mandat i posteriorment és molt difícil de modificar; quelcom que ha perjudicat la seva utilitat.

El disseny del Pla permet l'adaptació del seu contingut a les necessitats del context, prioritzant així la seva utilitat.

Per tal de poder retornar al Pla de Govern la seva utilitat, es proposa, en primer lloc, modificar-ne els terminis d'elaboració per deixar més espai a la reflexió; en segon lloc, incorporar un sistema pragmàtic d'incorporació de canvis davant de noves necessitats; i en tercer lloc, assegurar que el seu contingut sigui mesurable i que es disposi d'un sistema de seguiment, per tal que serveixi per informar la presa de decisions.

Pel que fa als terminis, es proposa **elaborar el Pla de Govern en dues fases (que es desplegarien al llarg de sis mesos)**. Una primera fase de definició de reptes i missions de 2 mesos, i una segona fase d'elaboració del Pla de 4 mesos, paral·lela a la definició del seu sistema de seguiment i el seu pla de comunicació. Aquests tempos permeten adaptar-se a la necessitat política de comunicar l'acció de Govern els primers 100 dies, i a la vegada donar temps a les Conselleries per tal que els seus equips s'incorporin en la reflexió.

Per fer efectiu el **caràcter flexible del Pla de Govern**, es defineix un procediment per, davant d'una necessitat imprevista i prioritària, decidir si aquesta es pot abordar en el marc d'alguna de les missions en curs o no. En cas afirmatiu, la necessitat es traslladaria al Comitè Executiu en qüestió, que s'hauria de fer càrrec d'incloure-la al Pla de Govern, en el nivell que correspongui (fita, política clau o projecte). En cas que la necessitat no es pogués emmarcar en cap missió, es valoraria amb l'Oficina del President/a si cal crear una nova missió o si potser la necessitat no té un caràcter tan estratègic com per entrar al Pla de Govern, i es pot abordar com a part de l'acció ordinària dels Departaments.

Per poder prendre decisions de millora, cal que tant els càrrecs directius com tècnics puguin disposar d'informació de seguiment i derivada dels resultats d'avaluacions de les intervencions principals. Per tant, cal dissenyar un **Pla de Govern mesurable**, en el qual

tant les missions com les fites tinguin associats indicadors de resultats quantificats. Aquesta informació de seguiment, si s'analitza correctament, i es complementa amb l'avaluació de bona part de les polítiques estrelles, deriva en dos beneficis. D'una banda, com s'ha comentat, possibilita la presa de decisions basada en evidències i informació de seguiment. D'altra banda, permet al Govern retre comptes a la ciutadania sobre els resultats de la seva actuació.

5. Oficina Tècnica: l'equip impulsor del Pla de Govern

Elaborar un Pla de Govern orientat a missions requereix que hi hagi un equip donant suport a la seva concepció i implementació. Amb aquesta finalitat, es proposa crear una **oficina tècnica encarregada de garantir la qualitat metodològica i la coherència interna del Pla de Govern**, assegurant que el producte final sigui un document que reculli les prioritats de l'acció de govern i serveixi per orientar tota la resta d'instruments de planificació estratègica. Per acomplir amb aquest objectiu, l'oficina tècnica hauria d'estar a càrrec d'organitzar i assegurar el bon funcionament de les diferents jornades de pensament estratègic, de plasmar les reflexions i decisions que se'n derivin en un document, així com de coordinar les persones implicades en el seguiment i l'avaluació del Pla de Govern.

Per assegurar l'èxit en el desenvolupament d'aquestes funcions, és fonamental que l'equip que la composi conegui bé l'estructura del Pla de Govern, i disposi de la capacitat analítica per conduir les reflexions estratègiques dels càrrecs polítics i les ajusti al nou enfocament. A banda d'habilitats analítiques i de planificació, és important que l'equip tingui competències en coordinació interdepartamental, coneixement de les actuacions actuals i recents, i informació sobre els recursos disponibles per assegurar la viabilitat del Pla de Govern a l'hora de dissenyar-lo.

5. Conclusions i recomanacions

D'acord amb el model de democràcia parlamentària que tenim a Catalunya el Govern de la Generalitat és el pont entre un Parlament sobirà, elegit per la ciutadania de Catalunya, i una administració pública responsable d'executar les polítiques i serveis públics. És en aquest marc que esdevé fonamental que el Govern defineixi i expliqui, tant a l'administració que les ha d'executar com a la ciutadania, **quines són les seves prioritats per a la legislatura**: quines seran aquestes polítiques i serveis públics que permetran donar resposta a les necessitats ciutadanes —per les quals els han votat i investit. El **Pla de Govern** és el document que hauria de recollir aquestes prioritats, que haurien de tenir un reflex en els recursos que s'hi destinen (i, per tant, en el **pressupost**) i orientar tota l'acció governamental, impregnant els **plans departamentals**.

Tanmateix, aquest engranatge, que es va construir a principis del segle XXI amb l'objectiu d'integrar els valors de la Nova Gestió Pública, s'ha desgastat amb el temps. Les aspiracions d'efectivitat, eficiència i transparència —lloables en intenció— han quedat desdibuixades quan la burocràcia s'ha menjat l'estratègia.

Així doncs, és urgent i necessari revisar la manera com es planifica estratègicament l'acció de govern, posant —inevitablement— en el centre el Pla de Govern. En aquest context, les polítiques orientades a missions (*mission-oriented policy*) suposen una alternativa metodològica de caràcter pràctic, que estan utilitzant governs d'arreu del món per pensar i fixar prioritats. **Un Pla de Govern orientat a missions** permetria:

- **donar resposta als grans reptes de la societat catalana**, que —com a la resta del món— són problemes de naturalesa complexa, multi-causal i dinàmica, que requereixen nous abordatges;
- **explicitant de quina manera s'abordaran**, de forma que la ciutadania conegui quines seran les polítiques concretes que es desplegaran per tal d'abordar els reptes i assolir cadascuna de les missions;
- **definint fites concretes i assolibles**, sense desconèixer que l'evolució dels grans reptes del país depèn d'altres factors, a banda de la intervenció pública;
- **facilitant el retiment de comptes**, tant cap endins de l'administració pública com cap enfora, del Govern a la ciutadania.

En definitiva, permetria **retornar al Pla de Govern el seu caràcter estratègic i estructurador de la planificació de l'acció governamental**. Al mateix temps, hauria de conduir a una administració pública més preparada per abordar les necessitats de la ciutadania i més àgil; una administració més enfocada en els resultats, i no tant en els procediments; una administració menys burocràtica.

Recomanacions de disseny



Elaborar el Pla de Govern amb un **enfocament de polítiques orientades a missions**.



Elaborar els reptes i missions partint dels **Objectius de Desenvolupament Sostenible** i de l'aterratge dels mateixos a Catalunya.



Formular missions que siguin **ambicioses, clares, mesurables, i transversals**.



Associar **indicadors de resultat realistes i concrets** a cada missió.



Impulsar projectes que siguin **transversals**.



Concretar les polítiques clau, que han de ser **políticament i/o econòmicament rellevants**.



Establir **fites realistes de producte o de resultat** per cada política.

Recomanacions d'implementació

Per tal que l'enfocament de polítiques orientades a missions sigui exitosa es necessita...

- ✓ ...la **implicació dels càrrecs polítics** de tots els nivells.
- ✓ ... un **alt grau de confiança** entre els càrrecs polítics i entre aquests i els càrrecs tècnics.
- ✓ ... **espais de pensament estratègic** on es pugui dialogar i arribar a consensos sobre els reptes, missions, projectes, polítiques i fites.
- ✓ ...treballar de manera **transversal** entre unitats i departaments.
- ✓ ... **adaptar** el Pla de Govern a potencials crisis, xocs o imprevistos.
- ✓ ... **capacitar i apoderar el funcionariat** per tal que tingui habilitats per treballar transversalment, capacitat analítica i estigui orientat a resultats.
- ✓ ... **impulsar l'avaluació** de les polítiques públiques.
- ✓ ... **fomentar la innovació i l'experimentació** dins del govern.

6. Notes i referències

- ¹ Greenway, Adrew, & Loosemore, Tom (2024). The Radical How. Public Digital, UK 2040 Options. http://www.civilservant.org.uk/library/2024-Greenway_&_Loosemore-The-Radical-How.pdf
- ² *Ibid.*

Bason, Christian (2018). *Leading Public Sector Innovation 2E: Co-creating for a Better Society*. Policy Press.

Bromberg, Daniel (2009). Performance measurement: A system with a purpose or a purposeless system?. *Public Performance & Management Review*, 33(2), 214-221.

Buschor, Ernst (2013). Performance Management in the public sector: Past, current and future trends. *Tékhne*, 11(1), 4-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tekhne.2013.05.005>

Crosby, Barbara, Hart, Paul 't, & Torfing, Jacob (2016). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19, 1-15. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>

Curristine, Teresa (2005). Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127-151. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art6-en>

Fryer, Karen; Antony, Jiju; Ogden, Susana (2009). Performance management in the public sector. *International journal of public sector management*, 22(6), 478-498. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550910982850>

Gao, Jie (2015). Performance measurement and management in the public sector: some lessons from research evidence. *Public Administration and Development*, 35(2), 86-96. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1704>

Halachmi, Arie (2005). Performance measurement: test the water before you dive in. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 255-266. <https://doi.org/10.1177/0020852305053884>

Kristensen, Thomas Artmann; Mortensen, Peter Bjerre; Green-Pedersen, Christoffer; i Seeberg, Henrik Bech (2023). The policy agenda effects of problem indicators: a comparative study in seven countries. *Journal of Public Policy*, 43(2), DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X22000307>

-
- Mintzberg, Henry (1994). Rethinking strategic planning part II: New roles for planners. *Long range planning*, 27(3), 22-30.
- Newcomer, Kathryn, i Caudle, Sharon (2011). Public performance management systems: Embedding practices for improved success. *Public Performance & Management Review*, 35(1), 108-132.
- Pallot, June (1998). New public management reform in New Zealand: the collective strategy phase. *International Public Management Journal*, 1(1), 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(99\)80083-X](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(99)80083-X)
- Torring, Jacob (2013). Collaborative innovation in the public sector. In *Handbook of innovation in public services* (pp. 301-316). Edward Elgar Publishing.
- Wagenaar, Henrick (2007). Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline. *The American review of public administration*, 37(1), 17-50. <https://doi.org/10.1177/0275074006296208>
- ³ Greenway, Adrew, & Loosemore, Tom (2024). The Radical How. Public Digital, UK 2040 Options. Disponible a; http://www.civilservant.org.uk/library/2024-Greenway_&_Loosemore-The-Radical-How.pdf.
- ⁴ Curristine, Teresa (2005). Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127-151. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art6-en>
- ⁵ Núñez Sabarís, Aberto (2015). Transformaciones en la gestión pública, condicionantes históricos y tradición administrativa. Congreso AECPA 2015. Disponible a: <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/12-0/1323/> [consulta 19/12/23]
- ⁶ Ramió Matas, C. (2021). La reforma administrativa per a la gestió dels fons europeus NGEU a l'Administració de la Generalitat de Catalunya: direcció pública, agencialització i gestió per projectes. *Revista Catalana de Dret Públic*, (63), 81-100. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3725>
- ⁷ Newcomer, Kathryn, i Caudle, Sharon (2011). Public performance management systems: Embedding practices for improved success. *Public Performance & Management Review*, 35(1), 108-132.
- Buschor, Ernst (2013). Performance Management in the public sector: Past, current and future trends. *Tékhne*, 11(1), 4-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tekhne.2013.05.005>

Fryer, Karen; Antony, Jiju; Ogden, Susan (2009). Performance management in the public sector. *International journal of public sector management*, 22(6), 478-498. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550910982850>

- 8 El pressupost per resultats es pot entendre de diverses maneres: des de presentar informació sobre resultats dins la documentació dels pressupostos, passant per classificar el pressupost segons els programes, fins a vincular directament el pressupost d'una política als resultats obtinguts. Vegeu: Curristine, T. (2005). Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127-151. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art6-en>; Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, 63(5), 586-606. <https://doi.org/10.1111/puar.12076>
- 9 Generalitat de Catalunya (2016). Guia per a la planificació i pressupostació estratègica de la Generalitat de Catalunya. Disponible a: https://economia.gencat.cat/web/.content/70_pressupostos/fitxers/GUIA-de-planificacio-i-pressupostacio-estrategica-de-la-Generalitat-de-Catalunya_actualitzacio-2016.pdf [consultat 25/01/2024]
- 10 Bromberg, Daniel (2009). Performance measurement: A system with a purpose or a purposeless system?. *Public Performance & Management Review*, 33(2), 214-221.
- Halachmi, Arie (2005). Performance measurement: test the water before you dive in. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 255-266. <https://doi.org/10.1177/0020852305053884>
- 11 *Ibid.*
- 12 Wagenaar, Hendrik (2007). Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American review of public administration*, 37(1), 17-50. <https://doi.org/10.1177/0275074006296208>
- 13 Torfing, Jacob (2013). Collaborative innovation in the public sector. In *Handbook of innovation in public services* (pp. 301-316). Edward Elgar Publishing.
- 14 Mintzberg, Henry (1994). Rethinking strategic planning part II: New roles for planners. *Long range planning*, 27(3), 22-30.

-
- Fancy, Howard; Matheson, Alex (1995). Future Directions in Public Management in New Zealand: Towards Strategic Management. In *New Zealand Society of Accountants Public Sector Convention, Wellington* (pp. 5-8).
- Pallot, June (1998). New public management reform in New Zealand: the collective strategy phase. *International Public Management Journal*, 1(1), 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(99\)80083-X](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(99)80083-X)
- 15 Fryer, Karen; Antony, Jiju; Ogden, Susan. (2009). Performance management in the public sector. *International journal of public sector management*, 22(6), 478-498. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550910982850>
- Curristine, Teresa (2005). Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127-151. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art6-en>
- Gao, Jie (2015). Performance measurement and management in the public sector: some lessons from research evidence. *Public Administration and Development*, 35(2), 86-96. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1704>
- 16 Curristine, Teresa (2005). Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127-151. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art6-en>
- Buschor, Ernst (2013). Performance Management in the public sector: Past, current and future trends. *Tékhne*, 11(1), 4-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tekhne.2013.05.005>
- 17 Gao, Jie (2015). Performance measurement and management in the public sector: some lessons from research evidence. *Public Administration and Development*, 35(2), 86-96. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1704>
- Davies, Nick; Atkins, Graham; Sodhi, Sukh. (2021). Using targets to improve public services. Disponible a: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2021-06/apo-nid312774.pdf> [consulta 25/01/23]
- Newcomer, Kathryn; Caudle, Sharon (2011). Public performance management systems: Embedding practices for improved success. *Public Performance & Management Review*, 35(1), 108-132.
- 18 Wanzenböck, Iris; Wesseling, Joeri H.; Frenken, Koen; Hekkert, Marko P.; Weber, K. Matthias. (2020). A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem-solution space. *Science and public policy*, 47(4), 474-489. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa027> [consultat 14/04/2024]

-
- 19 Kattel, Rainer; Mazzucato, Mariana. (2023). Mission-oriented innovation policies in Europe: From normative to epistemic turn. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-09)*.
- 20 Wanzenböck, Iris; Wesseling, Joeri H.; Frenken, Koen; Hekkert, Marko P.; Weber, K. Matthias. (2020). A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem–solution space. *Science and public policy*, 47(4), 474-489. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa027> [consultat 14/04/2024]
- 21 Mazzucato, Mariana; Dibb, George. (2019). Missions: A beginner's guide. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief series (IIPP PB 09).
- 22 Kattel, Rainer; Mazzucato, Mariana. (2023). Mission-oriented innovation policies in Europe: From normative to epistemic turn. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-09)*.
- 23 Torfing, Jacob, Andersen, Lotte Bøgh; Greve, Carsten; Klausen, Kurt Klaudi (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Edward Elgar Publishing.
- 24 Mazzucato, Mariana (2018b). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and corporate change*, 27(5), 803-815.
- 25 Mazzucato, Mariana (2023a). Transformational change in Latin America and the Caribbean: A mission-oriented approach. Disponible a: <https://www.cepal.org/en/publications/48299-transformational-change-latin-america-and-caribbean-mission-oriented-approach>
- Mazzucato, Mariana (2023b). A Mission-Oriented Strategy for Inclusive and Sustainable Economic Growth in Barbados. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/05. Disponible a: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2023/nov/mission-oriented-strategy-inclusive-and-sustainable-economic-growth-barbados>
- 26 Mazzucato, Mariana. (2018b). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and corporate change*, 27(5), 803-815.
- 27 UCL Commission on Mission-Oriented Innovation and Industrial Strategy (MOIIS) co-chaired by Mariana Mazzucato and David Willetts. (2019). *A Mission-Oriented UK*

Industrial Strategy. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report, (IIPP WP 2019-04). Disponible a: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2019-04>

- 28 Mazzucato, Mariana (2023c). Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06. Disponible a: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2023/dec/challenges-and-opportunities-brazil>
- 29 Mazzucato, Mariana (2023b). A Mission-Oriented Strategy for Inclusive and Sustainable Economic Growth in Barbados. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/05. Disponible a: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2023/nov/mission-oriented-strategy-inclusive-and-sustainable-economic-growth-barbados>
- 30 Mazzucato, M i Dibb, George. (2019). Missions: A beginner's guide. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief series (IIPP PB 09).
- 31 *Ibid.*
- 32 Basats en els diferents informes explorats. Veure per exemple els articles citats anteriorment. Vegeu: Mazzucato, Mariana (2023a). Transformational change in Latin America and the Caribbean: A mission-oriented approach. <https://www.cepal.org/en/publications/48299-transformational-change-latin-america-and-caribbean-mission-oriented-approach>; Mazzucato, Mariana (2023b). A Mission-Oriented Strategy for Inclusive and Sustainable Economic Growth in Barbados. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/05. Disponible a: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2023/nov/mission-oriented-strategy-inclusive-and-sustainable-economic-growth-barbados>; Mazzucato, Mariana (2023c). Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06. Disponible a: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2023/dec/challenges-and-opportunities-brazil>; UCL Commission on Mission-Oriented Innovation and Industrial Strategy (MOIIS) co-chaired by Mariana Mazzucato and David Willetts. (2019). A Mission-Oriented UK Industrial Strategy. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report, (IIPP WP 2019-04). <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2019-04>; Mazzucato, Mariana; Doyle, Sarah; Kimber, Nick; Wainwright; Wyld; Grace (2024). Mission Critical 01 - Statecraft for the 21st century. Disponible a: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2024/may/mission-critical-statecraft-21st-century>



Avaluar per millorar

A Ivàlua promovem la cultura de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya.
Avaluem polítiques públiques, difonem evidències, oferim formació i elaborem recursos.

Institucions membres d'Ivàlua

