

LA MODERNITZACIÓ DE LA GESTIÓ ADMINISTRATIVA A LA GENERALITAT DE CATALUNYA

M. Lluïsa Florensa i Palau

Secretària General del Departament de Governació
de la Generalitat de Catalunya

1. Introducció

La Generalitat de Catalunya recuperà formalment les seves institucions d'autogovern mitjançant l'aprovació de l'Estatut d'autonomia el desembre de 1978. Aquesta recuperació comportà la necessitat d'assumir amb certa rapidesa uns serveis propis i aquest procés, inicialment, es va fer amb el personal transferit de l'Administració de l'Estat. Malgrat els setze anys d'existència de la Generalitat de Catalunya en el període democràtic, aquesta es veu avui dia com a una organització jove, que ha fet un gran esforç per consolidar-se com a institució autonòmica i moderna.

Com a reflexió sobre la recuperació autonòmica i l'estructuració dels serveis públics catalans, i sense entrar en la concreció de tots els traspassos de competències que s'han produït durant aquests anys d'autonomia, només voldria assenyalar que amb caràcter general l'objectiu essencial de l'Administració pública catalana durant aquests anys ha estat bàsicament l'assumpció d'uns serveis propis, la cobertura de mancances en infraestructures i equipaments i equilibrar un dèficit de serveis que havia situat Catalunya en un retard de dues dècades. En aquest sentit, la preocupació bàsica de la Generalitat ha estat la prestació d'uns serveis públics propis —objectiu en si mateix—, i des d'aquest punt de vista, en aquesta primera època s'ha tendit bàsicament cap a una Administració prestacionista preocupada per la «quantitat» de serveis.

2: Prioritat política de la modernització administrativa

És ben sabut que alguns intents de modernització de la funció pública han fracassat per dues raons fonamentals: d'una banda per tractar-se de reformes proposades per professionals que plantejaven solucions «ideals» però formulades exclusivament des d'un punt de vista tècnic, i de l'altra, pel fet que no han estat impulsades pels responsables màxims del Govern, és a dir, pel fet de no haver tingut el suport d'un *lideratge polític fort*.

Cal dir que en el cas de l'Administració catalana hi ha hagut una sensibilitat especial per la reflexió sobre el propi funcionament i pels projectes de modernització administrativa. Aquesta inquietud es concretà en la creació d'òrgans especialitzats en matèria d'organització administrativa.

Així, en el debat sobre l'orientació política general de 8 d'octubre de 1985, el president del Govern de la Generalitat plantejà la necessitat de crear un òrgan d'anàlisi de l'estructura organitzativa de la Generalitat.

A partir d'aquesta proposta, mitjançant el Decret 23/1986, de 19 de febrer, es creà el Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració (des de l'any 1993, Comitè Director per a l'Organització de l'Administració). Amb la finalitat de consolidar l'exercici de la funció organitzativa com a activitat ordinària a la nostra Administració, es varen assignar a aquest òrgan les funcions d'estudi de les diferents tècniques administratives d'organització i també de les relacions de l'Administració de la Generalitat amb els clients i l'elaboració i execució de propostes organitzatives.

La configuració i estructura d'aquest òrgan, d'una banda independent de l'organització dels departaments, però alhora amb un Ple constituït per tots els secretaris generals més els directors del Centre Informàtic de la Generalitat, del Gabinet Jurídic Central, de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i de la Direcció General de la Funció Pública, el que persegueix és aconseguir una aprovació i un lideratge fort per part dels departaments i altres òrgans —o en el cas del Centre Informàtic, empresa de la Generalitat— i alhora mantenir certa independència i autonomia d'actuació.

L'existència d'aquest òrgan, que ara com ara té més de vuit anys d'antiguitat i que ha consolidat la seva activitat bàsicament en els darrers cinc anys, significa que el Govern de la Generalitat ha donat prioritat dins de la seva agenda a la modernització administrativa. Per tant, els projectes de millora de l'eficiència, la simplificació i racionalització de procediments, els estudis d'organització i d'estructura, les auditories administratives... han estat i continuen essent una prioritat del Govern autonòmic català.

En l'àmbit de la resta d'autonomies de l'Estat espanyol no existeix cap òrgan d'aquestes característiques, ja que les funcions que aquest té atribuïdes es duen a terme des de les inspeccions generals de serveis o bé des de les direccions generals de la funció pública.

Sense entrar en la concreció de les activitats que ha dut a terme aquest òrgan, sí que cal dir que ha centrat la seva activitat en la consecució dels mandats de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'avantprojecte de la qual s'impulsà des del Comitè, i des d'on es van fer moltes de les actuacions que es deriven de la seva aplicació.

3. L'estructura organitzativa de la Generalitat de Catalunya

Per a la consecució dels seus objectius la Generalitat s'ha estructurat en catorze conselleries i aquesta organització, amb alguna possible matisació, ha estat una estructuració jerarquitzada que podríem anomenar clàssica. Pel que fa a l'organització jeràrquica en catorze conselleries aquestes tenen com a màxims responsables els alts càrrecs i, per sota, els òrgans actius corresponents.

A la Generalitat (dades segons GIP, gener de 1994) hi ha 68 direccions generals, 134 subdireccions, 550 serveis, 1.377 seccions i 1.685 negocis. Cada un d'aquests òrgans té definides les funcions des de la seva creació, la qual cosa implica sempre la realització d'un estudi previ sobre els volums d'activitat i el dimensionament dels recursos humans i materials.

A més de l'estructura jeràrquica de la qual parlàvem, s'han desenvolupat una sèrie

d'òrgans que es caracteritzen per la prestació de serveis a altres unitats. Aquestes unitats desenvolupen funcions de caràcter horitzontal i han de ser considerades com a òrgans d'assistència i assessorament als diferents centres directius en què s'estructuren els departaments que constitueixen l'entramat orgànic de la Generalitat.

En aquest sentit la Direcció General de Política Lingüística, la Direcció General de Patrimoni, la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, la Direcció General de la Funció Pública, el Gabinet Jurídic Central, la Direcció General del Diari Oficial i de Publicacions, l'empresa pública «Centre Informàtic de la Generalitat»..., són organismes que amb diferents fórmules jurídiques i adscrits a diferents departaments de la Generalitat exerceixen, entre d'altres, activitats de suport a la resta de l'estructura prestacional.

El paper del Centre Informàtic, per exemple, ha estat essencial per tal de desenvolupar l'arquitectura informàtica de la Generalitat. Hem de tenir en compte que la Generalitat és una organització que té 107.000 treballadors i, per tant, el disseny d'aplicacions informàtiques horitzontals, és a dir, utilitzades a tots els departaments, ha representat un esforç d'homogeneïtzació molt important. Són aplicacions amb aquest caràcter interdepartamental l'aplicació del GIP (gestió integrada de personal) o l'aplicació de comptabilitat de la despesa, entre d'altres.

En aquests moments el Centre Informàtic treballa en el disseny d'aplicacions noves o en la redefinició de les existents per tal d'adaptar-les a estructures més àgils i de fàcil utilització pels usuaris, amb fórmules de client-servidor. La redefinició del GIP o de l'aplicació de registre de documents en són un exemple.

Malgrat el fet d'haver estructurat una Administració autònoma basada en el criteri de jerarquia, sí que hi ha hagut unes prioritats polítiques quant a la creació de noves conselleries, i la creació del Departament de Benestar Social n'és un exemple. En el debat d'investidura de 22 de juny de 1988 el president manifestà la necessitat de crear aquest Departament i el 4 de juliol del mateix any, mitjançant el Decret 141/1988, es creà l'esmentat Departament. Aquesta iniciativa es pot considerar innovadora per al Govern autòmic, fruit d'una preocupació de la Generalitat i de la voluntat de voler incidir en aquest àmbit amb més profunditat. Paral·lelament, mitjançant el Reial decret 727/1988, d' 11 de juliol, el Govern de l'Estat creà el Ministeri d'Afers Socials.

Una altra iniciativa innovadora per part del Govern de la Generalitat ha estat la creació del Departament de Medi Ambient, mitjançant la Llei 4/1991, de 22 de març, per tal d'emfasitzar una política global de preservació del medi ambient i per respondre a la necessitat que s'havia anat palesant en els darrers anys de protecció del medi ambient i de dur a terme una política unificada dels diferents àmbits que hi incideixen.

3.1. *Altres fórmules organitzatives: organismes autònoms, empreses i ens públics*

A més d'aquesta tendència cap a un equilibri entre l'estructura jeràrquica i l'horitzontal també s'han assumit determinades funcions amb altres models organitzatius per tal d'aconseguir una major flexibilitat de gestió en determinats àmbits d'actuació sectorial. Així, l'Administració de la Generalitat ha assumit la prestació de determinats serveis mitjançant la creació d'organismes autònoms i ens o empreses públiques. Els organismes autònoms, d'acord amb el criteri de l'especialització quant a les matè-

ries, no es corresponen amb una estructura departamental clàssica, basada en la jerarquia. És per aquesta raó, i per motiu de l'especialització necessària, que aquests organismes compten amb una estructura d'*staff* i amb personal de caràcter laboral especialitzat, en aquells llocs que no poden ser coberts per funcionaris. Pel que fa a les empreses públiques, cal assenyalar que el criteri per a la seva creació va lligat amb la prestació directa de serveis, el desenvolupament d'infraestructures i, en alguns casos, el suport directe a altres unitats. (*Quadres 1-3*)

3.2. *L'exemple del Servei Català de la Salut*

La creació d'aquest ens públic l'any 1990 aporta com a novetat la diversitat de fórmules de gestió —directa, indirecta o compartida— que pot emprar a l'efecte de la gestió i l'administració dels serveis i les prestacions del sistema sanitari públic. D'aquesta manera, es pretén avançar en la incorporació de mecanismes de gestió empresarial, adients amb el caràcter prestacional de l'Administració sanitària, malgrat la seva naturalesa pública.

El Servei Català de la Salut s'estructura d'una forma profundament desconcentrada mitjançant vuit regions sanitàries, que es corresponen amb les àrees de salut previstes a la Llei general de sanitat. Aquestes regions sanitàries s'ordenen en sectors sanitaris, òrgans igualment desconcentrats. A la vegada, els sectors sanitaris són conformats per un conjunt d'àrees bàsiques de salut (336), unitats territorials elementals on es presenten, per mitjà del Centre d'Atenció Primària, principalment actuacions relatives a la salut pública i la promoció, la prevenció, la curació i la rehabilitació de la salut individual i col·lectiva de la població, de manera plenament integrada i més pròxima a l'usuari. S'instaura, doncs, un model basat en la concepció integral de la salut, que posa fi a la tradicional dicotomia entre salut pública i assistència sanitària.

S'assoleix, així, un sistema sanitari mixt, basat en l'aprofitament de tots els recursos, ja siguin públics o privats, amb l'objectiu d'assolir una ordenació hospitalària òptima que permeti l'adequada homogeneïtzació de les prestacions i la correcta utilització dels recursos humans i materials.

Tots els centres, serveis, establiments de protecció de la salut i d'atenció sanitària i sòcio-sanitària de la Generalitat, dels ens locals i de fundacions benèfico-assistencials vinculades a la Xarxa del Servei Català de la Salut han de comptar amb un sistema integral de gestió que permeti implantar una direcció per objectius i un control per resultats, delimitar clarament les responsabilitats de gestió i direcció i establir un adequat control en l'avaluació dels diferents paràmetres que hi influeixen de manera preponderant.

3.3. *L'estructura jerarquitzada i l'estructura horitzontal en el si de l'organització*

Hem parlat de la convivència de diferents tipus d'estructura prenent la Generalitat com a un tot global. Així mateix, aquesta distinció entre estructura jeràrquica i horitzontal també la podem fer analitzant l'organització interna de qualsevol unitat directiva. L'existència de gabinets tècnics, per exemple, correspon en una estructura clàssica a aquestes funcions de suport horitzontal a tot un departament.

A l'Administració pública catalana hi ha hagut, en termes generals, una tendència a la profusió de llocs de comandament (sense comptar les direccions generals, a la

Generalitat hi ha 3.746 llocs de comandament). Aquest fet ha estat provocat en molts casos per la poca flexibilitat de les polítiques retributives. Segurament hi ha més llocs de comandament dels que serien necessaris, amb el consegüent cost econòmic i disfuncionalitat organitzativa. Per tot això, també des del Comitè Director i la Direcció General de la Funció Pública es plantejà la necessitat de palesar en l'estructura altres necessitats de l'organització, de caràcter horitzontal, en el si d'estructures clàssiques.

L'estructura orgànica que es configura entorn dels òrgans actius (subdireccions generals, serveis i seccions) constitueix l'estructura clàssica, dominada per la idea de jerarquia administrativa. Aquesta idea consisteix en la vertebració de l'organització mitjançant la distribució dels òrgans en esglaons successius subordinats uns als altres, amb unes relacions despersonalitzades, basades en l'obediència als titulars dels òrgans, d'acord amb unes normes reglamentàries.

Aquesta és l'estructura tradicional de l'Administració espanyola i obeeix a una determinada visió del que és l'Administració i quina és la seva tasca. Tanmateix, aquesta estructura actualment implica una sèrie d'inconvenients que afecten el funcionament normal de l'Administració i que en dificulten el perfeccionament quant al funcionament intern.

Així, d'una banda, hi ha una pressió interna del personal que integra l'Administració per millorar la seva situació professional i retributiva, la qual s'ha resolt en nombroses ocasions mitjançant la creació de nous òrgans administratius de comandament, totalment artificials i que únicament eren la conseqüència d'una demanda estrictament personal. La conseqüència d'aquesta actitud ha estat una hiperinflació de càrrecs de comandament, en alguns casos sense que hi hagi els requisits necessaris per a aquesta configuració.

És per tot això que, juntament amb l'estructura orgànica clàssica —i al mateix temps vigent, ja que compta amb l'empara de la normativa vigent en la matèria (Llei 13/1989, de 14 de desembre)—, s'ha de tenir en compte una altra estructura orgànica que es podria qualificar d'horitzontal.

Aquesta estructura horitzontal, que també gaudeix de l'empara normativa, es caracteritza per considerar que determinades tasques s'han de portar a terme *utilitzant llocs de treball que escapin de l'estructura jerarquizada típica de l'estructura clàssica*. És el cas d'aquells llocs on s'efectuen tasques molt específiques, per exemple d'*staff* a una unitat directiva. Es tracta dels llocs anomenats singulars, que no necessiten el suport de cap òrgan subordinat o d'efectius humans a part del seu titular o, excepcionalment, alguna persona subordinada aïlladament.

Sempre hi haurà una dependència, que serà respecte del titular de la unitat directiva. L'important en aquest tipus d'estructura no és la jerarquia administrativa, sinó el tipus de tasca que es porta a terme i que determina la configuració dels llocs de treball afectats i les seves accions amb els altres.

Aquests dos tipus d'estructura no són incompatibles sinó que conviuen conjuntament, de manera que en alguns casos convé l'estructura clàssica i en altres l'horitzontal. Aquesta última es donarà amb més freqüència en els nivells més alts de l'òrgan en què s'integren. Així, l'estructura horitzontal es donarà més fàcilment dins dels òrgans de suport directe al/la conseller/a que en una delegació territorial.

Tanmateix ha d'existir una certa flexibilitat de les estructures orgàniques, de manera que es puguin adaptar als requeriments de les tasques que s'han de desenvolupar en cada cas i que tinguin el màxim d'autonomia possible en el funciona-

ment. És necessària una obertura constant de l'Administració a les experiències i innovacions introduïdes en el funcionament d'altres organitzacions públiques o privades, i una particular sensibilitat respecte a la incorporació de noves tècniques de gestió.

L'estructura orgànica, en la línia apuntada, ha de ser el més autosuficient possible, ha de tenir capacitat per portar a terme una gestió desconcentrada, la qual cosa afavorirà una direcció per objectius, la desconcentració de funcions i responsabilitats, la transparència en les actuacions, el control dels resultats, la supressió d'encavalcaments competencials, la dispersió de competències, etc.

El lloc singular és el que, per la naturalesa de les funcions que té atribuïdes, s'individualitza o es distingeix de la resta de llocs de treball. El lloc singular és un lloc amb una configuració específica perfectament diferenciada dels llocs de comandament i dels llocs de base. Dels llocs de comandament es diferencia perquè no té una estructura orgànica subordinada o dependent, ni efectius humans adscrits. Del lloc de base —igual que del lloc de comandament— es diferencia pel tipus de funcions atribuïdes, que són d'una naturalesa individualitzada i diferenciada de la resta dels llocs de treball. Les tasques dels llocs singulars normalment estan relacionades amb funcions d'assessorament, d'assistència, d'anàlisi, d'estudi, de coordinació, etc., en matèries específiques i diferenciades.

4. Actuacions en matèria d'innovació normativa

Les normes bàsiques que afecten l'organització de l'Administració autonòmica són la Llei 13/1988, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, la Llei 17/1985, de 2 de juliol, de la funció pública de l'Administració pública de la Generalitat i la Llei 9/1994, de 29 de juny, de reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat de Catalunya.

La Llei 13/1989, de 14 de novembre, aporta moltes innovacions relacionades amb la millora de l'eficiència dels serveis públics i alhora estableix els supòsits jurídics necessaris per millorar la relació de l'Administració amb els ciutadans mitjançant noves vies informatives i garanties jurídiques. La Llei 17/1985 s'adapta a la normativa bàsica de l'Estat de la Llei 30/1984. Considero més interessant, per tant, comentar amb una mica més de profunditat els aspectes innovadors de la Llei 13/1989, i, quant a la Llei de funció pública, comentar que representa, a grans trets, el projecte de reforma, que ha estat aprovat pel Parlament de Catalunya el dia 15 de juny de 1994.

4.1. *Estudis cost-benefici en l'elaboració de disposicions de caràcter general*

Pel que fa a aquest àmbit, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, representa una innovació també respecte, per exemple, a la Llei de procediment administratiu, de 17 de juliol de 1958, perquè a la Llei catalana s'estableix que, en els casos de creació de nous serveis o de modificació dels existents, s'ha d'adjuntar també un estudi del seu cost i finançament, en termes de cost-benefici. Si bé és cert que aquesta era una pràctica emprada en altres administracions públiques, i ben coneguda, fins ara no era utilitzada sistemàticament ni es tenien en compte totes les seves conseqüències.

4.2. Verificació de l'eficàcia de les normes

La Llei 13/1989 parla de la verificació de l'eficàcia de les normes i estableix que cal comprovar l'adequació del contingut de la disposició als objectius que persegueix, les seves possibles disfuncionalitats i les garanties del seu compliment eficaç. Aquest mandat deriva en dues publicacions, el *Manual d'elaboració de les normes* i un llibre titulat *Tècnica normativa*.¹

4.3. Silenci administratiu positiu

Un altre aspecte innovador de la Llei 13/1989 és la regulació del silenci administratiu positiu, que es deplegà mitjançant el Decret 100/1991, de 25 de març, pel qual es determinen concretament els 130 supòsits d'aplicació del silenci. L'aplicació d'aquest Decret representa l'existència d'una eina d'autocontrol per agilitar el procediment administratiu, i pel fet d'identificar els supòsits concrets augmenta, així mateix, la seguretat jurídica del ciutadà, ja que aquest pot considerar que el silenci de l'Administració és a favor seu en 130 supòsits. Aquesta iniciativa queda recollida, ara com ara, en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que tracta el silenci positiu en termes generals i en modifica els terminis.

L'aplicació del silenci positiu en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat va ser la primera en tot l'Estat i també per primera vegada s'invertia el concepte tradicional regulat pel silenci negatiu. Aquest canvi d'orientació constituí un canvi de perspectiva molt important, tant pel que fa al funcionament intern dels serveis, que han d'agilitar els procediments al màxim, com de cara als ciutadans, que davant el silenci de l'Administració poden considerar les seves peticions acceptades.

4.4. Les lleis de funció pública

Pel que fa a la Llei 17/1985, de 23 de juliol, com ja he assenyalat, és el marc normatiu que regula la funció pública catalana, respectant la normativa estatal bàsica, la Llei 30/1984, de 2 d'agost. En aquest sentit, les aportacions de la normativa autonòmica es restringeixen a un àmbit de regulació interna dels serveis.

Quant a la Llei 9/1994, de reforma de la legislació relativa a la funció pública, cal assenyalat que és actualment un element essencial i bàsic per poder flexibilitzar el marc jurídic dels funcionaris públics i que és una eina indispensable per a l'aplicació de les noves polítiques de personal per part de la Direcció General de la Funció Pública. El text del Projecte de llei de reforma de la funció pública ha estat aprovat pel Parlament el 15 de juny de 1994.

Aquesta Llei constitueix un element cabdal del procés de millora del funcionament dels serveis públics. La reforma, a més d'incorporar els canvis de la normativa bàsica estatal —d'acord amb la Llei 22/1993— i de la doctrina constitucional establerta els darrers anys, pretén adequar el marc legislatiu regulador de l'estatut dels servidors públics a les necessitats presents i futures de la nostra Administració.

Es vol, doncs, articular uns instruments jurídics que flexibilitzin el règim jurídic dels servidors públics i introduir nous principis que regeixin el servei públic. Per

1. *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració (col. "Estudis") Barcelona, 1991.

citar-ne només alguns: una nova cultura organitzativa basada en valors de responsabilitat, dedicació, etc., tots ells orientats cap a la realització dels interessos públics i el servei al ciutadà. Així mateix, es pretén posar en mans dels gestors públics unes tècniques i mesures específiques que permetin agilitar la gestió dels recursos humans, d'acord amb els principis de legalitat, objectivitat, economia, eficàcia i eficiència.

Els grans trets de la reforma són els següents:

- a) L'establiment d'uns principis generals reguladors de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, incidint especialment en els criteris a què s'ha de subjectar el personal (tant funcionari com laboral) i el reconeixement d'unes postures autoorganitzatives de l'Administració.
- b) La inclusió en l'àmbit d'aplicació de la Llei del personal al servei de les entitats locals situades en el territori de Catalunya, en els termes establerts per la legislació sobre funció pública local.
- c) La reordenació de les competències en matèria de personal, potenciant la figura del conseller competent en matèria de funció pública i l'atribució de competències als diferents departaments i a la Comissió Tècnica de la Funció Pública.
- d) La definició d'un model i una estructura més racional de funció pública, que intenten superar les contradiccions pròpies del sistema mixt de cossos i relació de llocs, imposat per la normativa bàsica.
- e) La modificació de determinats aspectes del règim estatutari, orientada, entre d'altres, als objectius següents:
 - La millora i l'establiment de nous instruments de reclutament que permetin seleccionar els aspirants més idonis d'acord amb els llocs que s'han de cobrir.
 - El desenvolupament del sistema de carrera administrativa, mitjançant l'establiment de sistemes de mobilitat interna, promoció professional i el perfeccionament del concepte del grau personal.
 - La millora tècnica de determinades situacions administratives, del règim disciplinari, etc.

5. Actuacions de millora de la gestió

L'aprovació de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de la Generalitat, obre la possibilitat a l'Administració catalana d'emprendre tot un seguit d'actuacions de millora de la gestió dels serveis públics, els aspectes més innovadors de les quals assenyalarem a continuació.

De fet, moltes d'aquestes actuacions es van emprendre com a conseqüència d'una anàlisi comparada d'experiències d'altres administracions europees. Per exemple, es va analitzar el projecte de modernització de l'Administració anglesa, que tenia en l'Eficiència Unit el màxim exponent de la reforma administrativa; també s'analitzaren l'experiència francesa, la sueca i la nord-americana. Les conclusions d'aquesta anàlisi es recolliren en la publicació *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració*.²

2. Koldo Echebarria i Carlos Losada, *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració pública*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració (col. "Estudis"), Barcelona, 1993.

5.1. *La programació administrativa*

La introducció de la programació administrativa com a mètode de l'acció administrativa permet incorporar elements necessaris per a una racionalització global de la gestió. Aquesta programació ha d'incloure una definició d'objectius i les actuacions necessàries per aconseguir-los. Així mateix, fa esment de la inclusió en la programació de previsions sobre la racionalització i la simplificació administrativa de llur activitat. En aquests moments s'està desenvolupant amb profunditat l'àmbit de la programació administrativa, orientada a una direcció per objectius, i en la consecució d'un sistema d'informació que nodreixi els quadres de comandament departamentals. Aquesta actuació s'ha impulsat directament des del Gabinet Tècnic de la Presidència i s'ha demanat el suport metodològic al Comitè Director per establir uns criteris comuns a tota la Generalitat.

5.2. *Auditories administratives*

Les auditories administratives representen una novetat molt interessant, ja que mai no s'havien establert com a norma general en una llei de procediment. L'objectiu d'aquestes auditories és comprovar el nivell d'eficàcia de l'actuació administrativa, i, per tant, tenen un abast molt més ampli que les simples auditories econòmiques. Aquestes fins i tot poden tenir un caràcter preceptiu quan són a petició del Síndic de Greuges, i, com a mínim, un cop cada dos anys.

Aquests estudis són la base d'un projecte més ambiciós que té com a objectiu donar una resposta organitzativa adequada per al desenvolupament de cada una de les prestacions públiques. En conseqüència, mitjançant aquests estudis, que cada cop cobreixen un nombre més heterogeni de models estructurals de gestió, s'han formulat recomanacions de millora que han avançat en el camp de la recerca de fórmules alternatives d'arquitectura organitzativa que s'adeqüin plenament als objectius que tenen plantejats els centres directius que han estat objecte de l'anàlisi.

Organitzar en aquest sentit implicarà adequar uns recursos humans, materials i formals a les necessitats productives per aconseguir uns objectius. Els estudis organitzatius, per tant, tenen com a objectiu fer una diagnosi puntual sobre l'estat de l'organització, entenent que aquesta és una unitat administrativa o un conjunt d'unitats, com també les seves relacions amb l'entorn, amb la finalitat de formular unes recomanacions i unes propostes que tendeixin a la millora del funcionament d'aquesta.

La novetat que aporta aquest plantejament és la de considerar l'Administració com una empresa de serveis, els beneficiaris o clients de la qual són els ciutadans. Això permet analitzar el funcionament de les organitzacions amb uns criteris generalitzats que són els d'eficàcia, d'eficiència, de qualitat dels serveis, etc.

L'auditoria administrativa també té un component fort de garantia per als ciutadans, ja que, segons la Llei, el contingut de les auditories i les resolucions de les inspeccions s'han de fer públics. Això possibilita, per tant, un control polític i social de l'actuació administrativa.

En aquest sentit el Comitè Assessor, durant el període 1990-1992, ha dut a terme al voltant de trenta estudis d'organització de diferents unitats de l'Administració de la Generalitat. Aquests estudis, tot i que no han estat encara formalment auditories administratives, sí que se'n poden considerar l'embrió, i han permès als tècnics d'aquest òrgan un coneixement aprofundit de l'organització dels serveis públics en diferents àmbits.

Per tal de difondre les diferents tècniques d'auditoria, adreçades bàsicament a organismes públics, es va fer la publicació *Tècniques d'auditoria operativa aplicades a l'Administració pública*.³ Aquesta obra trencà amb la tradicional dicotomia «diagnosi-proposta» de l'auditoria operativa clàssica i proposava un cicle més complet amb l'objectiu d'aconseguir l'adequació de la dinàmica auditora a les necessitats tècniques i culturals de les diferents organitzacions.

5.3. *Registres comuns i oficines de gestió unificada*

La Llei 13/1989, de 14 de desembre, obre també la possibilitat d'establir registres comuns a tota l'Administració de la Generalitat i les oficines de gestió unificada.

Pel que fa a l'existència de registres comuns, i també d'acord amb el que posteriorment ha assenyalat la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de l'Estat, en l'art. 38, en aquests moments el Comitè Director està treballant en un projecte de decret que reguli els registres de documents de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Les oficines de gestió unificada (d'ara endavant, OGU) responen a la voluntat de la Generalitat de Catalunya de crear instruments d'atenció al públic especialitzats que permetin un desenvolupament de les actuacions de l'Administració més properes al ciutadà, també coincidint amb les recomanacions de l'OCDE de considerar, cada cop més, l'administrat com a client i l'Administració com una empresa de serveis.

Les OGU són, per tant, unitats que es creen amb l'ànim de minorar el grau elevat d'externalització dels tràmits administratius a favor dels ciutadans i de reduir la càrrega tramitadora cap als autèntics gestors per alliberar l'administrat de l'impuls dels tràmits procedimentals.

En aquest sentit, la Generalitat s'avança a les recomanacions formulades pel Consell de la Comunitat Econòmica Europea, el mes de maig de 1990, referides a l'aplicació d'una política de simplificació administrativa en els estats membres, orientada a garantir unes condicions favorables per a les empreses i disminuir les càrregues administratives.

L'any 1990, s'inaugurà l'Oficina de Gestió Unificada per a establiments industrials, de la qual parlarem a continuació, i en aquests moments s'està treballant en la creació d'una oficina de gestió unificada per a establiments turístics.

5.4. *L'exemple de l'Oficina de Gestió Unificada per a establiments industrials*

A iniciativa dels departaments afectats, mitjançant el Decret 191/1990, de 30 de juliol, es creà l'Oficina de Gestió Unificada per a establiments industrials, que afecta procediments dels departaments d'Indústria, Agricultura, Treball, Sanitat i Política Territorial i Obres Públiques amb la finalitat de simplificar i facilitar als industrials els tràmits per obrir establiments.

Pel que fa al Departament d'Indústria, el tràmit afectat és el de Registre de les activitats industrials; per al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, quan l'autorització afecta indústries agro-pecuàries; Sanitat intervé quan aquestes indústries elaboren productes alimentaris; Treball pel que fa a les relacions laborals i Medi

3. Jordi Mas i Carles Ramió, *Tècniques d'auditoria operativa aplicades a l'Administració pública*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1992.

Ambient per tal de controlar les emissions de productes tòxics o de residus industrials.

Els procediments que resulten afectats d'aquesta iniciativa són els relacionats amb l'obtenció d'autoritzacions, llicències, permisos o concessions necessàries per a la nova instal·lació, ampliació o trasllat d'instal·lacions industrials.

L'Oficina de Gestió Unificada per a establiments industrials porta en aquests moments quatre anys de funcionament i ha estat la primera experiència a l'Estat espanyol d'aquestes característiques que ha estat plenament reeixida, si bé hi ha hagut altres experiències com ara a la Generalitat Valenciana i a la Comunitat Autònoma de Madrid.

Les primeres inquietuds al voltant d'aquesta necessitat sorgiren l'any 1989 quan les associacions empresarials més importants a Catalunya manifestaren la complexitat del procediment de legalització de la instal·lació d'establiments industrials que, consegüentment, implicaven un cost elevat que les administracions públiques imposaven a les empreses.

En un informe elaborat per la CEPYME a final de 1991 s'exposava que per tal de crear una empresa a Espanya calien més de quaranta tràmits i nou mesos per obtenir-ne un resultat. Aquest fet, especialment en el cas de les petites i mitjanes empreses, representava un cost de tramitació excessivament alt.

També l'any 1989 la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, recollint les queixes de molts petits i mitjans empresaris, havia elaborat i discutit una proposta d'implantació de centres únics de gestió per a la legalització d'activitats empresarials.

Paral·lelament als treballs d'associacions empresarials, la Generalitat havia fet durant l'any 1989 les primeres passes per tal de crear una oficina per a la gestió unificada dels tràmits dels procediments industrials. Això passava paral·lelament a l'aprovació de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, on es preveu, com ja hem assenyalat, la possibilitat de crear un nou tipus d'unitat administrativa per a la coordinació de processos complexos en els quals intervenen més d'un departament: l'Oficina de Gestió Unificada.

Generalment la complexitat del procés feia que els empresaris contractessin els serveis d'una gestoria administrativa o d'una oficina tècnica d'enginyeria per tramitar els expedients.

En un principi es plantejaren tres models diferents d'oficina. Un model en què l'OGU era un receptor únic però no tramitava ni resolvia, sinó que cada òrgan tramitador, ja existent, iniciava i gestionava els tràmits necessaris per a l'expedient.

Un altre model, en què l'OGU feia una tramitació unificada i una resolució no unificada, amb la qual cosa es creava una oficina diferenciada que elevaria als actuals òrgans de decisió les propostes de resolució.

I una tercera opció en què l'OGU feia una tramitació i resolució unificades, amb la qual cosa cada oficina de gestió unificada resolldria directament.

El model que es va adoptar en un principi fou el segon. Tot i que no es plantejava com a solució definitiva, sí que va ser estratègica per tal d'impulsar el projecte en un moment inicial. De tota manera, després d'alguns mesos es plantejà la necessitat d'ampliar les competències i la difusió dels serveis que prestava l'OGU.

Aquesta situació va desencadenar la redacció d'un nou Decret, el 156/1991, on realment s'optà per una solució de més abast que racionalitzava el procediment i englobava els diferents expedients en un de sol. És a dir, s'aplicava la liberalització

dels procediments de tramitació i inscripció registral per a les indústries. Aquesta liberalització permetia avançar en l'àmbit de la simplificació. Els resultats d'aquest nou procés no trigaren gaire a notar-se: a l'abril de 1992 hi havia 49 indústries que havien utilitzat els serveis de l'OGU per a la formalització de la instal·lació, al mes de maig n'hi havia unes 230, tendència que va anar en creixement fins a establitzar-se en la situació actual, que està al voltant dels 300 expedients mensuals de mitjana. També a partir d'aquesta nova fase s'ha aconseguit agilitar moltíssim els tràmits: en aquests moments la capacitat de resolució d'aquests en el mateix dia de la seva presentació se situa prop del 94 %, i com a objectiu per a l'any 1994 es pretén mantenir-los entre el 90 % i el 95 %.

Els reptes de l'OGU en aquests moments són aconseguir una major racionalització dels documents i impresos per a cada tràmit i la integració departamental de les aplicacions informàtiques per mitjà d'un sistema informàtic únic.

La primera oficina que es va posar en funcionament va ser a Barcelona, però també es plantejava la necessitat d'obrir-ne en altres àmbits territorials. D'acord amb això, a partir del mes de maig de 1993 es posaren en funcionament les OGU a Girona, Lleida i Tarragona. A Tarragona els tràmits durant l'any 1993 van ser 566, a Girona 560, a Lleida 368 i a Barcelona 4.148. Cal assenyalar que hi ha poc personal que presti serveis a les oficines: a la seu de Barcelona, hi treballen 12 persones i el gerent, i en l'àmbit territorial 3 persones a cada seu. (*Gràfics 1-9*)

5.5. *Simplificació de procediments i documental*

L'Administració de la Generalitat compta amb un òrgan, del qual ja hem parlat, especialitzat en temes organitzatius: el Comitè Director per a l'organització de l'Administració. Des d'aquest òrgan, i conjuntament amb la Direcció General de la Funció Pública, s'han produït en els darrers anys canvis i millores organitzatives molt substancials.

Un dels àmbits d'actuació més importants del Comitè Director ha estat la simplificació i racionalització de procediments. Així, s'han elaborat i difós els manuals de normes i procediments, on s'han recollit els procediments més comuns de la gestió administrativa dels departaments. S'han publicat, només per citar-ne alguns, els manuals *Gestió de personal*, *Contractació administrativa*, *Expropiació forçosa*, etc.

Els manuals de normes i procediments de tota manera han d'entendre's com a guies de referència i d'aprenentatge de la gestió procedimental sobre la qual tracten, que s'han d'adaptar plenament a les circumstàncies canviant que envolten els procediments o l'organització, i per tant, sotmesos a possibles modificacions i actualitzacions, d'acord amb l'evolució de les organitzacions.

En aquest camp d'actuació, a més del que ha representat la descripció i simplificació de circuits administratius, s'ha fet un esforç molt important per introduir-hi la normalització documental i d'inclusió dels documents en suports informàtics adients per tal de facilitar la gestió als usuaris.

5.6. *Anàlisi d'estructures orgàniques*

Un altre àmbit d'actuació del Comitè Director que s'ha consolidat en els darrers anys és el d'anàlisi d'estructures orgàniques. Mitjançant l'Acord de Govern de 4 d'a-

bril de 1989, s'encomanava a aquest òrgan la facultat d'informar preceptivament sobre les modificacions d'estructura orgànica de la Generalitat.

Els informes sobre estructures orgàniques tenen com a finalitat l'anàlisi de les funcions, dels volums d'activitat i dels recursos humans i tecnològics necessaris per dur-les a terme. Aquesta anàlisi donarà com a resultat un model d'estructura adequat a les necessitats organitzatives i tindrà com a finalitat l'optimització dels recursos amb què compra l'òrgan que sol·licita l'informe.

En el període 1991-1992 el Comitè Director va elaborar 79 informes sobre projectes de decret o ordres de modificació d'estructura. Així mateix, a petició de la Direcció General de la Funció Pública, aquest òrgan ha emès informes sobre la pertinència de creació de llocs singulars.

A més de tot l'assenyalat, el Comitè ha dut a terme una tasca continuada de suport i assessorament als departaments en totes aquelles qüestions relacionades amb les millores organitzatives.

6. Polítiques de recursos humans

6.1. *Actuacions en matèria d'innovació normativa*

L'aprovació de la Llei 9/1994, de 29 de juny, de reforma de la legislació relativa a la funció pública catalana obre un nou ventall de possibilitats pel que fa a la política de recursos humans de la Generalitat. Val a dir que la Llei és un instrument essencial que es configura com a marc necessari que permetrà el desenvolupament de tot un seguit d'actuacions en aquest àmbit.

Les novetats més importants que s'incorporen al règim estatutari dels funcionaris es poden resumir en les següents:

a) Selecció de personal

En matèria de selecció de personal la Llei posa especial èmfasi en l'adequació del sistema selectiu que s'utilitzi en cada convocatòria al contingut dels llocs a ocupar, i té en compte els mèrits i l'experiència dels aspirants i llur capacitat i idoneïtat, mitjançant la utilització de noves tècniques de reclutament, l'especialització dels òrgans de selecció, etc.

b) Sistemes de provisió

Quant als sistemes de provisió de llocs de treball s'introdueixen les habilitats, els coneixements i la capacitat com a elements per determinar la idoneïtat dels aspirants, i es regula una nova fórmula de concurs (concurs específic) en el qual es podrà exigir l'elaboració de memòries, la realització d'entrevistes, tests professionals o la valoració d'informes normalitzats. D'altra banda, es manté el sistema de lliure designació per a determinats llocs de treball i es regula de forma més completa i exhaustiva la carrera administrativa del funcionari i la remoció del lloc de treball.

c) Òrgans de representació del personal

Pel que fa als òrgans de representació del personal, la Llei s'adequa a la normativa bàsica estatal i estableix que els òrgans de representació són les juntes de personal o els

delegats de personal i preveu, igualment, la possibilitat que la Mesa General nomeni un mediador o mediadors quan no sigui possible arribar a acords en la negociació o sorgeixin conflictes en els acords o pactes.

Finalment, cal dir que el Projecte de Llei s'ha tramitat de forma simultània a la Llei estatal 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació. Atès que bona part del contingut d'aquesta norma té caràcter de base del règim estatutari dels funcionaris públics, ha calgut adaptar part de les mesures que s'hi contenen a les peculiaritats pròpies de l'Administració de la Generalitat. Així, per exemple, deriven d'aquesta Llei la nova definició d'oferta d'ocupació pública, la creació de noves situacions administratives (l'excedència voluntària incentivada, l'expectativa de destinació, l'excedència per agrupació familiar), la figura de la jubilació anticipada incentivada, el nou règim de l'excedència voluntària per interès particular i la possibilitat d'elaborar plans d'ocupació o altres mesures i instruments de racionalització dels recursos humans.

La Direcció General de la Funció Pública està introduint en aquests moments tota una sèrie de mesures, tant de suport intern, com ara l'optimització i la redefinició del GIP —aplicació de gestió integrada de personal—, o bé la reforma normativa de la qual ja hem parlat, i d'altres que tenen com a finalitat la descentralització de la gestió dels recursos cap a la resta de departaments. És a dir, les funcions d'aquesta Direcció General es decanten cap a la impulsió de noves polítiques i l'assessorament als departaments de la Generalitat més que no pas cap a la gestió de recursos humans pròpia-ment dita.

Assenyalem a continuació les línies bàsiques d'actuació de la Direcció General de la Funció Pública.

6.2. Redimensionament d'efectius

En l'evolució dels efectius de la Generalitat durant els últims sis anys es palesa una tendència a l'increment de recursos humans. Així, el personal d'administració i tècnic ha augmentat en un 31,26 %, el personal docent en un 7,67 % i el personal estatutari en un 16,07 %. De fet, d'una manera seriosa es va plantejar la necessitat de la contenció de la despesa de personal a començaments de l'any 1992 i durant els anys 1993 i 1994 hi ha hagut una voluntat efectiva de contenir la despesa i optimitzar els recursos humans disponibles. Malgrat això, hi ha alguns motius essencials per entendre aquest increment del personal. D'una banda, les competències a vegades no han estat traspassades amb el personal que hi prestava serveis. Aquest supòsit s'ha donat sobretot en serveis administratius i això explica un major creixement en aquest àmbit que en altres sectors, com ara les grans àrees prestacionals, en què els traspassos van ser complets. També, com ja assenyalàvem més amunt, hi ha hagut una tendència a pensar que el creixement de l'Administració podia ser indefinit, és a dir, que quan sorgia la necessitat de prestació d'un nou servei no es concebia la possibilitat d'assumir-lo amb uns recursos humans ja existents.

En aquests moments, l'Administració de la Generalitat —com la majoria d'administracions del nostre entorn socio-econòmic— està duent a terme una política de contenció de la despesa, que s'ha materialitzat en diferents acords de Govern durant l'any 1993 i 1994. Actualment el personal al servei de la Generalitat se situa al voltant dels 107.000. Com a conseqüència de la situació econòmica i de dèficit públic

resulta del tot imprescindible optimitzar el rendiment dels recursos humans de què disposa l'organització i abordar les noves necessitats amb els recursos existents, per tal de contribuir a la contenció del dèficit pressupostari mitjançant la reducció progressiva i selectiva d'efectius.

L'aplicació de les polítiques de personal adreçades al redimensionament de plantilles i a l'assoliment d'una reducció progressiva i no traumàtica del nombre d'efectius és recent i encara no ha pogut donar els fruits que cal esperar. No obstant això, s'ha de destacar que s'ha invertit la tendència incrementalista que es produïa en els darrers anys. Així, per al període 1990-1991 l'increment va ser del 5,16 %, per al període 1991-1992, del 5,51 % i per al període 1992-1993, del 3,95 %. De fet, la previsió pel que fa al Govern de la Generalitat es fixa en la reducció del 6 % de la plantilla fins a l'any 1996. Aquesta reducció s'ha de fer en àmbits específics de manera selectiva i, bàsicament, en àrees no prestacionals.

S'espera que aquesta tendència s'accentui notablement els propers anys, especialment amb la congelació parcial de les ofertes d'ocupació pública, la millor utilització dels recursos interns, l'optimització i el desenvolupament de sistemes informàtics que simplifiquin els procediments genèrics i la possibilitat de posar en pràctica plans específics com el Pla de jubilacions voluntàries incentivades i el Sistema corrector de l'absentisme laboral, ambdós ja utilitzats en l'àmbit municipal amb uns resultats molt positius.

Una altra mesura relacionada amb la dimensió de plantilles ha estat el Decret 328/1993, de 28 de desembre, i l'Ordre de 3 de febrer de 1994, de desplegament d'aquest, que tenen com a finalitat la simplificació i l'agilitat del procediment de modificació de relacions de llocs de treball i alhora establir uns criteris d'economia quant a la motivació de la modificació. (*Quadres 4-6*)

6.3. *Pla d'avaluació dels recursos humans*

Mitjançant Acord del Govern de la Generalitat de 30 de maig s'ha establert la posada en marxa del Pla d'avaluació de recursos humans. Aquest Pla es durà a terme al llarg de l'any 1994 i tindrà continuïtat durant els anys 1995 i 1996.

Els objectius generals d'aquest Pla són els següents:

- a) Augmentar el grau d'identificació amb el servei públic dels treballadors de la Generalitat, mitjançant l'establiment d'un marc formal que incrementi la comunicació entre els caps i els seus col·laboradors.
- b) Reforçar l'exercici de les funcions directives per part dels càrrecs de comandament.
- c) Obtenir informacions aplicables als processos de provisió de llocs de treball mitjançant l'aplicació de qüestionaris d'avaluació que tindran com a finalitat valorar individualment diferents aspectes de l'aportació de cada treballador a l'organització, les seves capacitats en l'exercici de les funcions que té encomanades i les necessitats de millora de formació.
- d) Obtenir informacions aplicables als processos de planificació d'actuacions formatives.
- e) Introduir elements que afavoreixin la implantació de sistemes de direcció per objectius.

Aquestes són algunes de les àrees fonamentals d'actuació de la Direcció General de la Funció Pública, però en l'èxit d'una bona política de recursos humans hi han de concórrer diversos factors i només de la intersecció de tots ells podrem fer una avaluació global dels canvis. Això significa que perquè el canvi sigui efectiu s'ha d'incidir en diferents àmbits d'actuació, alguns dels quals ja els hem assenyalat, com ara el dimensionament de les plantilles, la selecció, la classificació de llocs de treball o l'avaluació. Un altre aspecte fonamental per tal d'aconseguir integrar les polítiques de recursos humans en l'estratègia global de la millora organitzativa és la formació del personal, tan directeiu com a d'altres nivells de l'organització. D'aquí ve el paper fonamental que exerceixen les escoles d'administració pública.

6.4. *La formació dels recursos humans: existència i paper de les escoles d'administració pública*

La formació dels servidors públics és una de les bases fonamentals d'una bona política de recursos humans i l'estri essencial per aconseguir una funció pública professional i competitiva. Des d'aquesta perspectiva, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, amb una forta tradició en l'Administració pública catalana, ha assumit aquesta tasca des de l'any 1987. Tanmateix, en alguns casos, com a conseqüència de necessitats formatives molt específiques i sectorials s'han creat centres de formació especialitzada. Aquest és el cas del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, l'Institut d'Estudis de la Salut, l'Escola de Policia de Catalunya o l'Escola de Bombers.

El *Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada* és un organisme autònom adscrit al Departament de Justícia. La seva activitat formativa s'adreça al personal que treballa en l'àmbit de la justícia juvenil, funcionaris de les oficines judicials, etc. També s'han iniciat programes adreçats a magistrats i jutges de Catalunya i una oferta de formació permanent descentralitzada per a funcionaris de serveis penitenciaris, la qual cosa ha permès oferir un programa global a la majoria de funcionaris de serveis penitenciaris en el seu lloc de treball.

Una altra iniciativa en aquest camp que cal destacar és la col·laboració amb l'àmbit universitari, que permet que alumnes en pràctiques, tant de segon cicle de carreres universitàries com de cursos de postgrau, facin estades en pràctiques a la Direcció General de Serveis Penitenciaris i de Rehabilitació, a la Direcció General de Justícia Juvenil o a les oficines judicials.

Pel que fa a l'*Institut d'Estudis de la Salut* també duu a terme en l'àmbit sanitari una formació específica basada en la descentralització per mitjà de les àrees de gestió de l'Institut Català de la Salut i de les delegacions territorials del Departament, que permet aconseguir una formació més adequada a les necessitats dels llocs de treball i alhora fa possible una distribució de l'oferta formativa més equilibrada en el territori. Les activitats de l'Institut també es basen en la col·laboració amb altres institucions públiques o privades.

L'*Escola d'Administració Pública de Catalunya* es regula mitjançant la Llei 4/1987, de 24 de març. Aquesta Llei formalitzà la recuperació d'una institució pública catalana amb una forta tradició històrica, malgrat una existència fluctuant motivada pels esdeveniments polítics del moment.

Des de la reinstauració de la Generalitat en el període democràtic, l'Escola ha dut a terme un paper fonamental com a institució bàsica de selecció, formació i estudi en matèria d'Administració pública, i ha establert un marc obert que promou la cooperació amb altres institucions públiques i privades i, de manera especial, amb les universitats de Catalunya.

Durant aquests anys, l'Escola, a més d'un increment quantitatiu de l'activitat formativa, s'ha preocupat i es preocupa per dos àmbits fonamentals en la formació. D'una banda, la consolidació de la funció pública directiva, amb la introducció de conceptes del *management* privat, i, d'una altra, la tendència a promoure una formació dels funcionaris d'acord amb les necessitats determinades dels llocs de treball, amb una programació de la formació a partir de les necessitats, provinents dels diferents departaments, i no tant, de l'oferta, amb la qual cosa es pretén satisfer molt millor les expectatives de l'organització i dels seus professionals.

Assenyalem algunes dades sobre l'activitat formativa de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya durant l'any 1993. Durant aquell any, es van fer 886 cursos, amb un total de 37.895 hores lectives i una assistència de 19.372 alumnes. La durada mitjana de cada curs va ser de 42,77 hores i l'assistència de 21,87 alumnes per curs. La distribució d'aquestes activitats formatives ha estat la següent:

Activitats formatives de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya: 1993

Destinatari	Cursos	Hores lectives	Assistents
<i>Cursos de perfeccionament administratiu</i>			
Grups A i B	90 (10,16 %)	2.648 (6,99 %)	3.317 (17,12 %)
Grups C i D	106 (11,96 %)	2.341 (6,17 %)	2.618 (13,51 %)
Grup E	28 (3,16 %)	490 (1,29 %)	447 (2,31 %)
<i>Cursos instrumentals (per a tots els grups)</i>			
Informàtica	171 (19,30 %)	3.526 (9,31 %)	1.694 (8,75 %)
Llengua catalana	396 (44,70 %)	23.275 (61,42 %)	9.792 (50,55 %)
Llenguatge administratiu	22 (2,48 %)	1.320 (3,48 %)	446 (2,30 %)
Llenguatges d'especialitat	26 (2,94 %)	1.094 (2,89 %)	439 (2,27 %)
Llengües estrangeres	47 (5,30 %)	3.201 (8,45 %)	619 (3,19 %)
Total	886	37.895	19.372

Especial atenció al desenvolupament de l'activitat directiva

En aquest sentit s'inscriu el desplegament d'activitats adaptades a les múltiples necessitats en matèria de formació tècnica, desenvolupades d'acord amb els diversos nivells, àrees i responsabilitats de comandament. Conseqüentment, l'Escola duu a terme accions programàtiques basades fonamentalment en l'especialització, pel que fa a la funció directiva, a la integració en àrees internacionals i a la vinculació de l'Ad-

ministració als nous mitjans informàtics. Ressenyem aquí, només, el *Curs per a la formació de nous funcionaris directius*, d'una durada de 600 hores lectives i sis mesos d'estada en pràctiques.

Una altra actuació en l'àmbit de la formació de directius ha estat les dues edicions del *Seminari sobre estratègies d'innovació en la gestió de serveis públics: el paper dels alts càrrecs*. Aquest *Seminari* s'ha organitzat conjuntament amb la John F. Kennedy School of Government, la Universitat Autònoma de Barcelona i ESADE. Aquests seminaris estaven adreçats als secretaris generals i directors generals de l'Administració de la Generalitat. La primera edició va tenir lloc al setembre de 1993 i la segona al mes de desembre. Hi van assistir un total de 120 alts càrrecs del Govern autonòmic.

La gran novetat que aportava aquest *Seminari* va ser que els casos pràctics sobre projectes de modernització administrativa o sobre el paper dels alts càrrecs en el canvi organitzatiu que s'hi presentaren eren en alguns casos de l'Administració de la Generalitat. Es va exposar, per exemple, tot el projecte de l'Oficina de Gestió Unificada, que més amunt esmentàvem, des del punt de vista de la dificultat que en alguns casos representa un canvi d'orientació dels serveis públics.

6.5. *La professionalització de la funció pública*

Un altre aspecte a destacar de les polítiques de recursos humans, que ha estat un element decisiu per a la professionalització i, per tant, modernització de la seva funció pública, és l'horari laboral del personal que hi presta serveis. L'horari de 37,5 hores setmanals en franges de matí i tarda afavoreix la professionalització de la funció pública i estimula la dedicació exclusiva al lloc de treball.

7. Perspectives, conclusions

Com ja he assenyalat més amunt, el Govern de la Generalitat ha prioritzat en la seva agenda política la modernització administrativa. Cal dir que, al mateix temps, tot i els molts aspectes negatius de la crisi econòmica, aquesta ha tingut una incidència positiva perquè ha provocat un replantejament del sector públic. La crisi ha fet que els gestors públics es plantegin i reflexionin sobre la necessitat d'optimització dels recursos econòmics i humans i que es concebi l'Administració pública com un agent social més, que no ha de representar un pes afegit a la societat, sinó que ha de contribuir a la impulsió econòmica i social del país. En aquests moments l'Administració té una funció d'intermediària financera i potser fóra bo que aquestes funcions fossin assumides per institucions privades que poguessin avançar diners als ciutadans, invertir-los o donar-los-els quan es retiessin.

La reflexió és si hem de continuar eixamplant l'Estat del benestar; potser la resposta és que no. Per exemple, Alemanya segurament tindrà d'aquí a uns anys una despesa pública del 40 % del PIB; en aquests moments és del 46 %; la nostra està situada ja en aquests moments al voltant del 40 %. Cal, llavors, que nosaltres fem tot aquest procés, o podem ja plantejar-nos els serveis públics des d'una altra perspectiva?

En aquest sentit, l'Administració pública catalana ha d'iniciar un procés permanent d'avaluació de les seves polítiques públiques. Aquesta experiència, pel que fa a la Generalitat, és encara molt incipient i és per aquest motiu que és del tot necessari

desenvolupar molt més la direcció per objectius i els sistemes d'indicadors, ja que sense una planificació i un control de les actuacions és difícil determinar quin és l'objecte de l'avaluació i el seu resultat.

D'altra banda, cal dir que l'existència d'òrgans especialitzats en projectes de millora de l'organització o de les polítiques de recursos humans, tot i tenir un fort suport polític, no són mesures suficients per elles mateixes. Perquè l'essencial de qualsevol projecte de millora és la capacitat de transmetre aquestes necessitats de canvi a la resta de l'organització, tant en un àmbit horitzontal d'alta direcció dels departaments, com de dalt a baix, sense que es trenqui cap cadena de l'engranatge. També és cert que la millora no és un objectiu finit, sinó ben al contrari, i l'esforç de l'organització per superar-se ha de ser constant. Les necessitats de la societat canvien i els recursos tecnològics evolucionen amb molta rapidesa. Per tant, l'objectiu fonamental d'una organització moderna i responsable és el d'adaptar-se a unes circumstàncies socials i aprofitar els recursos —que des d'una posició privilegiada li han estat assignats— per poder respondre a aquestes expectatives.

Finalment, cal assenyalar la importància del *canvi de cultura* a l'Administració pública, perquè tots els projectes i les actuacions que hem esmentat no tenen cap valor si l'organització, és a dir, totes les persones que hi treballen, no s'identifiquen amb aquesta i amb la seva missió de servidors públics.

Quadre 1: Entitats autònomes administratives (21-5-1993)

Entitats	Codi GIP	Func.	Inter. Lab. i. Lab. t.	A-Ev	Total		
Institut Nacional d'Educació Física	PR65	43	1	18	1	173	
Patronat de la Muntanya de Montserrat	PR80			6		14	
Institut Català de la Dona	PR75	15	2	8	5	30	
Institut d'Estudis Mediterranis	PR68			1	18	19	
Escola de Policia	GO75	24	22	4	9	1	60
Escola d'Administració Pública	GO80	42	7	3	2	1	55
Institut Català de Seguretat Viària	GO90	5	4	2	7	2	20
Institut d'Estadística	EC85	30	29	23	46	7	135
Institut Català de Noves Professions	EN60	5		3			10
Institut d'Estudis de la Salut	SA35	42	11		4	3	60
Institut de les Lletres Catalanes	CU50	3	3		2		8
Museu de la Ciència i de la Tècnica							
Museu d'Arqueologia de Catalunya							
Biblioteca de Catalunya							
Junta d'Aigües	ACBC	3		35	29		67
Institut Català de la Vinya i el Vi	PO47	165	19	211	23		418
Institut per a la Promoció i Formació de Cooperatives	AG30	17	6	19	6	1	49
Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada	TR30	3	2			1	6
Institut Català del Consum	ACCE	15	8	5	2	3	33
Institut Català del Voluntariat	CO50	11	14			1	26
Junta de Residus	BE33				4	1	5
	MA70	31	10	5	1	1	48
Total		454	138	437	184	23	1236

Quadre 2: Organismes autònoms comercials, industrials i financers (20-5-1993)

<i>Organismes</i>	<i>Codi GIP</i>	<i>Func.</i>	<i>Inter.</i>	<i>Lab. i.</i>	<i>Lab. t.</i>	<i>A-Ev</i>	<i>Total</i>
Institut Català de Serveis a la Joventut	PR60	59	15	214	112		400
Entitat Autònoma del Diari Oficial i Publicacions	PR70	3		62	8	2	75
Institut Català de Crèdit Agrari	EC75	1		20	3	2	26
Institut Català de Finances	EC80		1	12	10	1	24
Organització d'Espectacles i Festes	CU40			36	74	4	114
Institut Català del Sòl	PO55	137	17	9	48	3	214
Comissió de Ports	PO50	23	2	34	7		66
Institut Cartogràfic	PO60	45	1	69	98		213
Entitat Autònoma de Jocs i Apostes	BE50			23	6	1	30
Total		268	36	479	366	13	1162

Quadre 3: Empreses de la Generalitat de Catalunya: Societats anònimes i entitats de dret públic sotmeses al dret privat

<i>Denominació</i>	<i>Departament al qual s'adscriu</i>	<i>Norma creadora</i>
Centre Informàtic de la Generalitat, S.A.	Presidència	Llei 9/1983. DOGC 336
Centre Divulgador de la Informàtica, S.A.	Presidència	Decret 375/1984. DOGC 502
Centre d'Alt Rendiment Esportiu	Presidència	Llei 13/1988. DOGC 1088
Centre de Telecomunicacions de la Generalitat de Catalunya	Presidència	Llei 15/1993. DOGC 1840
Turisme Juvenil de Catalunya, S.A.	Presidència	Resolució de 15 de setembre de 1993. DOGC 1811
Corporació Catalana de Ràdio i Televisió	Presidència	
Televisió de Catalunya, S.A.		Sense publicació
Catalunya Ràdio, S.R.G., S.A.		Sense publicació
Principal de Serveis, S.A.		Resolució de 14 de juny de 1988. DOGC 1009 ¹
Principal d'Edicions, S.A.		Resolució de 14 de juny de 1988. DOGC 1009 ²
Principal de Vídeo, S.A.		Resolució de 14 de juny de 1988. DOGC 1009 ³
Sistemes d'Emergències Mèdiques, S.A.		Resolució de 21 de desembre de 1992. DOGC 1688.
Institut de Diagnòstic per la Imatge		Resolució de 17 de febrer 1993. DOGC 1713.
Gestió de Serveis Sanitaris		Resolució de 31 d'agost de 1992. DOGC 1644.
Institut d'Assistència Sanitària		Resolució de 31 d'agost de 1992. DOGC 1644.
Gestió i Prestació de Serveis a la Salut		Resolució d'1 de setembre de 1992. DOGC 1644.
Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya		Decret de 5 de setembre de 1979. DOGC 30
Ferrocarrils de Muntanya de Grans Pendents, S.A.		Decret 379/1981. DOGC 172 ²
Túnel i Accessos de Barcelona, S.A.C. (TABASA)		Decret 306/1987. DOGC 908
Catalònia Ex-Import, S.A.		Resolució de 6 de març de 1991. DOGC 1419
Centre Integral de Mercaderies i Activitats Logístiques, S.A.		Resolució de 10 de setembre de 1991. DOGC 1648
Gestió d'Infraestructura, S.A. (GISA)		Llei 3/1993. DOGC 1689
Ens d'Abastament d'Aigua		Llei 4/1990. DOGC 1271
Societat de Recs de Catalunya, S.A.		Resolució de 4 de març de 1991. DOGC 1420
Equacar, S.A.		Resolució de 29 de març de 1993. DOGC 1729
Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA)		Llei 23/1965. DOGC 621
Forestal Catalana, S.A.		Resolució de 16 de febrer de 1988. DOGC 960
	SCS-Sanitat i Seguretat Social	
	SCS-Sanitat i Seguretat Social	
	SCS-Sanitat i Seguretat Social	
	SCS-Sanitat i Seguretat Social	
	SCS-Sanitat i Seguretat Social	
	Política T. i O. P.	
	Política T. i O. P.	
	Política T. i O. P.	
	INCASOL-Política T. i O. P. CIDEM-Indústria i Energia	
	INCASOL ¹	
	Política T. i O. P.	
	Política T. i O. P.	
	Política T. i O. P. - Agricultura, R. i P.	
	INCASOL-PTOP i Sec. Gral. Esport-Presidència	
	Agricultura, Ramaderia i Pesca	
	Agricultura, Ramaderia i Pesca	

Promotora d'Exportacions Catalanes, S.A. (PRODECASA)	Agricultura, Ramaderia i Pesca	Resolució de 21 d'octubre de 1987. DOGC 760
Ens per al Cessament Agrari, S.R.L. ⁴	Agricultura, Ramaderia i Pesca	Resolució de 4 d'agost de 1993. DOGC 1799
Olis de Catalunya, S.A.	Prodeca-Agricultura, Ramaderia i Pesca	Resolució de 4 d'octubre de 1993. DOGC 1809
Centre d'Iniciatives per a la Reinserció (CIRF)	Justícia	Llei 5/1989. DOGC 1143
Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM)	Indústria i Energia	Llei 5/1985. DOGC 531
Laboratori General d'Assaigs i Investigació	Indústria i Energia	Llei 23/1984. DOGC 494
Institut d'Investigació Aplicada de l'Automòbil (IDIADA)	Indústria i Energia	Llei 2/1990. DOGC 1243
Institut Català d'Energia (ICAEN)	Indústria i Energia	Llei 9/1991. DOGC 1440
Energètica d'Instal·lacions Sanitàries, S.A.	CIDEM-Indústria i Energia i SCS-Sanitat i S. S.	Ordre de 2 de juliol de 1991. DOGC 1470
Eficiència Energètica, S.A.	ICAEN-Indústria i Energia	Resolució de 21 de novembre de 1991. DOGC 1524
Administració, Promoció i Gestió, S.A. (ADIGSA)	Bienestar Social	Resolució de 21 d'agost de 1992. DOGC 1642
Junta de Sanejament	Medi Ambient	Llei 19/1991. DOGC 1520
Junta de Residus	Medi Ambient	Llei 6/1993. DOGC 1776

Total empreses de la Generalitat 39*

1. La Resolució de 10 de setembre de 1992 (DOGC 1648) dóna publicitat a l'Acord d'autorització de construcció d'una societat anònima adscrita a l'INCASOL, sense que aparegui el nom de l'esmentada societat.
 2. En el Decret s'autoritza la compra.
 3. En la Resolució no es diu els noms de les societats.
 4. És una societat de responsabilitat limitada.
- * No s'han comptabilitzat les empreses on participa la Generalitat mitjançant el CIDEM, l'IRTA, l'Institut Cartogràfic o altres entitats adscrites a l'Administració de la Generalitat de Catalunya. No s'inclouen les societats de garantia recíproca.

Quadre 4: Evolució del personal al servei de la Generalitat de Catalunya

<i>Col·lectius</i>	1988	1989	1990	1991	1992	1993	<i>Previsió</i>
							1994 (-2,5 %)
Admtiu. i tècnic	23.237	25.053	27.444	28.860	30.449	31.652	31.334
Docents	39.513	40.986	41.724	42.087	41.870	42.546	41.483
Estatutaris	28.699	31.444	30.259	31.116	33.267	33.508	32.671
Total	91.449	97.483	99.427	102.063	105.586	107.706	105.488

Nota: Personal docent: a partir de l'any 1992 no es computa el personal de substitucions.

Personal estatutari: a partir de l'any 1990 no es computa el personal de substitucions.

Quadre 5: Personal al servei de la Generalitat de Catalunya. Relació per departaments (període 1992-93)

<i>Departaments</i>	<i>Efectius</i> a 12.1992	<i>Efectius</i> a 12.1993	<i>Previsió</i> <i>efectius</i> a 12.1994
Agricultura, Ramaderia i Pesca	2.222	2.501	2.470
Benestar Social	3.266	3.424	3.507
Comerç, Consum i Turisme	479	490	477
Cultura	1.005	1.106	1.091
Economia i Finances	720	905	943
Ensenyament	5.130	4.958	4.821
Personal docent	41.870	42.546	41.483
Governació	4.237	4.469	4.283
Indústria i Energia	514	501	500
Justícia	3.593	3.807	3.725
Medi Ambient	219	276	336
Política Territorial i O. P.	2.818	2.791	2.729
Presidència	1.414	1.704	1.687
Sanitat i Seguretat Social	2.160	2.070	2.018
Institut Català de la Salut	1.414	1.326	1.293
Estatutari	33.267	33.508	32.671
Servei Català de la Salut	220	287	280
Treball	1.038	1.037	1.174
Total	105.586	107.706	105.488

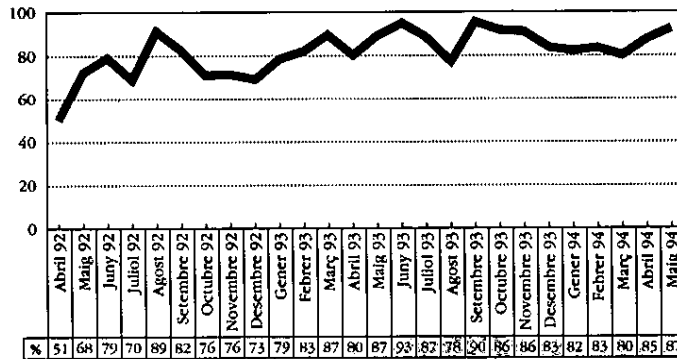
Quadre 6: Anàlisi del personal d'administració i tècnic al servei de la Generalitat de Catalunya* (12.1993)

	<i>Grup</i>					<i>Total</i>
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	
Dones	2.766	2.664	3.038	4.934	2.017	15.419
Homes	3.862	1.931	3.018	5.804	1.618	16.233
Total	6.628	4.595	6.056	10.738	3.635	31.652

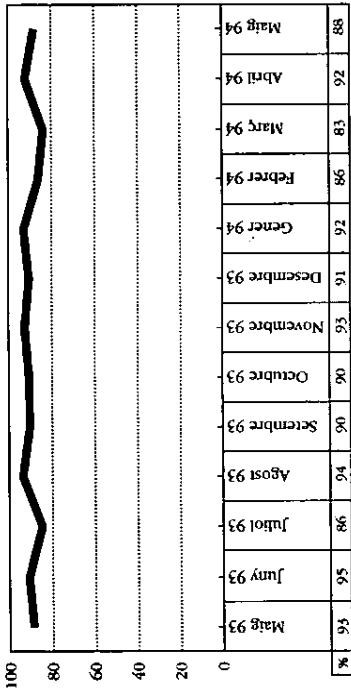
Alts càrrecs

	<i>Funcionaris en serveis especials</i>	<i>No funcionaris</i>	<i>Total</i>
Dones	8	5	8
Homes	39	75	114
Total	47	80	127

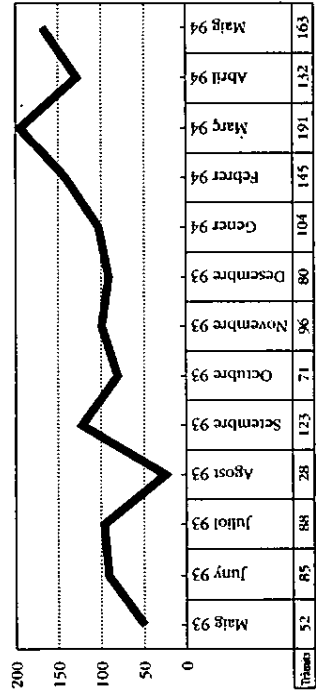
*No inclou personal docent ni estatutari.

Gràfic 1: Percentatge d'expedients resolts el mateix dia respecte als presentats (total OGU)

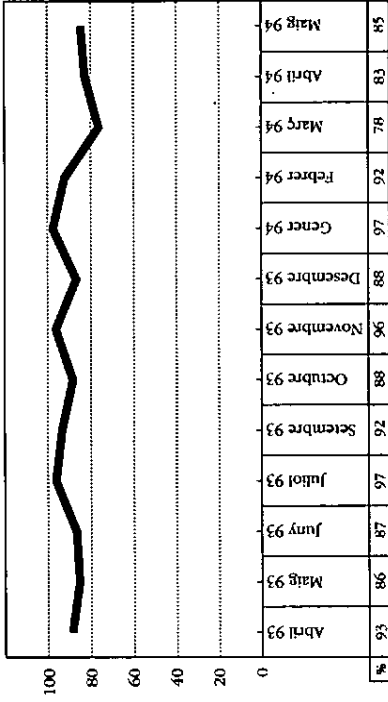
Gràfic 6: Percentatge d'expedients resolts el mateix dia respecte als presentats (OGU de Lleida)



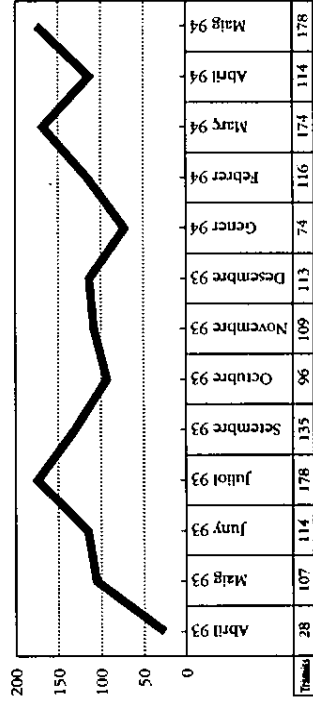
Gràfic 7: Nombre de tràmits mensuals (OGU de Lleida)



Gràfic 8: Percentatge d'expedients resolts el mateix dia respecte als presentats (OGU de Tarragona)



Gràfic 9: Nombre de tràmits mensuals (OGU de Tarragona)



Bibliografia

Estudis

- Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració (col. "Estudis"), Barcelona, 1991.
- Jordi Mas i Carles Ramió, *Tècniques d'auditoria operativa aplicades a l'Administració pública*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1992
- Koldo Echebarria i Carlos Losada, *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració pública*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració (col. "Estudis"), Barcelona, 1993.

Manuels de normes i procediments

- Contractació administrativa*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1992.
- Expropiació forçosa*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1991.
- Gestió Administrativa dels Centres Docents Públics de Secundària*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració/Departament d'Ensenyament, Barcelona, 1991.
- Gestió de Personal*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1990.
- Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1992.
- Règim disciplinari dels funcionaris*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, 2^a edició, Barcelona, 1992.
- Procediment d'actuació dels tribunals de selecció*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1990.