

# L'ADMINISTRACIÓ AUTONÒMICA GALLEGA. PRIMERS PASSOS D'UNA REFORMA

Antonio Losada

Facultat de Ciències Polítiques i Socials  
de la Universitat de Santiago de Compostel·la

## I. Introducció. L'Administració com a problema a Galícia

Els problemes d'organització administrativa han ocupat d'una manera habitual una posició secundària en l'agenda dels poders públics gallecs. Diversos factors poden servir-nos de guia a l'hora d'intentar explicar les raons d'aquesta circumstància.

### *Les peculiaritats de l'escenari polític gallec*

La història política de la Xunta de Galícia s'ha caracteritzat per la inestabilitat dels equilibris successius entre els partits polítics presents en l'escenari i el desenvolupament vacil·lant de les seves institucions.

La primera legislatura de Fernández Albor i Aliança Popular governant en minoria la Xunta de Galícia presenta, en el capítol administratiu, el balanç d'una Conselleria de Presidència i Administració residual i incapaç de coordinar i dirigir d'una manera ordenada el creixement de les diferents conselleries «a cop de traspàs» des de l'Administració central.

La segona legislatura presenta un balanç similar, si bé està marcada per una aguda convulsió política. La crisi promoguda pel vice-president, i veritable home fort del Govern gallec, Xosé Luis Barreiro, a la meitat de la legislatura, encara que es va liquidar amb la permanència de Fernández Albor al capdavant de la Xunta i la sortida de Barreiro, va deixar el gabinet gallec i el Grup Popular que el sostenia en una situació d'«interinitat», bloqueig parlamentari, pèrdua de la iniciativa política, manca de suports i capacitat de gestió sota mínims, situació que es perllongaria fins a l'any 1987.

Darrere la singular història política del «Pacto de los Titos» que comporta la caiguda del govern del Partit Popular presidit per Fernández Albor, una coalició de tres partits es fa càrrec del govern: PSOE i dos nacionalistes moderats, Coalició Gallega i Partit Nacionalista Gallec, aquest darrer resultat d'una escissió del primer promoguda pel cap de llista que havia proporcionat al nacionalisme moderat, sota les sigles de Coalició Gallega, la seva major presència parlamentària: Pablo González Mariñas. En la moció de censura té un paper determinant Xosé Luis Barreiro, l'«ex-home fort» del Partit Popular i ex-vice-president dels seus governs successius, ara a les files de Coalició Gallega.

La Conselleria de Presidència és ocupada pel mateix González Mariñas, que representa el partit més fràgil de la coalició: el PNG. Ja sigui per les limitacions d'infraestructura i recursos, per la feblesa política de la figura del seu titular o per la dinàmica

interna del govern tripartit, embarcat en una estratègia que intentava desplaçar el Partit Popular de la seva tradicional posició de privilegi en bona part del vot gallec, atribuïda a elements clientelars i valent-se dels recursos que la titularitat de l'Administració posava a la seva disposició, la Conselleria de González Mariñas no va disposar de prou marge per procedir a qualsevol intent de reforma de l'Administració i es va haver de limitar a donar cabuda a l'acció individual de cada conselleria o grup de conselleries.

L'imparable triomf electoral de Manuel Fraga i el Partit Popular el 1989, revalidat després el 1993, comporta un canvi radical en l'escenari polític gallec. El desembarcament del vell lleó de Villalba significa, per primera vegada, la presència d'un líder sòlid al capdavant del Govern gallec que disposa d'un suport parlamentari i social tan estable com aclaparador.

*La urgència que va dominar el desenvolupament de les institucions autonòmiques i l'absència de tradició administrativa*

Galícia no és un país acostumat a disposar d'institucions pròpies de govern, si exceptuem la figura singular del «cacic», encarregada històricament de «mitjançar» en favor del gallec del carrer davant els poders públics. L'Administració ha estat sempre la pròpia de l'Estat i s'ha limitat a implementar les directrius provinents del centre, i ha estat exercida sovint per funcionaris vinguts de fora de la Comunitat Autònoma.

Les condicions de feblesa política que marquen el naixement de l'Autonomia gallega<sup>1</sup> i un escenari polític marcat pel domini de partits d'àmbit estatal i una presència molt limitada de forces estrictament nacionalistes, van generar un procés de negociació i transferències de recursos marcat per les prioritats i necessitats de l'Administració central, i evidentment molt diferent del protagonitzat per les altres dues comunitats històriques, Catalunya i País Basc. Un repàs de les condicions en què la Xunta de Galícia va assumir bona part de les seves competències podria revelar fins a quin punt aquestes van ser avantatjoses per a l'Administració de l'Estat i no gaire favorables per a la Xunta.

El procés es caracteritza d'aquesta manera per l'existència d'un cert grau de disfuncionalitat entre l'important volum de funcions que la naixent Administració gallega ha de desenvolupar i el precari capital de recursos materials i humans disponibles. El caràcter provisional de bona part de les solucions adoptades al llarg del procés de transferències marcarà d'una manera severa el desenvolupament de la naixent Administració gallega.

## II. L'evolució històrica de l'Administració autonòmica gallega

Un Reial decret llei de 18 de març de 1978 aprova el règim pre-autonòmic per a Galícia. En aquest règim s'inclouen el traspàs de competències concretes i els mitjans personals i materials corresponents. Fins a l'entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia, aniran tenint lloc una sèrie de traspassos:

1. L'Estatut d'Autonomia és aprovat en un referèndum que no arriba al 40 % de participació i les eleccions autonòmiques successives superaran amb prou feines percentatges del 50 %.

- Gener de 1979: turisme; activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses; transports i urbanisme.
- Febrer de 1979: interior (corporacions locals).
- Juliol de 1980: treball, indústria, comerç, sanitat, cultura i pesca.
- Gener de 1981: conservació de la natura.

La publicació, el 6 d'abril de 1981, de l'Estatut d'Autonomia, clou el procés de transferències i, tal com dicta la doctrina del Tribunal Constitucional, les competències corresponen i són assumides directament per les institucions autonòmiques, i cal procedir al traspàs dels mitjans materials i humans per al seu desenvolupament.

L'Administració autonòmica de Galícia instal·la els seus serveis centrals a la ciutat de Santiago de Compostel·la, capital històrica o sentimental del país gallec, però tradicionalment relegada per l'Administració de l'Estat a no ser cap de província i que, per tant, no té tradició ni infraestructura administrativa. D'una manera provisional, els diferents departaments s'aniran situant en un dispers i complex garbuix d'oficines per tota la ciutat, fins que l'any 1985 seran concentrades en el complex administratiu de San Caetano.

Idèntiques característiques d'urgència, dispersió i provisionalitat defineixen les tasques de reclutament del personal, marcat per la diversitat de règims jurídics que el regulen:

- Funcionaris de carrera: transferits des de l'Administració central, traslladats per concurs.
- Contractats administratius, d'acord amb el decret autonòmic de 1983.
- Laborals: fixos o temporals.
- Interins.
- Eventuals o de confiança.

L'avanç continuat del procés de traspàs de mitjans materials i humans des de l'Administració central complica progressivament aquesta situació encara més. Les noves necessitats són cobertes majoritàriament mitjançant personal interí, en no disposar d'un marc legal que reguli i ordeni aquest procés. Així, a la fi de la dècada dels vuitanta, més de 1.700 interins i contractats administratius treballaven en els serveis centrals, on molts ocupaven llocs de sots-direcció de caps de servei amb caràcter provisional.

Un cop completat gairebé el traspàs del gros dels serveis i recursos humans necessaris per executar les competències autonòmiques, Galícia no disposarà d'un marc legal propi fins que la Llei de la funció pública sigui aprovada el 28 de març de 1988, que serà després modificada parcialment per la Llei de 8 de març de 1991. Era la primera legislatura del govern Fraga, la qual representa la posada en marxa del projecte de reforma administrativa a Galícia.

El resultat d'aquesta evolució, fins a la primera administració Fraga, ha estat definit, d'una manera gràfica i encertada, pel catedràtic de Dret Administratiu i rector de la Universitat de la Corunya, José Luis Meilán Gil, com l'«autonomia de la fotocopiadora». El disseny administratiu de la Xunta de Galícia s'ha caracteritzat per a) Traslladar d'una manera mimètica el disseny de l'Administració central, o b) Copiar solucions puntuals desenvolupades en altres comunitats autònomes, especialment de Catalunya i el País Basc. El mimetisme respecte al Govern central que va dominar el

disseny de l'estructura administrativa autonòmica va comportar un procés de translació quasi mecànica del repartiment de recursos existents en el Govern central sense considerar les necessitats i oportunitats que el disseny d'una nova organització administrativa plantejava per a una realitat diferent.

Els repartiments successius en conselleries dels diferents governs gallecs no marquen diferències respecte dels repartiments ministerials de Madrid ni aporten cap mena de novetat en el disseny de govern al seu nivell més alt.

Al llarg d'aquesta evolució, els intents d'implantar iniciatives de disseny administratiu diferents de les estructures clàssiques són comprats. En línies generals és possible afirmar, com ho fan Rodríguez Arana i altres autors entre les conclusions que conté el volum dedicat per l'EGAP a l'anàlisi del sector públic gallec (1993, pàg. 142): «Aquest estudi... (*O Sector Público Económico Galego*) demostra la manca d'una autèntica presència de la Comunitat Autònoma en la gestió del sector públic estatal a Galícia». Serà durant la primera legislatura del govern presidit per Manuel Fraga quan es començaran a desenvolupar alternatives diferents d'una manera més àmplia (OA, empreses públiques, instituts, participació de la Xunta en empreses privades, societats de gestió, etc.).

En aquest sentit, destaquen iniciatives com ara la creació de l'Institut Gallec de l'Habitatge i el Sòl (Llei de 27 d'abril de 1988), l'Institut Gallec de Promoció Econòmica (Llei 5/1992, de 10 de juny), les societats mercantils creades a l'empara de la Llei de gestió financera i pressupostària, de 7 d'octubre de 1992: societats públiques que adopten la forma de societats anònimes creades per decret del Govern autonòmic i regides pel dret mercantil, civil o laboral (Xestur Lugo SA, Xestur Coruña SA, Xestur Pontevedra SA, Xestur Ourense SA, etc.). Destaca sobretot la Societat Anònima de Gestió del Pla Xacobeo, creada per a la gestió i promoció de tot allò que fa referència a l'any sant compostel·là i l'executòria del qual s'ha resolt amb divisió d'opinions tant a propòsit de l'exactitud com de la valoració del seu compte de resultats, i amb cert grau de polèmica pública entorn dels seus procediments.

### III. La filosofia de la reforma administrativa a Galícia

El principal responsable i impulsor d'aquesta reforma, el *conselleiro* de Presidència Dositeo Rodríguez, resumeix la filosofia del seu projecte<sup>2</sup> en els punts següents:

#### *Millorar l'eficiència i l'eficàcia de l'Administració pública*

«L'Administració pública sempre serà menys eficaç i eficient que les organitzacions privades; rescatar i fer possible un nivell relatiu d'aproximació a objectius generals ha de constituir la preocupació principal dels responsables de l'Administració pública» (Rodríguez, 1993, pàg. 13). Aquest axioma es declara com a punt d'arrencada per a la filosofia de la reforma administrativa a Galícia. Les estratègies bàsiques definides per la Conselleria passen per:

2. Vegeu el *Libro Blanco de la Reforma de la Administración* i el seu article «Reforma e Modernización da Administración Pública Galega», a REGAP, núm. 5, 1993.

1. Aplicar a l'Administració pública, en la mesura del possible, les tècniques bàsiques de les organitzacions privades.
2. Introduir la motivació i una política d'incentius en la gestió de personal de les administracions públiques.
3. Establir com a principi general que resulta de la diferència qualitativa entre l'organització pública i l'organització privada, el principi d'«ajustament permanent de l'organització».
4. Substituir el concepte d'administrat pel de client.

#### *Canviar el mètode de fixació d'objectius a l'Administració pública*

La reforma pretén convertir els objectius en el principal instrument que permeti, tant millorar l'eficàcia i l'eficiència, com avaluar l'acció i les necessitats de l'Administració. A aquest efecte, es planteja la necessitat de definir amb precisió:

- Els objectius quantitius de cada organització pública concreta per a un període de temps.
- Els resultats obtinguts en aquest mateix període.
- Mitjans materials i humans emprats.
- Els costos unitaris.

Es persegueix el doble objectiu de *a)* Augmentar el grau de compliment dels objectius i *b)* Adaptar l'estructura de l'organització amb aquesta finalitat i reduir els costos unitaris per mitjà de la redistribució dels quadres de personal, substituint el criteri jeràrquic per un altre de basat en el volum quantitiu d'objectius per aconseguir i l'estructura òptima necessària.

#### *Canviar els criteris d'assignació de recursos a fi d'optimitzar-ne l'eficiència*

Amb aquesta finalitat, la reforma pretén adoptar com a filosofia la necessitat d'efectuar d'una manera regular un «ajustament dinàmic de l'organització». Els principals instruments d'aquest ajustament serien:

- Ús de les relacions de llocs de treball com a instruments tècnics d'ajustament dels quadres de personal.
- Assignació de mitjans materials d'acord amb el volum de tasques que cal desenvolupar.
- Coneixement, ordenació i normalització dels procediments administratius.
- Informatització i suport tecnològic.
- Anàlisi i avaluació de la càrrega de treball de cada unitat administrativa.
- Ajustament semestral o anual dels efectius de cada unitat administrativa d'acord amb la seva càrrega real de feina.
- Desenvolupament de mecanismes d'ajustament de l'organització d'acord amb els principis d'eficàcia i eficiència. Amb aquesta finalitat, es crea la Inspecció de Serveis com a òrgan intern la funció del qual és analitzar el funcionament real de l'Administració, de manera que actua com a òrgan de control i generador de propostes de millora. Es pretén que el seu àmbit de competències abasti el conjunt de l'Administració, avaluï anualment el rendiment de totes

les unitats administratives, assumeixi la funció de defensa dels drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració i coordini els sistemes d'informació respecte a aquesta. Finalment, es dissenya com l'òrgan tècnic encarregat de valorar la informació i formular propostes sobre ajustaments de quadres de personal d'acord amb les necessitats reals de l'organització.

### *Canviar la política de personal*

Es pretén aconseguir la integració real i efectiva del personal en els objectius de l'organització i la millora de la seva capacitat tècnica, en ser definits tots dos factors com a elements clau per a l'èxit de la reforma i la modernització de l'Administració.

La integració s'intenta d'assolir per mitjà del que la Conselleria defineix com la creació d'un determinat «ambient» (Rodríguez, 1993, pàg. 19): obtenir mitjançant un conjunt d'accions un entorn que afavoreixi la implicació del personal com el treball de la seva unitat. La creació d'aquest ambient exigeix *a)* generar entre el personal la sensació que hi ha regles clares i aplicables per a tothom, *b)* personalitzar la relació amb el funcionari i *c)* generar la sensació que l'Administració es preocupa per l'«entorn» de la feina, tant en l'adequació dels mitjans de treball com en el desenvolupament d'una política de suport social.

La participació del personal és percebuda per la Conselleria com a necessària, però limitada pel que fa al seu abast. S'exclou la participació en la definició dels objectius polítics o en el disseny de l'estructura administrativa, i s'admeten diferents graus d'intervenció en la política social de l'organització i en qüestions referents a la carrera administrativa.

L'avaluació del rendiment es defineix com un element clau en la reforma administrativa i la integració del personal. Es pretén que l'avaluació compleixi els requisits de *a)* Objectivitat i *b)* Independència de l'avaluador. L'objectiu és que els seus resultats tinguin una repercussió directa i determinant en les polítiques de promoció i incentius.

La formació del personal constitueix un altre eix fonamental de les polítiques de la Conselleria. Es tracta de generar un «estil» d'administració que combini la preocupació pels objectius amb la preocupació personal per al ciutadà. Alhora, es pretén mantenir una dinàmica constant de cursos de formació genèrica i especialització, que en determinats casos són convertits en requisits previs a l'exercici de determinats llocs de treball.<sup>3</sup> Es tracta, en definitiva, de generar les condicions que permetin un canvi de mentalitat entre el personal a l'hora d'acomplir la tasca d'administrar.

### *Millorar la imatge de l'Administració*

El problema de la imatge de l'Administració es defineix des d'una doble necessitat: *a)* incrementar l'eficàcia i l'eficiència reals com a instrument de millorar la percepció dels administrats i *b)* preocupar-se per la protecció dels drets dels ciutadans.

La reforma pretén ser capaç de garantir el dret dels ciutadans a rebre *a)* informació sobre expedients concrets i *b)* informació general. Alhora, es tracta de garantir el dret

3. Per exemple, l'exigència d'obtenir el diploma de directiu per ocupar llocs de lliure designació a l'Administració.

de resposta mitjançant la reforma de la institució del silenci administratiu i l'acció de la Inspecció de Serveis per evitar situacions de demora o morositat administrativa.

#### *Clarificació del marc jurídic*

El projecte de reforma de l'Administració impulsat des de la Conselleria de la Presidència planteja com a objectiu prioritari la necessitat de tirar endavant una tasca de refosa normativa de la legislació de la Comunitat Autònoma. Es tracta d'abordar la sistematització en un text únic de les disposicions vigents que regulin, al nivell jeràrquic corresponent, una àrea de competències concreta. La refosa tracta d'actualitzar, articular i harmonitzar la legislació autonòmica, de manera que el ciutadà pugui accedir fàcilment al seu coneixement i aquesta li sigui exposada d'una manera clara i uniforme.

#### IV. La posada en pràctica de la reforma administrativa

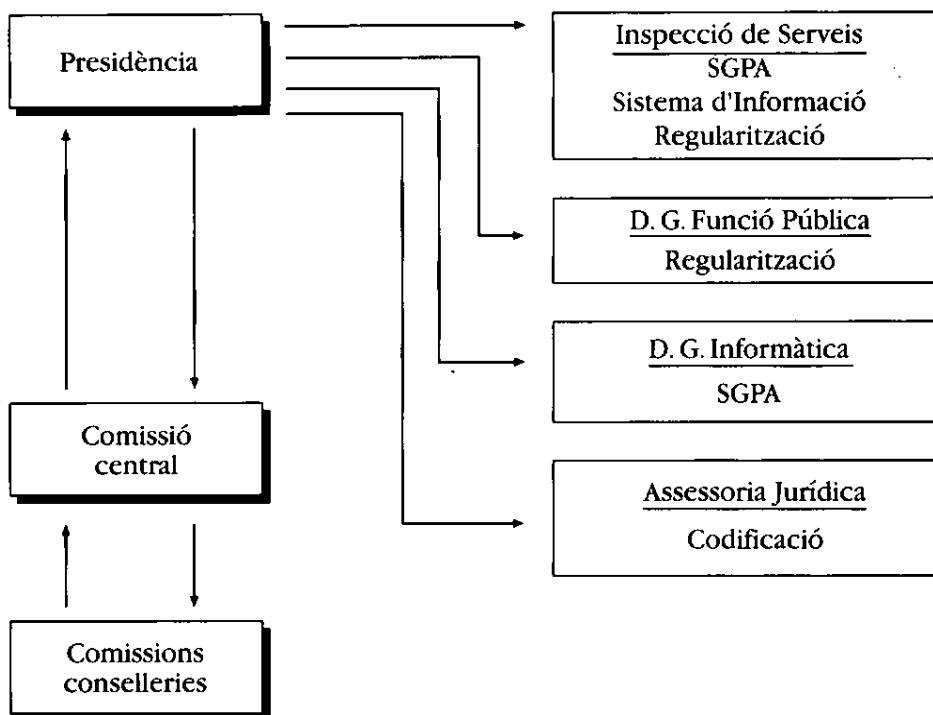
L'organització del projecte de reforma tracta de combinar l'existència d'una unitat central forta que assumeixi la responsabilitat de planificació, òrgans que permetin la coordinació i comunicació en sentit horitzontal del conjunt de l'Administració i una unitat tècnica que centralitzi les tasques de control del procés. Amb aquesta finalitat es va dissenyar un esquema compost per tres òrgans bàsics:

- La Comissió Central de Racionalització Administrativa, òrgan col·legiat on s'agrupen les secretaries de cada conselleria, i que assumeix la direcció estratègica del projecte. Les seves funcions són proposar els principis bàsics del projecte de reforma, planificar-ne les diferents fases i supervisar la seva posada en pràctica.
- Les Comissions de Conselleria, concebudes com a òrgans de proposta a la Comissió Central i òrgans de realització i control de la implantació del procés de reforma en cadascuna d'elles: racionalització de procediments, revisió de la normativa legal, integració del personal en el procés de reforma, etc.
- La Inspecció General de Serveis, concebuda com un òrgan de control *a posteriori* orientat a garantir tant l'eficàcia del sistema com el manteniment d'una dinàmica constant d'ajustament per part de l'Administració: controlar el desenvolupament del procés de racionalització, anàlisi i avaluació del funcionament de l'organització i les seves necessitats, seguiment de queixes i reclamacions dels administrats, etc.

La Conselleria d'Administració i Presidència ha actuat com la unitat impulsora del procés de reforma de l'Administració autonòmica, i ha tingut a cada moment un paper central i actiu en la comunicació entre els diferents òrgans i unitats administratives afectades per la reforma (vegeu figura 1).

La implantació de la reforma administrativa ha seguit una estratègia que bé podria ser qualificada com a «incrementalista». Lluny d'abordar el projecte en la seva totalitat, s'ha optat per una implantació planificada i dividida en fases que impliquen una ampliació progressiva d'objectius, fases que s'han plantejat com a experiències contro-

Figura 1: L'organització del projecte



lades a fi d'avaluar els problemes tècnics de la reforma. En aquesta primera fase, la implantació del Projecte de reforma administrativa s'ha centrat en el desenvolupament de quatre actuacions fonamentals:

1. La regularització de la funció pública, assignada a la responsabilitat de la Direcció General de la Funció Pública i a la Inspecció de Serveis.
2. La posada en marxa del Sistema de Gestió de Procediments Administratius (SGPA), assumida en el seu vessant polític per la Inspecció de Servei, i en el tècnic per la Direcció General d'Informàtica.
3. La posada en marxa del Sistema d'Informació al Ciutadà, efectuada per la Inspecció de Serveis.
4. La tasca de codificació i refosa normativa, assumida pel servei general d'Assessoria Jurídica de la Xunta de Galícia.

#### *La regularització de la funció pública*

Les actuacions fonamentals abordades quant a l'ordenació de la funció pública han estat quatre:

- Elaboració de la primera relació de llocs de treball el 1991.
- Convocatòria i resolució d'un concurs general de trasllats per a funcionaris de carrera, que incloïa més de 5.000 places.



- Oferta pública d'ocupació i convocatòria d'un concurs oposició per accedir a la condició de funcionari de la Xunta de Galícia. Hi van participar més de 47.000 aspirants i es van adjudicar 3.084 places.
- Elaboració durant l'any 1993 de noves relacions de llocs de treball.

En paraules de Jaime Bouzada, cap de la Inspecció de Serveis, s'ha tractat, en aquesta primera fase, de crear «un receptracle jurídic per a la situació existent», a fi d'aconseguir un «ambient de pacificació» (Rodríguez, 1992, pàg. 21) en el complex entorn laboral que el creixement de l'Administració gallega havia anat generant. El procés s'ha tancat sense gaires crispacions i ha aconseguit de solucionar, o si més no de suavitzar en primera instància, la conflictivitat laboral. El pas següent, segons els responsables de la reforma, serà l'ús de l'RPT feta el 1993 com un instrument tècnic d'anàlisi que permetrà millorar l'eficiència en l'assignació de recursos i el coneixement sobre les necessitats de cada unitat.

Un altre vessant important en la regularització de la funció pública ha estat l'objectiu d'implantar criteris professionals en la selecció de personal. La carrera administrativa es defineix com una progressió de llocs de treball per mitjà de mecanismes que assegurin que la provisió afecti els aspirants més capacitats. En aquest sentit, el nivell de formació del personal esdevé un element clau. L'Escola Galega de Administració Pública (EGAP) és definida per la Conselleria com «el motor del procés» (Rodríguez, 1992, pàg 20).<sup>4</sup>

El volum d'activitat desplegat per l'EGAP ha estat, sens dubte, considerable i ha tractat de completar una oferta de cursos «a la carta» orientats a aconseguir un cert nivell d'especialització i utilitat per a la feina diària dels participants. Tanmateix, no és possible determinar amb exactitud quina és o serà la seva repercussió efectiva en l'Administració ja que, per exemple, encara és aviat per determinar com el funcionari que passa per les aules de l'Escola és després reutilitzat en la seva unitat.

### *Implantació del Sistema de Gestió de Procediments Administratius (SGPA)*

La implantació de l'SGPA, definida pels impulsors de la reforma com l'actuació més important i ambiciosa en aquesta fase, és una iniciativa complexa tant per les exigències que plantejava a l'organització com per les mateixes dificultats tècniques del projecte i les exigències financeres que requereix el seu volum informàtic. La seva implantació ha seguit els passos següents:

- Identificació i racionalització dels procediments administratius a instància de part.
- Disseny d'una plataforma informàtica global de la Xunta de Galícia.
- Formació del personal per a l'ús de tecnologia informàtica.
- Posada en marxa del sistema.

L'SGPA integra en aquesta primera fase totes les conselleries del Govern gallec i les delegacions provincials corresponents, i es limita als procediments a instància de

4. El 1990 es van fer 5.114 hores de classe, 3.717 el 1991 i 3.061 el 1992. Més de 15.000 alumnes han passat per l'EGAP en aquests tres anys.

part, per bé que es preveu incorporar-hi d'una manera progressiva la gestió de personal i l'execució d'inversions públiques.

El sistema pretén ser capaç de permetre a l'administrat de conèixer en qualsevol moment la situació del seu expedient administratiu, incrementar el grau de seguretat jurídica en ser revisats tots els procediments per la Inspecció de Serveis, agilitar la gestió i servir com a instrument que permeti conèixer la càrrega efectiva de treball que cada unitat administrativa suporta i la seva capacitat i eficiència a l'hora de gestionar-la.

A més dels previsibles problemes tècnics que qualsevol procés d'informatització planteja, l'SGPA ha trobat un cert grau de resistència en les altres conselleries del Govern gallec. Podem apuntar dues raons per a això:

- L'SGPA comporta una càrrega de treball adicional per al personal administratiu, ja que l'obliga a canviar els seus hàbits de treball, a facilitar informació que fins ara no li era exigida i a sotmetre els seus mètodes al control d'una unitat administrativa (la Inspecció de Serveis) aliena a l'entorn del seu departament.
- L'SGPA es pot convertir en un potent instrument de control que permeti individualitzar el volum de treball i el rendiment de cada unitat administrativa, i així mateix va ser percebut en primera instància pel personal administratiu. Malgrat l'esforç efectuat per la Conselleria de realçar tant les seves possibilitats com la seva percepció d'instrument de suport a la gestió, i de presentar aquesta com la seva motivació fonamental, la desconfiança envers l'SGPA tendeix a mantenir-se dins la resta de l'organització.

#### *El sistema d'informació al ciutadà*

Des del començament, la reforma va fixar-se com un objectiu fonamental l'acostament de l'Administració al ciutadà. La reforma defineix el problema en termes de millora de la informació, i aborda una sèrie d'actuacions amb vista a augmentar tant l'accessibilitat com el volum d'informació a disposició del ciutadà:

- Creació d'una xarxa d'oficines de finestra única d'informació i atenció al ciutadà.
- Creació d'una xarxa de punts d'autoservei d'informació.
- Creació d'un servei telefònic d'informació.

La informació que facilita el sistema inclou:

- Accés a l'SGPA per tal de conèixer en quin moment es troba l'expedient de la persona interessada.
- Informació de caràcter general: mitjans de contacte, directori telefònic, etc.
- La guia del ciutadà: recopilació sistemàtica dels 594 procediments normalitzats, amb la seva definició, abast, requisits i instàncies de presentació.

#### *La codificació normativa*

Es tracta de l'actuació que menys resultats concrets ha aportat fins avui, atesa la complexitat pròpia de qualsevol esforç de sistematització legislativa, l'elevat grau de

dispersió i desordre de la legislació autonòmica i la resistència que bona part de les conselleries ofereixen a l'hora de comprometre recursos i esforços en una tasca que potser no consideren pròpia, sinó imposada des de la Conselleria de Presidència.

La tasca de codificació s'ha completat fins avui només a la Conselleria de Pesca, mentre que als altres departaments els treballs es troben en fase d'estudi i redacció d'esborranys. La Conselleria s'ha fixat l'objectiu d'acabar el procés dins la legislatura actual.

## V. Algunes raons que poden explicar l'impuls de reforma de l'Administració a Galícia

La reforma i modernització de l'estructura administrativa de la Xunta de Galícia ha adquirit, durant el govern Fraga, una rellevància com no havia disposat mai. Progressivament s'ha convertit en una de les polítiques «estrella» d'aquest govern i la seva posició dins l'agenda dels poders públics s'ha vist clarament reforçada.

Subirats (1989, pàg. 54 i seg.) fa una útil anàlisi dels factors que intervenen a l'hora de considerar la competència que hi ha entre les diferents qüestions i temes plantejats per accedir a llocs de prioritat en l'agenda institucional en qualitat de «problemes públics»:

- a) Que el tema abasti proporcions de crisi i, per tant, no pugui continuar sent ignorat, o bé que plantegi clares possibilitats d'agreujament en el futur.
- b) Que el tema adquireixi característiques peculiars o significatives que el diferenciïn d'un problema més general.
- c) Que el tema provoqui una seriosa situació emotiva que atregui l'atenció dels mitjans de comunicació.
- d) Que el tema adquireixi progressivament més importància global, quan en els seus inicis tenia unes dimensions i uns efectes molt limitats.
- e) Que el tema desencadeni qüestions relacionades amb la «legitimitat» o «poder» i afectin el nucli sensible del poder públic.
- f) Que el tema assoleixi una gran notorietat pública perquè connecta amb tendències o valors de moda.

La situació de l'Administració a Galícia concentra en l'estat actual alguns d'aquests factors. En primer lloc, encara que no es pot qualificar la situació com una crisi, l'Administració gallega presentava un quadre preocupant: incapacitat de gestió que afectava greument, per exemple, els nivells de resolució pressupostària, una dinàmica considerable i, sobretot, constant de conflictivitat laboral entre el seu personal, a causa tant de les condicions laborals com de l'absència de regles clares de funcionament i d'organització, i el desordre i la provisionalitat de les diferents situacions laborals.

En segon lloc, l'autonomia gallega, un cop superada la primera fase d'entusiasme per la recuperació de les institucions pròpies, afronta, cada vegada en un grau més alt, la necessitat d'ampliar el seu capital de legitimitat mitjançant la revàlida d'una gestió eficaç. Necessita demostrar la seva capacitat d'aportar solucions als problemes del país que tinguin un valor afegit propi, diferents de les solucions generades des de l'Ad-

ministració central. D'altra banda, el volum creixent de recursos públics que la Xunta és responsable de gestionar exigeix una estructura administrativa capaç de fer-ho.

En tercer lloc, la Xunta com a administració gairebé complia, en la seva imatge i percepció per part dels ciutadans, tots els tòpics negatius que circulen sobre la figura del funcionari.<sup>5</sup> La Xunta ha suportat, a més, una presència gairebé contínua en els mitjans de comunicació per temes relacionats amb deficiències en la gestió, irregularitats, col·locacions indègudes, etc.

Tanmateix, la conjunció d'aquests factors, on mai no s'arriba a un grau de màxima potència, no sembla una força motriu suficient que pugui explicar la rellevància creixent de l'administració com a «problema públic». Cal considerar altres factors que han repercutit d'una manera rellevant.

El govern tendeix a ser el principal actor que contribueix a la formació de la seva pròpia agenda (Jones, 1984, pàg. 52). El paper de l'organisme decisor en la formació de l'agenda sol respondre a tres alternatives (Subirats, 1989, pàg. 56): *a*) l'alternativa pluralista, deixant que «passi el temps» i assumint un paper més o menys passiu, *b*) l'alternativa d'impulsar o enfortir una visió determinada del problema, *c*) l'alternativa de caràcter anticipador i no reactiu, que implica una actuació previsorament enfront d'un possible agreujament.

En aquest cas, la Conselleria de Presidència opta decididament per l'acció i adopta un paper clarament actiu per promoure una definició i unes solucions al problema pròpies i, en la mesura que es pugui, implantar una actuació anticipativa que busca frenar el deteriorament progressiu de la situació.

Si considerem com Kingdom (1984, pàg. 211) que la probabilitat que un problema pugui llocs en l'escala de prioritats de l'agenda depèn de la combinació adequada de tres factors: la definició i la classificació del problema, la política proposada i la receptivitat de l'entorn polític, de manera que es pugui obrir una «finestra» política (*policy window*) que serveixi d'oportunitat, podem establir com l'equip encapçalat per Dositeo Rodríguez ha actuat sobre cadascun d'aquests elements per aconseguir la seva adaptació:

- a*) Pel que fa al problema, la gestió de la Conselleria ha mantingut una estratègia constant de comunicació dels diferents indicadors que remarcaven la situació deficient de l'Administració gallega i situaven les causes de la seva eficiència i capacitat de gestió limitades en el si de la mateixa organització. Paral·lelament, s'han implantat amb un èxit relatiu polítiques de contingut simbòlic elevat, com ara la posada en marxa de l'SGPA o el Sistema d'Informació al Ciutadà capaços de mantenir un nivell constant d'atenció i que resumeixen, d'una manera senzilla i fàcilment comunicable a l'opinió pública, punts clau de la seva filosofia i signifiquen resultats immediats i visibles des de la perspectiva del ciutadà.
- b*) Pel que fa a la política proposada, ha desplegat una tasca contínua d'introducció progressiva de les seves definicions: tasques d'anàlisi, reunions, iniciatives

---

5. No és casualitat que Manuel Fraga anunciï durant la seva primera campanya electoral mesures com ara instal·lar-se sense avis previ en qualsevol dependència de la Xunta per controlar el seu funcionament, controls estrictes per garantir, per exemple, el compliment de l'horari o reduccions espectaculars en la dimensió de l'Administració gallega, reduccions que es presentaran com la primera mesura adoptada pel seu primer Consell de Govern i que es limitaran a l'eliminació d'una direcció general.

de formació per mitjà de l'Escola Galega de Administración Pública, congressos i un flux permanent de teoria, arguments i informació que fonamenten les seves propostes.

- c) Pel que fa a la receptivitat política, la Conselleria de Presidència ha assumit, al llarg de tot el procés, posicions i iniciatives que l'aproximen a la figura del *policy entrepreneur* (Kingdom, 1984, pàg. 214), caracteritzat pel compromís gairebé personal amb l'èxit de les solucions formulades en la seva política i el convenciment de la seva racionalitat i encert, la qual cosa proporciona la capacitat d'invertir completament els seus recursos en benefici d'aquestes. Al mateix temps, el procés de reforma ha tingut el suport directe de l'autoritat política màxima (el president Fraga), suport que es pot explicar atesos la proximitat i l'interès que el mateix president demostra pels temes administratius i la capacitat de l'equip encarregat de la reforma per generar una bateria àmplia de propostes i iniciatives concretes.

## VI. Algunes consideracions crítiques

La reforma administrativa a Galícia és un procés jove i, per tant, difícil de valorar. La primera consideració seria que, com a mínim, representa el primer intent de posar ordre i definir unes regles de funcionament comunes per a una organització que ha anat creixent d'una manera desordenada i anàrquica.

El capítol d'execucions concretes és encara relativament exigü, per bé que s'ha de remarcar tant la novetat com la potencialitat d'iniciatives com ara l'SGPA o el Sistema d'Informació al Ciutadà com a instruments útils per millorar l'eficàcia i l'eficiència de l'Administració per mitjà d'un coneixement millor del seu funcionament i les possibilitats d'avaluació del rendiment que aporten, i per apropar l'Administració al ciutadà. El fet que, en un país de població dispersa com Galícia, on desplaçar-se és un acte costós, es pugui utilitzar el telèfon com a mitjà vàlid de comunicació amb l'Administració o resoldre diferents qüestions en una única finestra i gràcies a un únic desplaçament, és, en ell mateix, una fita.

Potser sigui més útil analitzar la filosofia que dona alè a aquestes execucions i que inspirarà el futur del procés de reforma. En aquest sentit, aquest apartat final pretén plantejar algunes qüestions per al debat.

En primer lloc, assumir d'entrada que les organitzacions públiques són menys eficaces o eficients que les organitzacions privades i que, consegüentment, aquelles han de procurar mirar aquestes darreres, és senzillament una posició de partida més, no un axioma de validesa general. Tractar d'introduir solucions que supleixin l'absència del mecanisme corrector del mercat en les administracions públiques és una via que ens pot portar una part del camí, amb sort, a ser tant eficients i eficaços com les organitzacions privades, però la pregunta potser sigui si *a)* és aquest el grau d'eficàcia i eficiència que volem i hem d'assolir, i *b)* n'hi ha prou amb el fet d'assolir-lo o la reforma i la modernització de qualsevol administració ha de tractar de respondre a qüestions sobre la legitimitat del sistema, l'equitat de les solucions o la capacitat de control i participació dels ciutadans en la tasca d'administrar els recursos comuns.

En segon lloc, la reforma centra bona part de les seves esperances en la possibilitat de canviar el mètode de fixació d'objectius en l'Administració de manera que es pu-

guin utilitzar, a causa de la seva concreció més gran, com a instruments útils per mesurar la feina de les diverses unitats. Les dificultats d'aquesta solució han estat assenyalades reiteradament per la doctrina: *a)* Tensionar l'organització per mitjà dels objectius tendeix a generar dinàmiques en el seu si de rebaixa o retirada en aquests objectius (Wildavsky, 1979, pàg. 29), *b)* Utilitzar el nivell d'execució dels objectius com a únic criteri d'èxit pot menar a una valoració deficient d'una activitat multifacètica i complexa com sol ser l'administració de recursos públics (Wildavsky, 1979, pàg. 30), *c)* El mesurament dels diferents *outputs* i *outcomes* és, en ell mateix, difícil i és extremament complicat aïllar, dins l'organització, la propietat de la seva execució (Carter, 1989).

En tercer lloc, la implantació de la reforma planteja problemes importants de cooperació dins l'organització. La resposta de la Conselleria tendeix a adoptar un enfocament de tendència «gerencialista» (Subirats, 1990, pàg. 91): el decisorí assumeix disposar d'un grau elevat de control sobre el seu entorn, cosa que li permet optar amb força llibertat i escollir aquelles vies on la seva capacitat de control sigui més gran; això també li permet adoptar una actitud anticipatòria i transformadora de la realitat seguint la línia definida per objectius ja fixats. En aquest cas, però, el control que la Conselleria pot exercir sobre el seu entorn en una part considerable de les seves polítiques és problemàtic.

Control es pot definir com el grau en què un actor o un petit grup d'actors pot assegurar que l'execució d'una política respon fidelment al seu disseny. Un control total és estrany: conflicte, semiautonomia de les burocràcies encarregades de la implantació, fins i tot la naturalesa o la casualitat, etc., dificulten la seva existència. Polítiques que reposen en assumpcions de control ferm i concentrat poden ser executables únicament en el paper i impliquen una victòria buida per als seus dissenyadors (Bobrow i Dryzek, 1989, pàg. 204). Els curt circuits que les polítiques de la Conselleria poden patir des de la perspectiva de la seva capacitat de control són importants:

*a)* Les seves polítiques comporten solucions que representen un compte de despeses important per a l'organització. La Conselleria de Presidència i, més concretament, la Inspecció de Serveis són una unitat més de control que s'afegeix a les que ja hi ha, i en primera instància es percep com a unitat de control, no com a unitat de suport a la gestió. Unitat de control que, a més, disposarà d'una capacitat d'influència considerable a l'escala dels recursos i la valoració de la feina de cada unitat.

Des de la perspectiva de la Conselleria, les solucions impliquen també costos importants: avaluar la resta de l'organització és una tasca complexa, difícil i, sobretot, ingrata i costosa per als seus responsables polítics, que han de disposar necessàriament d'un capital de suport polític important, capacitat de liderat i, en definitiva, recursos que permetin negociar amb garanties d'èxit enfront la resta de l'organització en els conflictes previsibles que la reforma plantejarà. A més, l'aposta per la modernització tecnològica és clara i complicada de mantenir des del punt de vista econòmic.

*b)* Solucions que impliquen una translació apreciable de costos de manteniment sobre les altres unitats administratives que han de dedicar temps, personal i tecnologia a atendre les demandes de control i avaluació que els arriben periòdicament des de la Conselleria de Presidència. L'acció de la Conselleria representa, a més, per a qualsevol unitat administrativa, imposar límits a la seva autonomia de gestió i marge de maniobra per organitzar determinats aspectes de la seva feina.

c) Solucions que requereixen la cooperació d'altres actors presents en el procés. L'èxit de la reforma depèn, en bona part, de la cooperació de la resta de l'organització. El principal problema que s'ha detectat en aquesta primera fase ha estat precisament la seva resistència a facilitar informació i integrar-se en un sistema amb un càrrega potencial de control important. El problema s'ha pogut esmenar en aquesta primera fase, en part, ja que el seu abast era força limitat. Ara la pregunta és saber si això mateix serà possible quan les avaluacions comencin a generar resultats tangibles i, potencialment, negatius per a unitats administratives concretes.

L'Administració autonòmica gallega té encara un llarg recorregut per fer en el camí de la seva modernització i són molts els factors que determinen les possibilitats de recórrer-lo i que s'han d'atendre amb compte per assolir l'èxit. De tota manera, sembla clar que assistim en la nostra comunitat als primers passos d'una reforma que respon a un projecte propi i que inclou un disseny global sobre el tipus d'administració que es vol aconseguir.

## Bibliografia

- Aberbach, J., Rockman, B., «Image IV Revisited: Executive and Political Roles», *Governance*, 1, 1 de gener de 1988.
- Ballart, X., «¿Cómo evaluar problemas y servicios públicos?», INAP, Madrid, 1991.
- Bobrow, B., Dryzek, J., *Policy Analysis by Design*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987.
- Bouzada Romero, J., *A Reforma Administrativa Autonómica de Galicia*, Colecció «Xornadas e Seminarios», 5, EGAP, 1993.
- Carley, M., *Rational Techniques in Policy Analysis*, Heinemann Educational Books, 1980.
- Dery, D., *Problem Definition in Policy Analysis*, University of Kansas Press, 1984.
- Dunleavy, P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester-Wheatsheaf, 1991.
- Dunn, W.N., *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- Dye, T.R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1987.
- EGAP, *Memorias 1990, 1991, 1992, 1993*, Escola Galega de Administración Pública.
- Flynn, N., «Performance Measurement in Public Sector Services», *Policy and Politics*, vol. 14, núm. 3, 1986, pàg. 389-404.
- Friedman, J., *Planificación en el ámbito público*, INAP, Madrid, 1991.
- Hardin, R., «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162, pàg. 1243-48.
- Heymann, P., *The Politics of Public Management*, Yale University Press, 1987.
- Hill, M., Ham, C., *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester-Wheatsheaf, 1993.
- Hood, C., *Administrative Analysis*, Harvester-Wheatsheaf, 1986.
- Jekins, W.I., *Policy Analysis*, Oxford, Martin Robertson, 1978.
- Jones, C.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Brooks-Cole, Monterrey, 1984.
- Kingdom, J., *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, 1984.

- Lindblom, C., «The Science of Muddling Through», *PAR*, 19, 1959. *The Policy Making Process*, traducció castellana: INAP, 1991. — «Still Muddling, Not Yet Through», *Public Administration Review*, 39, pàg. 517-626.
- Linder, S., Peters, G., «The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation», *Journal of Theoretical Politics* 2(1), gener de 1990.
- Majone, G., *The Uses of Policy Analysis*, New Haven, CT: Yale University Press, 1985.
- March-Olsen, *Rediscovering Institutions*, Free Press, Nova York, 1987.
- Meny, I., Thoening, J., *Las Políticas Públicas*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 1992.
- Melstner, A., «Political Feasibility and Policy Analysis», *Public Administration Review*, 1972, pàg. 859.
- Morata, F., «Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, 76, pàg. 225-297.
- Palumbo, D.J. (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Londres, Sage, 1987.
- Peters, B., *The Politics of Bureaucracy*, Longman, 1989.
- Rodríguez Arana, J., *A Escola Galega de Administración Pública (1990-1991)*, EGAP, 1993.
- *O Sector Público Económico Galego*, coordinador, diversos autors, EGAP, 1993.
- Rodríguez, D., «Reforma e Modernización da Administración Pública Galega», *Revista Galega de Administración Pública*, 5, EGAP, 1993, pàg. 11-41.
- «Textos para unha Reforma Administrativa», *Conferencias e Documentos*, 1, EGAP, 1992.
- Simon, H., *Administrative Behaviour*, MacMillan, Nova York, 1947.
- Stokey, E., Zeckhauser, R., *A Primer for Policy Analysis*, Londres, Norton, 1978.
- Subirats, J., *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, 1989.
- «La Administración Pública como problema: el Análisis de Políticas Públicas», *Documentación Administrativa*, 224-225, INAP, octubre 1990-març 1991.
- «Diez Años de Comunidades Autónomas. Notas para un primer balance», *Ideas* 90, 2, pàg. 19-26.
- *Un Problema de Estilo: La Formación de Políticas Públicas en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- Tullock, G., *The Politics of Bureaucracy*, Washington DC: Public Affairs Press, 1965.
- Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power, The Art and Craft of Policy Analysis*, Nou Brunswick, Nova Jersey, Transaction, 1987.
- Wilson, J., *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, EUA, 1989.