

LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN LA GENERALITAT DE CATALUNYA

M. Lluïsa Florensa i Palau

Secretaria General del Departamento de Gobernación
de la Generalitat de Catalunya

1. Introducción

La Generalitat de Catalunya recuperó formalmente sus instituciones de autogobierno mediante la aprobación del Estatuto de autonomía en diciembre de 1978. Esta recuperación supuso la necesidad de asumir con cierta rapidez unos servicios propios, y este proceso, inicialmente, se llevó a cabo con el personal transferido de la Administración del Estado. A pesar de los 16 años de existencia de la Generalitat de Catalunya en el periodo democrático, ésta se ve hoy día como una organización joven y que ha hecho un gran esfuerzo por consolidarse como institución autonómica y moderna.

A modo de reflexión sobre la recuperación autonómica y la estructuración de los servicios públicos catalanes —y sin entrar en la concreción de todos los traspasos de competencias que se han producido durante estos años de autonomía—, sólo querría señalar que, con carácter general, el objetivo esencial de la Administración pública catalana durante estos años ha sido básicamente la asunción de unos servicios propios, la cobertura de carencias en infraestructuras y equipamientos y equilibrar un déficit de servicios que había situado a Cataluña en un retraso de dos décadas. En este sentido, la preocupación básica de la Generalitat ha sido la prestación de unos servicios públicos propios —un objetivo en sí mismo— y, desde este punto de vista, en esta primera época se ha tendido básicamente hacia una Administración prestacionista preocupada por la «cantidad» de servicios.

2. Prioridad política de la modernización administrativa

Es de sobras conocido que algunos intentos de modernización de la función pública han fracasado por dos razones fundamentales: por un lado, por tratarse de reformas propuestas por profesionales que planteaban soluciones «ideales» pero formuladas exclusivamente desde un punto de vista técnico; y por otro, por el hecho de que no han sido impulsadas por los responsables máximos de Gobierno, es decir, por el hecho de no haber sido apoyadas por *un liderazgo político fuerte*.

Hay que señalar que en el caso de la Administración catalana ha habido una sensibilidad especial por la reflexión sobre el propio funcionamiento y por los proyectos de modernización administrativa; esta inquietud se concretó en la creación de órganos especializados en materia de organización administrativa.

Así, en el debate sobre la orientación política general del 8 de octubre de 1985, el

presidente del Gobierno autonómico planteó la necesidad de crear un órgano de análisis de la propia estructura organizativa de la Generalitat.

A partir de esta propuesta, mediante el Decreto 23/1986, de 19 de febrero, se creó el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración (desde el año 1993, Comité Director para la Organización de la Administración). Con la finalidad de consolidar el ejercicio de la función organizativa como actividad ordinaria en nuestra Administración, se asignaron a este órgano las funciones de estudio de las diferentes técnicas administrativas de organización y también de las relaciones de la Administración de la Generalitat con los clientes y la elaboración y ejecución de propuestas organizativas.

La configuración y estructura de este órgano —por un lado independiente de la organización de los departamentos, pero al mismo tiempo con un Pleno constituido por todos los secretarios generales más los directores del Centro Informático de la Generalitat, del Gabinete Jurídico Central, de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y de la Dirección General de la Función Pública— lo que persigue es conseguir un refrendo y un liderazgo firme por parte de los departamentos y otros órganos —o en el caso del Centro Informático, empresa de la Generalitat— y al mismo tiempo mantener cierta independencia y autonomía de actuación.

La existencia de este órgano que ahora tiene más de 8 años de antigüedad y que ha consolidado su actividad básicamente en los últimos 5 años significa que el Gobierno de la Generalitat ha priorizado en su agenda la modernización administrativa. Por tanto, los proyectos de mejora de la eficiencia, la simplificación y racionalización de procedimientos, los estudios de organización y de estructura, las auditorías administrativas... han sido y siguen siendo una prioridad del Gobierno autonómico catalán.

En lo que atañe a las demás autonomías del Estado español no existe ningún órgano de estas características, ya que las funciones que éste tiene atribuidas se llevan a cabo desde las inspecciones generales de servicios o bien desde las direcciones generales de la función pública.

Sin entrar en la concreción de las actividades que ha llevado a cabo este órgano, sí que cabe decir que ha centrado su actividad en la consecución de los mandatos de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya, cuyo anteproyecto se impulsó desde el Comité y desde donde se llevaron a cabo muchas de las actuaciones que se derivan de su aplicación.

3. La estructura organizativa de la Generalitat

Para la consecución de sus objetivos, la Generalitat se ha estructurado en 14 consejerías y esta organización, con alguna posible matización, ha sido una estructuración jerarquizada, que podríamos llamar clásica. En cuanto a la organización jerárquica en 14 consejerías, éstas tienen como máximos responsables a los altos cargos y por debajo los órganos activos correspondientes.

En la Generalitat (según datos GIP, enero de 1994) hay 68 direcciones generales, 134 subdirecciones, 550 servicios, 1.377 secciones y 1.685 negociados. Cada uno de estos órganos tiene definidas sus funciones desde el momento de su creación, lo cual

implica siempre la realización de un estudio previo sobre los volúmenes de actividad y la dimensión de los recursos humanos y materiales.

Además de la estructura jerárquica de la que hablábamos, se han constituido una serie de órganos que se caracterizan por la prestación de servicios a otras unidades. Estas unidades desempeñan funciones de carácter horizontal y han de ser consideradas como órganos de asistencia y asesoramiento a los diferentes centros directivos en que se estructuran los departamentos que constituyen el entramado orgánico de la Generalitat.

En este sentido, la Dirección General de Política Lingüística, la Dirección General de Patrimonio, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, la Dirección General de la Función Pública, el Gabinete Jurídico Central, la Dirección General del Diario Oficial y de Publicaciones, la empresa pública Centro Informático de la Generalitat, ... son organismos que con diferentes fórmulas jurídicas y adscritos a diversos departamentos de la Generalitat ejercen, entre otras, actividades de apoyo al resto de la estructura prestacional.

El papel del Centro Informático, por ejemplo, ha sido esencial para desarrollar la arquitectura informática de la Generalitat. Hemos de tener en cuenta que la Generalitat es una organización que tiene 107.000 trabajadores, y por tanto, el diseño de aplicaciones informáticas horizontales, es decir, utilizadas en todos los departamentos, ha representado un esfuerzo de homogeneización muy importante. Son aplicaciones con este carácter interdepartamental la aplicación de gestión integrada de personal (GIP) o la aplicación de contabilidad del gasto, entre otras.

En estos momentos el Centro Informático trabaja en el diseño de aplicaciones nuevas o en la redefinición de las ya existentes con el fin de adaptarlas a estructuras más ágiles y de fácil utilización por parte de los usuarios, con fórmulas de cliente—servidor. La redefinición de la aplicación de GIP o de la aplicación de registro de documentos son un ejemplo.

A pesar de haber estructurado una Administración autonómica basada en el criterio de jerarquía, sí que ha habido unas prioridades políticas en cuanto a la creación de nuevas consejerías y el Departamento de Bienestar Social es un ejemplo de ello. En el debate de investidura del 22 de junio de 1988, el presidente de la Generalitat manifestó la necesidad de crear este Departamento, que se constituye el 4 de julio del mismo año, mediante el Decreto 141/1988. Esta iniciativa se puede considerar innovadora para el Gobierno autonómico, fruto de una preocupación de la Generalitat y de la voluntad de incidir en este ámbito con mayor profundidad. Paralelamente, mediante el Real decreto 727/1988, de 11 de julio, el Gobierno del Estado creó el Ministerio de Asuntos Sociales.

Otra iniciativa innovadora por parte del Gobierno de la Generalitat ha sido la creación del Departamento de Medio Ambiente, mediante la Ley 4/1991, de 22 de marzo, con el fin de hacer hincapié en una política global de preservación del medio ambiente y para responder a la necesidad que se había ido manifestando en los últimos años de protección del medio ambiente y de llevar a cabo una política unificada de los distintos ámbitos que inciden en él.

3.1. *Otras fórmulas organizativas: organismos autónomos, empresas y entes públicos*

Además de esta tendencia a un equilibrio entre la estructura jerárquica y la horizontal, también se han asumido determinadas funciones mediante otros modelos organi-

zativos con el fin de conseguir una mayor flexibilidad de gestión en determinados ámbitos de actuación sectorial. Así, la Administración de la Generalitat ha asumido la prestación de determinados servicios mediante la creación de organismos autónomos y entes o empresas públicas. Los organismos autónomos, de acuerdo con el criterio de especialización en lo referente a materias, no se corresponden con una estructura departamental clásica, basada en la jerarquía. Por esta razón, y a causa de la especialización necesaria, que estos organismos cuentan con una estructura de *staff* y con personal de carácter laboral especializado, en aquellos puestos que no pueden ser cubiertos por funcionarios. Por lo que respecta a las empresas públicas, hay que señalar que el criterio para la creación de éstas va ligado a la prestación directa de servicios, al desarrollo de infraestructuras y, en algunos casos, al apoyo directo a otras unidades. (*Cuadros 1-3*)

3.2. *El ejemplo del Servicio Catalán de la Salud*

La creación de este ente público en 1990 aporta como novedad la diversidad de fórmulas de gestión —directa, indirecta o compartida— que puede emplear a efectos de gestión y administración de los servicios y prestaciones del sistema sanitario público. De este modo, se pretende avanzar en la incorporación de mecanismos de gestión empresarial, adecuados al carácter de prestación de la Administración sanitaria, a pesar de su naturaleza pública.

El Servicio Catalán de la Salud se estructura de una manera profundamente desconcentrada mediante 8 regiones sanitarias, que se corresponden con las áreas de Salud previstas en la Ley general de sanidad. Estas regiones sanitarias se ordenan en sectores sanitarios, órganos igualmente desconcentrados. Al mismo tiempo, los sectores sanitarios están conformados por un conjunto de áreas básicas de salud (336), unidades territoriales elementales en las que se prestan —por mediación del Centro de Atención Primaria— principalmente actuaciones relativas a la salud pública y a la promoción, prevención, curación y rehabilitación de la salud individual y colectiva de la población, de manera plenamente integrada y más cercana al usuario. Se instaura, pues, un modelo basado en la concepción integral de la salud que pone fin a la tradicional dicotomía entre salud pública y asistencia sanitaria.

Se logra así un sistema sanitario mixto, basado en el aprovechamiento de todos los recursos, ya sean públicos o privados, con el objetivo de alcanzar una ordenación hospitalaria óptima que permita la adecuada homogeneización de las prestaciones y la correcta utilización de los recursos humanos y materiales.

Todos los centros, servicios y establecimientos de protección de la salud y de atención sanitaria y sociosanitaria de la Generalitat, de los entes locales y de fundaciones benéfico-asistenciales vinculadas a la Red del Servicio Catalán de la Salud han de contar con un sistema integral de gestión que permita implantar una dirección por objetivos y un control por resultados, delimitar claramente las responsabilidades de gestión y dirección y establecer un adecuado control en la evaluación de los diferentes parámetros que influyen de manera preponderante.

3.3. *La estructura jerarquizada y la estructura horizontal en el seno de la organización*

Hemos hablado de la convivencia de diferentes tipos de estructura, tomando la Generalitat como un todo global. Asimismo, esta distinción entre estructura, jerár-

quica y horizontal también la podemos establecer analizando la organización interna de cualquier unidad directiva. La existencia de gabinetes técnicos, por ejemplo, corresponde en una estructura clásica a estas funciones de apoyo horizontal a todo un departamento.

En la Administración pública catalana ha habido, en términos generales, una tendencia a la profusión de puestos de mando (sin contar las direcciones generales, en la Generalitat hay 3.746 puestos de mando). Este hecho ha sido provocado en muchos casos por la poca flexibilidad de las políticas retributivas. Seguramente hay más puestos de mando de los que serían necesarios, con el consiguiente coste económico y disfuncionalidad organizativa. Por todo ello, también desde el Comité Director y la Dirección General de la Función Pública se planteó la necesidad de evidenciar en la estructura otras necesidades de la organización, de carácter horizontal, en el seno de estructuras clásicas.

La estructura orgánica que se configura alrededor de los órganos activos (subdirecciones generales, servicios y secciones) constituye la estructura clásica, dominada por la idea de jerarquía administrativa. Esta idea consiste en la vertebración de la organización mediante la distribución de los órganos en escalones sucesivos subordinados los unos a los otros, con unas relaciones despersonalizadas, basadas en la obediencia a los titulares de los órganos de acuerdo con unas normas reglamentarias.

Esta es la estructura tradicional de la Administración española y obedece a una determinada visión de lo que es la Administración y cuál es su tarea. Sin embargo, esta estructura actualmente implica una serie de inconvenientes que afectan al funcionamiento normal de la Administración misma y que dificultan el perfeccionamiento en lo referente a su funcionamiento interno.

Así, por un lado, hay una presión interna del personal que integra la Administración para mejorar su situación profesional y retributiva, la cual se ha resuelto en numerosas ocasiones mediante la creación de nuevos órganos administrativos de mando, totalmente artificiales y que únicamente eran consecuencia de una demanda estrictamente personal. El resultado de esta actitud ha sido una hiperinflación de cargos directivos, en algunos casos sin que hubiera los requisitos necesarios para esta configuración.

Es por todo ello que, junto con la estructura orgánica clásica —y al mismo tiempo vigente, ya que cuenta con el amparo de la normativa vigente en la materia (Ley 13/1989, de 14 de diciembre)—, se ha de tener en cuenta otra estructura orgánica que se podría calificar de horizontal.

Esta estructura horizontal, que también goza del amparo normativo, se caracteriza por considerar que determinadas tareas se han de llevar a cabo utilizando puestos de trabajo que escapen de la estructura jerarquizada típica de la estructura clásica. Es el caso de aquellos puestos de trabajo en los cuales se efectúan tareas muy específicas, por ejemplo de *staff* en una unidad directiva. Se trata de los puestos llamados *singulares*, que no necesitan del apoyo de ningún órgano subordinado o de efectivos humanos aparte de su titular o, excepcionalmente, de alguna persona subordinada aisladamente.

Siempre habrá una dependencia, que será respecto al titular de la unidad directiva. Lo importante en este tipo de estructura no es la jerarquía administrativa, sino el tipo de tarea que se lleva a cabo y que determina la configuración de los puestos de trabajo afectados y sus acciones con los otros.

Estos dos tipos de estructura no son incompatibles, sino que conviven conjuntamente, de manera que en algunos casos es conveniente la estructura clásica y en otros la horizontal. Esta última se dará con más frecuencia en los niveles más altos del órgano en el que se integran. Así, la estructura horizontal se dará más fácilmente dentro de los órganos de apoyo directo al consejero o a la consejera que en una delegación territorial.

Sin embargo, ha de existir una cierta flexibilidad de las estructuras orgánicas, de manera que se puedan adaptar a las exigencias de las tareas que se han de desarrollar en cada caso y que tengan el máximo de autonomía posible en su funcionamiento. Es precisa una apertura constante de la Administración a las experiencias e innovaciones introducidas en el funcionamiento de otras organizaciones públicas o privadas, y una particular sensibilidad respecto a la incorporación de nuevas técnicas de gestión.

La estructura orgánica, en la línea apuntada, ha de ser lo más autosuficiente posible, ha de tener capacidad para llevar a cabo una gestión desconcentrada, lo cual favorecerá una dirección por objetivos, la desconcentración de funciones y responsabilidades, la transparencia en las actuaciones, el control de los resultados, la supresión de solapamientos competenciales, la dispersión de competencias propias, etcétera.

El puesto singular es aquel que, por la naturaleza de las funciones que tiene atribuidas, se individualiza o se distingue del resto de puestos de trabajo. El puesto singular es aquel con una configuración específica perfectamente diferenciada de los puestos directivos y de los puestos base. De los puestos directivos se diferencia porque no tiene una estructura orgánica subordinada o dependiente, ni efectivos humanos adscritos. Del puesto base —igualmente que del puesto directivo— se diferencia por el tipo de funciones atribuidas, que son de una naturaleza individualizada y diferenciada del resto de puestos de trabajo. Las tareas de los puestos singulares normalmente están relacionadas con funciones de asesoramiento, de asistencia, de análisis, de estudio, de coordinación, etcétera, en materias específicas y diferenciadas.

4. Actuaciones en materia de innovación normativa

Las normas básicas que afectan a la organización de la Administración autonómica son la Ley 13/1988, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat y la Ley 17/1985, de 2 de julio, de la función pública de la Administración pública de la Generalitat y la Ley 9/1994 de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalitat de Catalunya.

La Ley 13/1989, de 14 de noviembre, aporta muchas innovaciones relacionadas con la mejora de la eficiencia de los servicios públicos y al mismo tiempo establece los supuestos jurídicos necesarios para mejorar la relación de la Administración con los ciudadanos mediante nuevas vías informativas y garantías jurídicas. La Ley 17/1985 se adapta a la normativa básica del Estado, la Ley 30/1984. Por tanto, considero más interesante tratar un poco más en profundidad los aspectos innovadores de la Ley 13/1989 y, en lo que respecta a la Ley de función pública, comentar que representa, a grandes trazos, el proyecto de reforma que fue aprobado por el Parlamento de Cataluña el día 15 de junio de 1994.

4.1. *Estudios coste-beneficio en la elaboración de disposiciones de carácter general*

En cuanto a este ámbito, la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, representa una innovación también respecto, por ejemplo, a la LPA, de 17 de julio de 1958, porque en la ley catalana se establece que, en los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los ya existentes, se tiene que añadir también un estudio de su coste y financiación, en términos de coste-beneficio. Si bien es cierto que ésta era una práctica empleada en otras administraciones públicas, y sobradamente conocida, hasta ahora no era utilizada sistemáticamente y teniendo en cuenta todas sus consecuencias.

4.2. *Verificación de la eficacia de las normas*

La Ley 13/1989 habla de la verificación de la eficacia de las normas y establece que hay que comprobar la adecuación del contenido de la disposición a los objetivos que persigue, sus posibles disfuncionalidades y las garantías de su cumplimiento eficaz. Este mandato derivó en dos publicaciones, el *Manual d'elaboració de les normes* y el libro *Tècnica normativa*.¹

4.3. *Silencio administrativo positivo*

Otro aspecto innovador de la Ley 13/1989 es la regulación del silencio administrativo positivo, que se desarrolló mediante el Decreto 100/1991, de 25 de marzo, por el cual se determinan los 130 supuestos de aplicación del silencio. La aplicación de este Decreto representa la existencia de un instrumento de autocontrol para agilizar el procedimiento administrativo y que, por el hecho de identificar los supuestos concretos aumenta, asimismo, la seguridad jurídica del ciudadano, ya que éste puede considerar que el silencio de la Administración es a su favor en 130 supuestos. Esta iniciativa queda recogida, actualmente, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, que trata el silencio positivo en términos generales y modifica sus plazos.

La aplicación del silencio positivo en el ámbito de la Administración de la Generalitat fue la primera en todo el Estado y también por primera vez se invertía el concepto tradicional regulado por el silencio negativo. Este cambio de orientación constituyó un cambio de perspectiva muy importante, tanto en lo que respecta al funcionamiento interno de los servicios, que han de agilizar los procedimientos al máximo, como con miras a los ciudadanos, que ante el silencio de la Administración pueden considerar sus peticiones aceptadas.

4.4. *Las leyes de función pública*

Por lo que respecta a la Ley 17/1985, de 23 de julio, como ya he indicado, ésta constituye el marco normativo que regula la función pública catalana, respetando la normativa básica, la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En este sentido, las aportaciones de la normativa autonómica se restringen a un ámbito de regulación interna de los servicios.

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.

En cuanto a la Ley 9/1994, de reforma de la legislación relativa a la función pública, hay que señalar que éste resulta actualmente un elemento esencial y básico para poder flexibilizar el marco jurídico de los funcionarios públicos y que es un instrumento indispensable para la implantación de las nuevas políticas de personal por parte de la Dirección General de la Función Pública. El texto del Proyecto de ley de reforma de la función pública fue aprobado por el Parlamento el 15 de junio de 1994.

Esta Ley constituye un elemento capital del proceso de mejora del funcionamiento de los servicios públicos. La reforma, además de incorporar los cambios de la normativa básica estatal —de acuerdo con la Ley 22/1993— y de la doctrina constitucional establecida en los últimos años, pretende adecuar el marco legislativo regulador del estatuto de los servidores públicos a las necesidades presentes y futuras de la Administración catalana.

Se quiere, pues, articular unos instrumentos jurídicos que flexibilicen el régimen jurídico de los servidores públicos e introducir nuevos principios que rijan el servicio público. Por citar sólo algunos: una nueva cultura organizativa basada en valores de responsabilidad, dedicación, etcétera, todos ellos orientados a la realización de los intereses públicos y al servicio del ciudadano. Asimismo, se pretende poner en manos de los gestores públicos unas técnicas y medidas específicas que permitan agilizar la gestión de los recursos humanos, de acuerdo con los principios de legalidad, objetividad, economía, eficacia y eficiencia.

Los grandes rasgos de la reforma son los siguientes:

- a) El establecimiento de unos principios generales reguladores de la función pública de la Administración de la Generalitat, incidiendo especialmente en los criterios a los que se ha de sujetar el personal (tanto funcionario como laboral) y el reconocimiento de unas potestades autoorganizativas de la Administración.
- b) La inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley del personal al servicio de las entidades locales situadas en el territorio de Cataluña, en los términos establecidos por la legislación sobre función pública local.
- c) La reordenación de las competencias en materia de personal, potenciando la figura del consejero competente en materia de función pública y la atribución de competencias a los diferentes departamentos y a la Comisión Técnica de la Función Pública.
- d) La definición de un modelo y una estructura más racionales de función pública, que intentan superar las contradicciones propias del sistema mixto de cuerpos y relación de puestos impuesto por la normativa básica.
- e) La modificación de determinados aspectos del régimen estatutario, orientada, entre otros, a los siguientes objetivos:
 - La mejora y establecimiento de nuevos instrumentos de reclutamiento que permitan seleccionar a los aspirantes más idóneos en función de los puestos que se han de cubrir.
 - El desarrollo del sistema de carrera administrativa, mediante el establecimiento de sistemas de movilidad interna, promoción profesional y el perfeccionamiento del concepto del grado personal.

- La mejora técnica de determinadas situaciones administrativas, del régimen disciplinario, etcétera.

5. Actuaciones de mejora de la gestión

La aprobación de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Generalitat, abre la posibilidad a la Administración catalana de emprender una serie de actuaciones de mejora de la gestión de los servicios públicos, cuyos aspectos más innovadores indicamos a continuación.

De hecho, muchas de estas actuaciones se emprendieron como consecuencia de un análisis comparado de experiencias de otras administraciones europeas. Por ejemplo, se analizó el proyecto de modernización de la Administración inglesa, que tenía en la *Efficiency Unit* el máximo exponente de la reforma administrativa; también se analizaron la experiencia francesa, la sueca y la norteamericana. Las conclusiones de este análisis se recogieron en una publicación, *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració*.²

5.1. *La programación administrativa*

La introducción de la programación administrativa como método de la acción administrativa permite incorporar elementos necesarios para una racionalización global de la gestión. Esta programación ha de incluir una definición de objetivos y las actuaciones necesarias para alcanzarlos. Asimismo, hace mención de la inclusión en la programación de previsiones sobre la racionalización y la simplificación administrativa de su actividad. En estos momentos se está desarrollando en profundidad el ámbito de la programación administrativa, orientada a una dirección por objetivos y a la consecución de un sistema de información que alimente los cuadros directivos departamentales. Esta actuación se ha impulsado directamente desde el Gabinete Técnico de la Presidencia y se ha pedido apoyo metodológico al Comité Director para establecer unos criterios comunes a toda la Generalitat.

5.2. *Auditorías administrativas*

Las auditorías administrativas representan una novedad muy interesante, ya que nunca se habían establecido como norma general en una ley de procedimiento. El objetivo de tales auditorías es comprobar el nivel de eficacia de la actuación administrativa y, por tanto, tienen un alcance mucho más amplio que las simples auditorías económicas. Estas últimas incluso pueden tener un carácter preceptivo cuando son a petición del *síndic de greuges* (defensor del pueblo catalán) y, como mínimo, se efectúan una vez cada dos años.

Estos estudios son la base de un proyecto más ambicioso que tiene como objetivo dar una respuesta organizativa adecuada para el desarrollo de cada una de las prestacio-

2. Koldo Echebarria y 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.

nes públicas. En consecuencia, mediante estos estudios, que cada vez cubren un número más heterogéneo de modelos estructurales de gestión, se han formulado recomendaciones de mejora que han avanzado en el terreno de la investigación de fórmulas alternativas de arquitectura organizativa que se adecuen plenamente a los objetivos que tienen planteados los centros directivos que han sido objeto de análisis.

Organizar, en este sentido, significará adecuar unos recursos humanos, materiales y formales a las necesidades productivas para conseguir unos objetivos. Los estudios organizativos, por tanto, tienen como objetivo hacer una diagnosis puntual del estado de la organización, entendiéndola que ésta es una unidad administrativa o un conjunto de unidades, como también sus relaciones con el entorno, con la finalidad de formular unas recomendaciones y unas propuestas que tiendan a la mejora del funcionamiento de ésta.

La novedad que aporta este planteamiento es la de considerar a la Administración como una empresa de servicios cuyos beneficiarios o clientes son los ciudadanos. Esto permite analizar el funcionamiento de las organizaciones con unos criterios generalizados que son los de eficacia, eficiencia, calidad de servicios, etcétera.

La auditoría administrativa también tiene un fuerte componente de garantía para los ciudadanos, ya que, según la Ley, el contenido de las auditorías y de las resoluciones de las inspecciones se tiene que hacer público. Por tanto, esto posibilita un control político y social de la actuación administrativa.

En este sentido el Comité Asesor, durante el periodo 1990-1992, ha llevado a cabo alrededor de 30 estudios de organización de diferentes unidades de la Administración de la Generalitat. Estos estudios, si bien todavía no han sido formalmente auditorías administrativas, sí que se pueden considerar su embrión, y han permitido a los técnicos de este órgano un conocimiento profundo de la organización de los servicios públicos en diferentes ámbitos.

Con el fin de difundir las diferentes técnicas de auditoría, dirigidas básicamente a organismos públicos, se llevó a cabo la publicación de *Tècniques d'auditoria operativa aplicades a l'Administració Pública*.³ Esta obra rompió con la tradicional dicotomía «diagnosis/propuesta» de la auditoría operativa clásica y proponía un ciclo más completo con el objetivo de conseguir la adecuación de la dinámica auditora a las necesidades técnicas y culturales de las diferentes organizaciones.

5.3. Registros comunes y oficinas de gestión unificada

La Ley 13/1989, de 14 de diciembre, abre también la posibilidad de establecer registros comunes a toda la Administración de la Generalitat y las oficinas de gestión unificadas.

Por lo que respecta a la existencia de registros comunes, y también de acuerdo con lo que posteriormente ha indicado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Estado, en su art. 38, en estos momentos el Comité Director está trabajando en un proyecto de decreto que regula los registros de documentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

Las oficinas de gestión unificada (OGU) responden a la voluntad de la Generali-

3. Jordi Mas y Carles Ramió, *Tècniques d'auditoria operativa aplicades a l'Administració Pública*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració (col. «Estudis»), Barcelona, 1992.

tat de Catalunya de crear instrumentos especializados de atención al público que permitan un desarrollo de las actuaciones de la Administración más cercanas al ciudadano, también coincidiendo con las recomendaciones de la OCDE de considerar, cada vez más, al administrado como un cliente y la Administración como una empresa de servicios.

Las OGU son, por tanto, unidades que se crean con el ánimo de aminorar el elevado grado de externalización de los trámites administrativos en favor del ciudadano y de reducir la carga tramitadora hacia los auténticos gestores con el fin de liberar al administrado del impulso de los trámites procedimentales.

En este sentido, la Generalitat se adelanta a las recomendaciones formuladas por el Consejo de la Comunidad Económica Europea, en el mes de mayo de 1990, referidas a la aplicación de una política de simplificación administrativa en los estados miembros, orientada a garantizar unas condiciones favorables para las empresas y disminuir las cargas administrativas.

En el año 1990 se inauguró la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales —de la que hablaremos a continuación— y en estos momentos se está trabajando en la creación de una Oficina de Gestión Unificada para establecimientos turísticos.

5.4. *El ejemplo de la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales*

A instancias de los departamentos afectados, mediante el Decreto 191/1990, de 30 de julio, se creó la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales, que afecta a procedimientos de los departamentos de Industria, Agricultura, Trabajo, Sanidad, y Política Territorial y Obras Públicas con la finalidad de simplificar y facilitar a los industriales los trámites para abrir establecimientos.

Por lo que respecta al Departamento de Industria, el trámite afectado es el de Registro de las actividades industriales; para el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, cuando la autorización afecta a industrias agropecuarias; Sanidad interviene cuando estas industrias elaboran productos alimentarios; Trabajo, en lo tocante a las relaciones laborales, y Medio Ambiente, con el fin de controlar las emisiones de productos tóxicos o de residuos industriales.

Los procedimientos que resultan afectados por esta iniciativa son los relacionados con la obtención de autorizaciones, licencias, permisos o concesiones necesarios para la nueva instalación, ampliación o traslado de instalaciones industriales.

La Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales lleva en estos momentos cuatro años de funcionamiento y ha sido la primera experiencia en el Estado español de estas características que ha tenido un éxito pleno, si bien ha habido otras experiencias como por ejemplo en la Generalitat Valenciana y en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Las primeras inquietudes alrededor de esta necesidad surgieron el año 1989, cuando las asociaciones de empresarios más importantes de Cataluña manifestaron la complejidad del procedimiento de legalización de la instalación de establecimientos industriales que, consiguientemente, implicaba un coste elevado que las administraciones públicas imponían a las empresas.

En un informe elaborado por la CEPYME a finales de 1991 se exponía que, para poder crear una empresa en España, hacían falta más de 40 trámites y nueve meses

para obtener los resultados. Este hecho, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, representaba un coste de tramitación excesivamente elevado.

También en el año 1989 la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, recogiendo las quejas de muchos pequeños y medianos empresarios, había elaborado y discutido una propuesta de implantación de centros únicos de gestión para la legalización de actividades empresariales.

Paralelamente a los trabajos de asociaciones empresariales, la Generalitat había dado durante el año 1989 los primeros pasos encaminados a crear una oficina para la gestión unificada de los trámites de los procedimientos industriales. Esto sucedía paralelamente a la aprobación de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, en la que se prevé, como ya hemos indicado, la posibilidad de crear un nuevo tipo de unidad administrativa para la coordinación de procesos complejos en los cuales interviene más de un departamento: la Oficina de Gestión Unificada.

Generalmente la complejidad del proceso provocaba que los empresarios contrataren los servicios de una gestoría administrativa o de una oficina técnica de ingeniería para tramitar los expedientes.

En un principio se plantearon tres modelos diferentes de oficina: un modelo en el cual la OGU era un receptor único pero que no tramitaba ni resolvía, sino que cada órgano tramitador ya existente iniciaba y gestionaba los trámites necesarios para el expediente.

En otro modelo, la OGU hacía una tramitación unificada y una resolución no unificada, con lo que se creaba una oficina diferenciada que elevaría a los actuales órganos de decisión las propuestas de resolución.

Y una tercera opción, en la que la OGU hacía una tramitación y una resolución unificadas, con lo cual cada oficina de gestión unificada resolvería directamente.

El modelo que se adoptó en un principio fue el segundo. Si bien no fue planteado como solución definitiva, sí que resultó estratégico para impulsar el proyecto en un momento inicial. De todos modos, después de algunos meses se planteó la necesidad de ampliar las competencias y la difusión de los servicios que prestaba la OGU.

Esta situación desencadenó la redacción de un nuevo Decreto, el 156/1991, en el que realmente se optó por una solución de más envergadura que racionalizaba el procedimiento englobando los diferentes expedientes en uno solo. Es decir, se aplicaba la liberalización de los procedimientos de tramitación e inscripción registral para las industrias. Esta liberalización permitía avanzar en el ámbito de la simplificación. Los resultados de este nuevo proceso no tardaron mucho en notarse: en abril de 1992 había 49 industrias que habían utilizado los servicios de la OGU para formalizar su instalación; en el mes de mayo había unas 230, tendencia que fue en crecimiento hasta estabilizarse en la situación actual, que está alrededor de los 300 expedientes mensuales de promedio. También a partir de esta nueva fase se ha conseguido agilizar muchísimo los trámites: en estos momentos la capacidad de resolución de éstos en el mismo día de su presentación se sitúa cerca del 94 % y, como objetivo para el año 1994, se pretende mantenerlos entre el 90 % y el 95 %.

Los retos de la OGU en estos momentos son conseguir una mayor racionalización de los documentos e impresos para cada trámite y la integración departamental de las aplicaciones informáticas mediante un sistema informático único.

La primera oficina que entró en funcionamiento fue la de Barcelona, pero también se planteaba la necesidad de abrir oficinas en otros ámbitos territoriales. De acuerdo con

esto, a partir del mes de mayo de 1993 se pusieron en funcionamiento las OGU en Gerona, Lérida y Tarragona. En esta última los trámites durante el año 1993 fueron 566; en Gerona, 560; en Lérida, 368, y en Barcelona, 4. 148. Hay que señalar que hay poco personal que preste servicios en las oficinas; en la sede de Barcelona trabajan 12 personas y el gerente, y en el ámbito territorial, 3 personas en cada sede. (*Gráficas 1-9*)

5.5. *Simplificación de procedimientos y documental*

La Administración de la Generalitat cuenta con un órgano, del que ya hemos hablado, especializado en temas organizativos: el Comité Director para la Organización de la Administración. Desde este órgano, y conjuntamente con la Dirección General de la Función Pública, se han llevado a cabo en los últimos años cambios y mejoras organizativas muy sustanciales.

Uno de los ámbitos de actuación más importantes del Comité Director ha sido la simplificación y racionalización de procedimientos. Así, se han elaborado y difundido los manuales de normas y procedimientos, en los que se han recogido los procedimientos más comunes de la gestión administrativa de los departamentos. Se han publicado, por citar algunos, el *Manual de gestió de personal*, el *Manual de contractació administrativa*, el *Manual d'expropiació forçosa*, etcétera.

De todos modos, los manuales de normas y procedimientos se han de entender como guías de referencia y de aprendizaje de la gestión procedimental sobre la que tratan, que se han de adaptar plenamente a las circunstancias cambiantes que rodean a los procedimientos o a la organización y, por tanto, sometidos a posibles modificaciones y actualizaciones, según la evolución de las organizaciones.

En este campo de actuación, además de lo que ha representado la descripción y simplificación de circuitos administrativos, se ha hecho un esfuerzo muy importante para introducir la *normalización documental* y de inclusión de los documentos en soportes informáticos adecuados con el fin de facilitar la gestión a los usuarios.

5.6. *Análisis de estructuras orgánicas*

Otro ámbito de actuación del Comité Director que se ha consolidado en los últimos años es el de análisis de estructuras orgánicas. Mediante el Acuerdo de Gobierno, de 4 de abril de 1989, se encomendaba a este órgano la facultad de informar preceptivamente acerca de las modificaciones de estructura orgánica de la Generalitat.

Los informes sobre estructuras orgánicas tienen como finalidad el análisis de las funciones, de los volúmenes de actividad y de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para llevarlas a cabo. Este análisis dará como resultado un modelo de estructura adecuado a las necesidades organizativas y tendrá como finalidad la optimización de los recursos con los que cuenta el órgano que solicita el informe.

En el periodo 1991-1992, el Comité Director elaboró 79 informes sobre proyectos de decreto u órdenes de modificación de estructura. Asimismo, a petición de la Dirección General de la Función Pública, este órgano ha emitido informes acerca de la pertinencia de la creación de puestos singulares.

Además de todo lo indicado, el Comité ha llevado a cabo una tarea continuada de apoyo y asesoramiento a los departamentos en todas aquellas cuestiones relacionadas con las mejoras organizativas.

6. Políticas de recursos humanos

6.1. Actuaciones en materia de innovación normativa

La aprobación de la Ley 9/1994 de reforma de la legislación relativa a la función pública catalana abre un nuevo abanico de posibilidades en lo que respecta a la política de recursos humanos de la Generalitat. Hay que decir que la Ley es un instrumento esencial que se configura como marco necesario que permitirá el desarrollo de una serie de actuaciones en este ámbito.

Las novedades más importantes que se incorporan al régimen estatutario de los funcionarios se pueden resumir en las siguientes:

a) Selección de personal

En materia de selección de personal el proyecto de ley pone especial énfasis en la adecuación del sistema selectivo que se utilice en cada convocatoria al contenido de los puestos a ocupar, teniendo en cuenta los méritos y la experiencia de los aspirantes y su capacidad e idoneidad, mediante el uso de nuevas técnicas de reclutamiento, la especialización de los órganos de selección, etcétera.

b) Sistemas de provisión

En lo referente a sistemas de provisión de puestos de trabajo, se introducen las habilidades, los conocimientos y la capacidad como elementos para determinar la idoneidad de los aspirantes, y se regula una nueva fórmula de concurso (concurso específico) en el cual se podrá exigir la elaboración de memorias, la realización de entrevistas, tests profesionales o la valoración de informes normalizados. Por otro lado, se mantiene el sistema de libre designación para determinados puestos de trabajo y se regula de manera más completa y exhaustiva la carrera administrativa del funcionario y la remoción del puesto de trabajo.

c) Órganos de representación del personal

En lo tocante a órganos de representación del personal, el proyecto de ley se adecua a la normativa básica estatal y establece que los órganos de representación son las juntas de personal o los delegados de personal y prevé, igualmente, la posibilidad de que la Mesa General nombre un mediador o mediadores cuando no sea posible llegar a acuerdos en la negociación o surjan conflictos en los acuerdos o pactos.

Finalmente, hay que decir que el proyecto de ley se ha tramitado de manera simultánea en la Ley estatal 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Habida cuenta de que buena parte del contenido de esta norma tiene carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, ha hecho falta adaptar parte de las medidas que se contienen a las peculiaridades de la Administración de la Generalitat. Así, por ejemplo, derivan de esta ley la nueva definición de oferta de empleo público, la creación de nuevas situaciones administrativas (la excedencia voluntaria incentivada, la expectativa de destino, la excedencia por agrupación familiar), la figura de la jubilación anticipada incentivada, el nuevo régimen de la excedencia voluntaria por interés particular y la posibilidad de elaborar planes de empleo u otras medidas e instrumentos de racionalización de los recursos humanos.

La Dirección General de la Función Pública está introduciendo en estos momentos una serie de medidas, tanto de apoyo interno, como la optimización y la redefinición del GIP —aplicación de gestión integrada de personal—, o bien la reforma normativa de la que ya hemos hablado, como otras que tienen por finalidad la descentralización de la gestión de los recursos hacia el resto de departamentos. Es decir, las funciones de esta Dirección General se decantan hacia el impulso de nuevas políticas y hacia el asesoramiento a los departamentos de la Generalitat más que hacia la gestión de recursos humanos propiamente dicha.

Indicamos a continuación las líneas básicas de actuación de la Dirección General de la Función Pública.

6.2. *Redimensionamiento de efectivos*

En la evolución de los efectivos de la Generalitat durante los últimos 6 años se pone de manifiesto una tendencia al incremento de recursos humanos. Así, el personal de administración y técnico ha aumentado en un 31,26 %, el personal docente en un 7,67 % y el personal estatutario en un 16,07 %. De hecho, se planteó de manera seria la necesidad de contención del gasto de personal a principios del año 1992, y durante 1993 y 1994 ha habido una voluntad efectiva de contener el gasto y optimizar los recursos humanos disponibles. A pesar de ello, hay algunos motivos esenciales para entender este incremento de personal. Por un lado, en ocasiones las competencias no han sido traspasadas con el personal que prestaba servicios. Este supuesto se ha dado sobre todo en servicios administrativos y eso explica un mayor crecimiento en este ámbito que en otros sectores, como las grandes áreas prestacionales, en las que los traspasos fueron completos. También, como ya indicábamos más arriba, ha habido una tendencia a pensar que el crecimiento de la Administración podía ser ilimitado, es decir, que cuando surgía la necesidad de prestación de un nuevo servicio no se concebía la posibilidad de asumirlo con unos recursos humanos ya existentes.

En estos momentos, la Administración de la Generalitat —como la mayoría de administraciones de nuestro entorno socioeconómico— está llevando a cabo una política de contención del gasto, que se ha materializado en diferentes acuerdos de Gobierno durante los años 1993 y 1994. Actualmente, el personal al servicio de la Generalitat se sitúa alrededor de los 107.000 trabajadores. Como consecuencia de la situación económica y de déficit público resulta del todo imprescindible optimizar el rendimiento de los recursos humanos de los que dispone la organización y abordar las nuevas necesidades con los recursos ya existentes, con el fin de contribuir a la contención del déficit presupuestario mediante la reducción progresiva y selectiva de efectivos.

La aplicación de las políticas de personal dirigidas al redimensionamiento de plantillas y al logro de una reducción progresiva y no traumática del número de efectivos es reciente y todavía no ha podido dar los frutos que cabe esperar. No obstante, hay que destacar que se ha invertido la tendencia incrementista que se producía en los últimos años. Así, para el periodo 1990-1991 el incremento fue del 5,16 %; para el periodo 1991-1992, del 5,51 %, y para el periodo 1992-1993, del 3,95 %. De hecho, la previsión por lo que respecta al Gobierno de la Generalitat se fija en la reducción del 6 % de la plantilla hasta el año 1996. Esta reducción se tiene que hacer en ámbitos específicos de manera selectiva y, básicamente, en áreas no prestacionales.

Se espera que esta tendencia se acentúe notablemente en los próximos años, especialmente con la congelación parcial de las ofertas de ocupación pública, la mejor utilización de los recursos internos, la optimización y el desarrollo de sistemas informáticos que simplifiquen los procedimientos genéricos y la posibilidad de poner en práctica planes específicos como el Plan de jubilaciones voluntarias incentivadas o el Sistema corrector del absentismo laboral, ambos ya empleados en el ámbito municipal con unos resultados muy positivos.

Otra medida relacionada con la dimensión de plantillas ha sido el Decreto 328/1993, de 28 de diciembre, y la Orden de 3 de febrero de 1994, de desarrollo de éste, que tienen como finalidad la simplificación y la agilización del procedimiento de modificación de relaciones de puestos de trabajo y al mismo tiempo establecer unos criterios de economía en lo que respecta a la motivación de la modificación. (Cuadros 4-6).

6.3. Plan de evaluación de los recursos humanos

Mediante Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, de 30 de mayo, se ha establecido la puesta en marcha del Plan de evaluación de recursos humanos. Este plan se llevará a cabo a lo largo del año 1994 y tendrá continuidad durante 1995 y 1996.

Los objetivos generales de este Plan son los siguientes:

- a) Aumentar el grado de identificación con el servicio público de los trabajadores de la Generalitat mediante el establecimiento de un marco formal que incremente la comunicación entre los jefes y sus colaboradores.
- b) Reforzar el ejercicio de las funciones directivas por parte de los cargos directivos.
- c) Obtener informaciones aplicables a los procesos de provisión de puestos de trabajo mediante la aplicación de cuestionarios de evaluación que tendrán como finalidad valorar individualmente diferentes aspectos de la aportación de cada trabajador a la organización, sus capacidades en el ejercicio de las funciones que tiene asignadas y las necesidades de mejora de formación.
- d) Obtener informaciones aplicables a los procesos de planificación de actuaciones formativas.
- e) Introducir elementos que favorezcan la implantación de sistemas de dirección por objetivos.

Estas son algunas de las áreas fundamentales de actuación de la Dirección General de la Función Pública, pero en el éxito de una buena política de recursos humanos han de concurrir varios factores y sólo de la intersección de todos ellos podremos hacer una evaluación global de los cambios. Esto significa que para que el cambio sea efectivo se ha de incidir en diferentes ámbitos de actuación, algunos de los cuales ya hemos indicado, como ahora el dimensionamiento de las plantillas, la selección, la clasificación de puestos de trabajo o la evaluación. Otro aspecto fundamental para conseguir integrar las políticas de recursos humanos en la estrategia global de la mejora organizativa es la formación de personal, tanto directivo como de otros niveles de la organización. De ahí el papel fundamental que desempeñan las escuelas de administración pública.

6.4. *La formación de los recursos humanos: existencia y papel de las escuelas de administración pública*

La formación de los servidores públicos es una de las bases fundamentales de una buena política de recursos humanos y el instrumento esencial para conseguir una función pública profesional y competitiva. Desde esta perspectiva, la Escuela de Administración Pública de Cataluña, con una sólida tradición en la Administración pública catalana, ha asumido esta tarea desde el año 1987. Sin embargo, en algunos casos, como consecuencia de necesidades formativas muy específicas y sectoriales se han creado centros de formación especializada. Este es el caso del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, el Instituto de Estudios de la Salud, la Escuela de Policía de Cataluña o la Escuela de Bomberos.

El Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Justicia. Su actividad formativa se dirige al personal que trabaja en el ámbito de la justicia juvenil, funcionarios de las oficinas judiciales, etcétera. También se han iniciado programas dirigidos a magistrados y jueces de Cataluña y una oferta de formación permanente descentralizada para funcionarios de servicios penitenciarios, lo que ha permitido ofrecer un programa global a la mayoría de funcionarios de servicios penitenciarios en su lugar de trabajo.

Otra iniciativa que hay que destacar en este terreno es la colaboración con el ámbito universitario, que permite que alumnos en prácticas, tanto de segundo ciclo de carreras universitarias como de cursos de posgrado, realicen periodos de prácticas en la Dirección General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación, en la Dirección General de Justicia Juvenil o en las oficinas judiciales.

Por lo que respecta al Instituto de Estudios de la Salud, éste también lleva a cabo en el ámbito sanitario una formación específica basada en la descentralización mediante las áreas de gestión del Instituto Catalán de la Salud y de las delegaciones territoriales del Departamento, que permite obtener una formación más adecuada a las necesidades de los puestos de trabajo y al mismo tiempo hace posible una distribución de la oferta formativa más equilibrada en el territorio. Las actividades del Instituto también se basan en la colaboración con otras instituciones públicas o privadas.

La Escuela de Administración Pública de Cataluña se regula mediante la Ley 4/1987, de 24 de marzo. Esta Ley formalizó la recuperación de una institución pública catalana con una sólida tradición histórica, a pesar de tener una existencia fluctuante motivada por los acontecimientos políticos del momento.

Desde la reinstauración de la Generalitat en el periodo democrático, la Escuela ha desempeñado un papel fundamental como institución básica de selección, formación y estudio en materia de Administración pública, y ha establecido un marco abierto que promueve la cooperación con otras instituciones públicas y privadas y, de manera especial, con las universidades de Cataluña.

Durante estos años, la Escuela, además de un incremento cuantitativo de su actividad formativa, se ha preocupado y se preocupa por dos ámbitos fundamentales en la formación. Por un lado, la consolidación de la función pública directiva, con la introducción de conceptos del *management* privado y, por otro, la tendencia a promover una formación de los funcionarios, según las necesidades determinadas de los puestos de trabajo, con una programación de la formación a partir de las necesidades, provenientes de los diferentes departamentos, y no tanto de la oferta, con lo

que se pretende satisfacer mucho mejor las expectativas de la organización y de sus profesionales.

Indicamos algunos datos sobre la actividad formativa de la Escuela de Administración Pública de Cataluña durante 1993. Durante este año se efectuaron 886 cursos, con un total de 37.895 horas lectivas y la asistencia de 19.372 alumnos. La duración media de cada curso fue de 42,77 horas y la asistencia fue de 21,87 alumnos por curso. La distribución de estas actividades formativas ha sido la siguiente:

Actividades formativas de la Escuela de Administración Pública de Cataluña: 1993

Destinatarios	Cursos	Horas lectivas	Asistentes
<i>Cursos de perfeccionamiento administrativo</i>			
Grupos A y B	90 (10,16 %)	2.648 (6,99 %)	3.317 (17,12 %)
Grupos C y D	106 (11,96 %)	2.341 (6,17 %)	2.618 (13,51 %)
Grupo E	28 (3,16 %)	490 (1,29 %)	447 (2,31 %)
<i>Cursos instrumentales (para todos los grupos)</i>			
Informática	171 (19,30 %)	3.526 (9,31 %)	1.694 (8,75 %)
Lengua catalana	396 (44,70 %)	23.275 (61,42 %)	9.792 (50,55 %)
Lenguaje administrativo	22 (2,48 %)	1.320 (3,48 %)	446 (2,30 %)
Lenguajes de especialidad	26 (2,94 %)	1.094 (2,89 %)	439 (2,27 %)
Idiomas extranjeros	47 (5,30 %)	3.201 (8,45 %)	619 (3,19 %)
<i>Totales</i>	886	37.895	19.372

Especial atención al desarrollo de la actividad directiva

En este sentido se inscribe el despliegue de actividades adaptadas a las múltiples necesidades en materia de formación técnica, desarrolladas en función de los diversos niveles, áreas y responsabilidades de mando. Por consiguiente, la Escuela lleva a cabo acciones programáticas basadas fundamentalmente en la especialización, por lo que respecta a la función directiva, a la integración en áreas internacionales y a la vinculación de la Administración con los nuevos medios informáticos. Reseñamos aquí, solamente, el *Curso para la formación de nuevos funcionarios directivos*, de una duración de 600 horas lectivas y 6 meses de periodo de prácticas.

Otra actuación en el ámbito de la formación de directivos ha sido las dos ediciones del *Seminario sobre estrategias de innovación en la gestión de servicios públicos: el papel de los altos cargos*. Este seminario se ha organizado conjuntamente con la John F. Kennedy School of Government, la Universidad Autónoma de Barcelona y ESADE. Estos seminarios estaban dirigidos a los secretarios generales y directores generales de la Administración de la Generalitat. La primera edición tuvo lugar en septiembre de 1993 y la segunda en el mes de diciembre; asistieron un total de 120 altos cargos del Gobierno autonómico.

La gran novedad que aportaba este *Seminario* fue que los casos prácticos sobre proyectos de modernización administrativa o sobre el papel de los altos cargos en el cambio organizativo que se presentaron eran en algunos casos de la Administración de la Generalitat. Se expuso, por ejemplo, todo el proyecto de la Oficina de Gestión Unificada que más arriba mencionábamos, desde el punto de vista de la dificultad que en algunos casos representa un cambio de orientación de los servicios públicos.

6.5. *La profesionalización de la función pública*

Otro aspecto que destacar de las políticas de recursos humanos, en tanto que ha sido un elemento decisivo para la profesionalización y por tanto modernización de su función pública, es el horario laboral del personal que presta servicios. El horario de 37,5 horas semanales en franjas de mañana y tarde favorece la profesionalización de la función pública y estimula la dedicación exclusiva al puesto de trabajo.

7. Perspectivas, conclusiones

Como ya he indicado más arriba, el Gobierno de la Generalitat ha priorizado en su agenda política la modernización administrativa. Hay que decir que, al mismo tiempo, a pesar de los muchos aspectos negativos de la crisis económica, ésta ha tenido una incidencia positiva para provocar un replanteamiento del sector público. La crisis ha hecho que los gestores públicos se planteen y reflexionen acerca de la necesidad de optimización de los recursos económicos y humanos y que se conciba la Administración pública como un agente social más que no tiene que suponer un peso añadido a la sociedad, sino que ha de contribuir al impulso económico y social del país. En estos momentos la Administración tiene una función de intermediario financiero y quizás sería bueno que estas funciones fuesen asumidas por instituciones privadas que pudiesen adelantar dinero a los ciudadanos, invertirlo o darlo cuando se retirasen.

Debemos reflexionar sobre si tenemos que seguir ampliando el Estado del bienestar; quizás la respuesta sea que no. Por ejemplo, Alemania seguramente tendrá de aquí a unos años un gasto público del 40% del PIB y en estos momentos es del 46%. El gasto público nuestro está situado ya en estos momentos alrededor del 40%. Entonces, ¿es preciso que nosotros sigamos toda esta trayectoria, o ya podemos plantearnos los servicios públicos desde otra perspectiva?

En este sentido, la Administración pública catalana ha de iniciar un proceso permanente de evaluación de sus políticas públicas. Esta experiencia, por lo que respecta a la Generalitat, es todavía muy incipiente y por este motivo es del todo necesario desarrollar mucho más la dirección por objetivos y los sistemas de indicadores, ya que sin una planificación y un control de las actuaciones es difícil determinar cuál es el objeto de la evaluación y su resultado.

Por otra parte, hay que decir que la existencia de órganos especializados en proyectos de mejora de la organización o de las políticas de recursos humanos, a pesar de tener un sólido apoyo político, no es una medida suficiente por sí misma. Porque lo esencial de cualquier proyecto de mejora es la capacidad de transmitir estas necesi-

dades de cambio al resto de la organización, tanto en un nivel horizontal de alta dirección de los departamentos, como de arriba abajo, sin que se rompa ningún eslabón del engranaje. También es cierto que la mejora no es un objetivo finito, sino todo lo contrario, y el esfuerzo de la organización por superarse tiene que ser constante. Las necesidades de la sociedad cambian y los recursos tecnológicos evolucionan con mucha rapidez, por tanto, el objetivo fundamental de una organización moderna y responsable es el de adaptarse a unas circunstancias sociales y aprovechar los recursos —que desde una posición privilegiada le han sido asignados— para poder responder a estas expectativas.

Finalmente, hay que señalar la importancia del cambio de cultura en la Administración pública, porque todos los proyectos y las actuaciones que hemos mencionado no tienen ningún valor si la organización —es decir, todas las personas que trabajan en ella— no se identifican con ésta y con su misión de servidores públicos.

Cuadro 1: Entidades autónomas administrativas (21-5-1993)

Entidades	Código	GIP	Func.	Inter.	Lab. i.	Lab. t.	A-Ev	Total
Instituto Nacional de Educación Física	PR65		43	1	110	18	1	173
Patronato de la Montaña de Montserrat	PR80				8	6		14
Instituto Catalán de la Mujer	PR75		15	2	8	5		30
Instituto de Estudios Medirreáneos	PR68				1	18		19
Escuela de Policía	GO75		24	22	4	9	1	60
Escuela de Administración Pública	GO80		42	7	3	2	1	55
Instituto Catalán de Seguridad Vial	GO90		5	4	2	7	2	20
Instituto de Estadística	EC85		30	29	23	46	7	135
Instituto Catalán de Nuevas Profesiones	EN60		5		3	2		10
Instituto de Estudios de la Salud	SA35		42	11		4	3	60
Instituto de las Letras Catalanas	CU50		3	3		2		8
Museo de la Ciencia y de la Técnica								
Museo de Arqueología de Cataluña								
Biblioteca de Cataluña								
Junta de Aguas	ACBC		3		35	29		67
Instituto Catalán de la Viña y el Vino	PO47		165	19	211	23		418
Inst. para la Promoción y Formación de Cooperativas	AG30		17	6	19	6	1	49
Centro de Estudios Jurídicos y Form. Especializada	TR30		3	2			1	6
Instituto Catalán de Consumo	ACCE		15	8	5	2	3	33
Instituto Catalán de Voluntariado	CO50		11	14			1	26
Junta de Residuos	BE33					4	1	5
	MA70		31	10	5	1	1	48
Total			454	138	437	184	23	1236

Cuadro 2: Organismos autónomos comerciales, industriales y financieros (20-5-1993)

Organismos	Código GIP	Func.	Inter.	Lab. i.	Lab. t.	A-Ev	Total
Instituto Catalán de Servicios a la Juventud	PR60	59	15	214	112		400
Entidad Autónoma del Diario Oficial y Publicaciones	PR70	3		62	8	2	75
Instituto Catalán de Crédito Agrario	EC75	1		20	3	2	26
Instituto Catalán de Finanzas	EC80		1	12	10	1	24
Organización de Espectáculos y Fiestas	CU40			36	74	4	114
Instituto Catalán del Suelo	PO55	137	17	9	48	3	214
Comisión de Puertos	PO50	23	2	34	7		66
Instituto Cartográfico	PO60	45	1	69	98		213
Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas	BE50			23	6	1	30
Total		268	36	479	366	13	1162

Cuadro 3: Empresas de la Generalitat de Catalunya: Sociedades anónimas y entidades de derecho público sometidas al derecho privado

<i>Denominación</i>	<i>Departamento al que se adscribe</i>	<i>Norma creadora</i>
Centro Informático de la Generalitat, S.A.	Presidencia	Ley 9/1983. DOGC 336
Centro Divulgador de la Informática, S.A.	Presidencia	Decreto 375/1984. DOGC 502
Centro de Alto Rendimiento Deportivo	Presidencia	Ley 13/1988. DOGC 1088
Centro de Telecomunicaciones de la Generalitat de Catalunya	Presidencia	Ley 15/1993. DOGC 1840
Turismo Juvenil de Cataluña, S.A.	Presidencia	Resolución de 15 de septiembre de 1993. DOGC 1811
Corporación Catalana de Radio y Televisión	Presidencia	Sin publicación
Televisión de Cataluña, S.A.	Presidencia	Sin publicación
Cataluña Radio, S.R.G., S.A.		Resolución de 14 de junio de 1988. DOGC 1009 ³
Principal de Servicios, S.A.		Resolución de 14 de junio de 1988. DOGC 1009 ³
Principal de Ediciones, S.A.		Resolución de 14 de junio de 1988. DOGC 1009 ³
Principal de Video, S.A.		Resolución de 21 de diciembre de 1992. DOGC 1688
Sistemas de Emergencias Médicas, S.A.	SCS-Sanidad y Seguridad Social	Resolución de 17 de febrero 1993. DOGC 1713
Instituto de Diagnóstico para la Imagen	SCS-Sanidad y Seguridad Social	Resolución de 31 de agosto de 1992. DOGC 1644
Gestión de Servicios Sanitarios	SCS-Sanidad y Seguridad Social	Resolución de 31 de agosto de 1992. DOGC 1644
Instituto de Asistencia Sanitaria	SCS-Sanidad y Seguridad Social	Resolución de 1 de septiembre de 1992. DOGC 1644
Gestión y Prestación de Servicios a la Salud	SCS-Sanidad y Seguridad Social	Decreto de 5 de septiembre de 1979. DOGC 30
Ferrocarriles de la Generalitat de Catalunya	Política Territorial y O. P.	Decreto 379/1981. DOGC 172 ²
Ferrocarriles de Montaña de Grandes Pendientes, S.A.	Política Territorial y O. P.	Decreto 306/1987. DOGC 908
Túneles y Accesos de Barcelona, S.A.C. (TABASA)	Política Territorial y O. P.	Resolución de 6 de marzo de 1991. DOGC 1419
Catalònia Ex-Import, S.A.	INCASOL-Política Territorial y O. P. CIDEM-Industria y Energía	
Centro Integral de Mercancías y Actividades Logísticas, S.A.	INCASOL ¹	Resolución de 10 de septiembre de 1991. DOGC 1648
Gestión de Infraestructura, S.A. (GISA)	Política Territorial y O. P.	Ley 3/1993. DOGC 1689
Ente de Suministro de Agua	Política Territorial y O. P.	Ley 4/1990. DOGC 1271
Sociedad de Riegos de Cataluña, S.A.	Política Territorial y O. P. - Agricultura, G. y P.	Resolución de 4 de marzo de 1991. DOGC 1420

Equazar, S.A.	INCASOL-PTOP y Sec. Gral. Deportes-Presidencia	Resolución de 29 de marzo de 1993. DOGC 1729
Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA)	Agricultura, Ganadería y Pesca	Ley 23/1965. DOGC 621
Forestal Catalana, S.A.	Agricultura, Ganadería y Pesca	Resolución de 16 de febrero de 1988. DOGC 960
Promotora de Exportaciones Catalanas, S.A. (PRODECASA)	Agricultura, Ganadería y Pesca	Resolución de 21 de octubre de 1987. DOGC 760
Ente para el Cese Agrario, S.R.L. ⁴	Agricultura, Ganadería y Pesca	Resolución de 4 de agosto de 1993. DOGC 1799
Aceites de Cataluña, S.A.	Prodecasa-Agricultura, Ganadería y Pesca	Resolución de 4 de octubre de 1993. DOGC 1809
Centro de Iniciativas para la Reinserción (CIRE)	Justicia	Ley 5/1989. DOGC 1143
Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)	Industria y Energía	Ley 5/1985. DOGC 531
Laboratorio General de Ensayos e Investigación	Industria y Energía	Ley 23/1984. DOGC 494
Instituto de Investigación Aplicada del Automóvil (IDJADA)	Industria y Energía	Ley 2/1990. DOGC 1243
Instituto Catalán de Energía (ICAEN)	Industria y Energía	Ley 9/1991. DOGC 1440
Energética de Instalaciones Sanitarias, S.A.	CIDEM-Industria y Energía y SCS-Sanidad y S. S.	Orden de 2 de julio de 1991. DOGC 1470
Eficiencia Energética, S.A.	ICAEN-Industria y Energía	Resolución de 21 de noviembre de 1991. DOGC 1524
Administración, Promoción y Gestión, S.A. (ADIGSA)	Bienestar Social	Resolución de 21 de agosto de 1992. DOGC 1642
Junta de Saneamiento	Medio Ambiente	Ley 19/1991. DOGC 1520
Junta de Residuos	Medio Ambiente	Ley 6/1993. DOGC 1776
Total empresas de la Generalitat	39*	

- La Resolución de 10 de septiembre de 1992 (DOGC 1648) da publicidad al Acuerdo de autorización de construcción de una sociedad autónoma adscrita al INCASOL, sin que aparezca el nombre de dicha sociedad.
- En el Decreto se autoriza su compra.
- En la Resolución no figura el nombre de las sociedades.
- Es una sociedad de responsabilidad limitada.
* No se han contabilizado las empresas en las que participa la Generalitat mediante el CIDEM, el IRTA, el Instituto Cartográfico u otras entidades adscritas a la Administración de la Generalitat de Catalunya.
No se incluyen las Sociedades de Garantía Recíproca.

Cuadro 4: Evolución del personal al servicio de la Generalitat de Catalunya

<i>Colectivos</i>	1988	1989	1990	1991	1992	1993	<i>Previsión</i>
							1994 (-2,5 %)
Admtvo. y técnico	23.237	25.053	27.444	28.860	30.449	31.652	31.334
Docentes	39.513	40.986	41.724	42.087	41.870	42.546	41.483
Estatutarios	28.699	31.444	30.259	31.116	33.267	33.508	32.671
Totales	91.449	97.483	99.427	102.063	105.586	107.706	105.488

Nota: Personal docente: a partir del año 1992 no se computa el personal de sustituciones.

Personal estatutario: a partir del año 1990 no se computa el personal de sustituciones.

Cuadro 5: Personal al servicio de la Generalitat de Catalunya. Relación por departamentos (periodo 1992-93)

<i>Departamentos</i>	<i>Efectivos</i> a 12.1992	<i>Efectivos</i> a 12.1993	<i>Previsión</i> <i>efectivos</i> a 12.1994
Agricultura, Ganadería y Pesca	2.222	2.501	2.470
Bienestar Social	3.266	3.424	3.507
Comercio, Consumo y Turismo	479	490	477
Cultura	1.005	1.106	1.091
Economía y Finanzas	720	905	943
Educación	5.130	4.958	4.821
Personal docente	41.870	42.546	41.483
Gobernación	4.237	4.469	4.283
Industria y Energía	514	501	500
Justicia	3.593	3.807	3.725
Medio Ambiente	219	276	336
Política Territorial y O. P.	2.818	2.791	2.729
Presidencia	1.414	1.704	1.687
Sanidad y Seguridad Social	2.160	2.070	2.018
Instituto Catalán de la Salud	1.414	1.326	1.293
Estatutario	33.267	33.508	32.671
Servicio Catalán de la Salud	220	287	280
Trabajo	1.038	1.037	1.174
Totales	105.586	107.706	105.488

Cuadro 6: Análisis del personal de administración y técnico al servicio de la Generalitat de Catalunya* (12.1993)

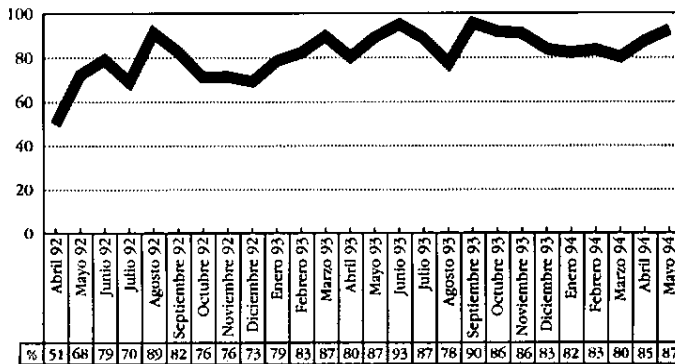
	<i>Grupo</i>					<i>Total</i>
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	
Mujeres	2.766	2.664	3.038	4.934	2.017	15.419
Hombres	3.862	1.931	3.018	5.804	1.618	16.233
Total	6.628	4.595	6.056	10.738	3.635	31.652

Altos cargos

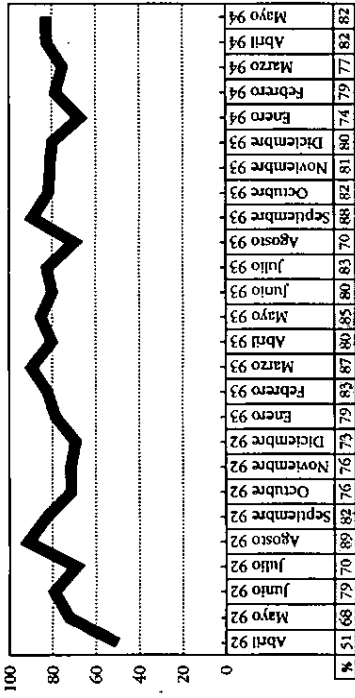
	<i>Funcionarios en servicios especiales</i>	<i>No funcionarios</i>	<i>Total</i>
Mujeres	8	5	13
Hombres	39	75	114
Total	47	80	127

*No incluye personal docente ni estatutario.

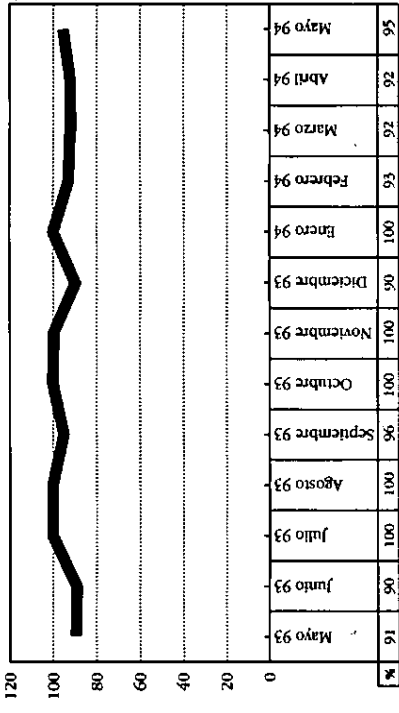
Gráfica 1: Porcentaje de expedientes resueltos el mismo día respecto a los presentados (Total OGU)



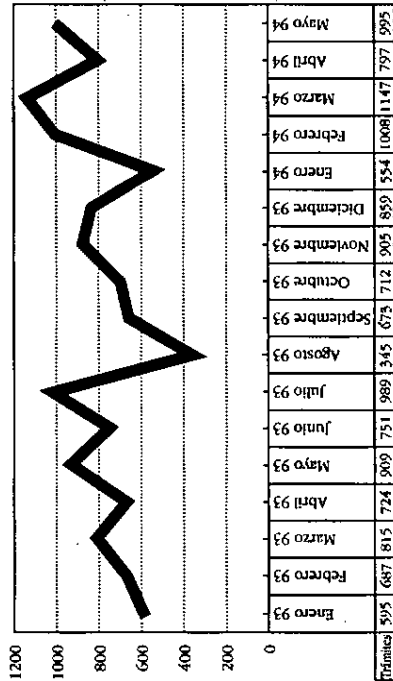
Gráfica 2: Porcentaje de expedientes resueltos el mismo día respecto a los presentados (OGU de Barcelona)



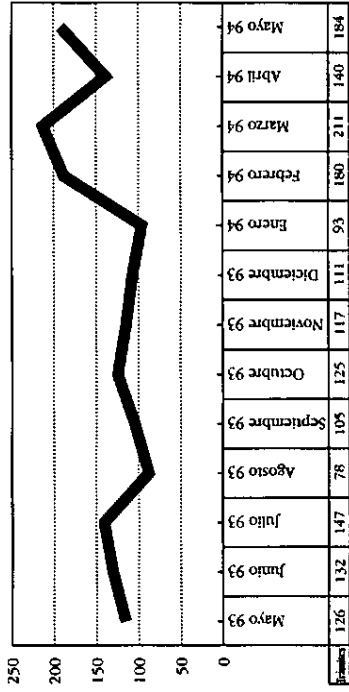
Gráfica 4: Porcentaje de expedientes resueltos el mismo día respecto a los presentados (OGU de Girona)



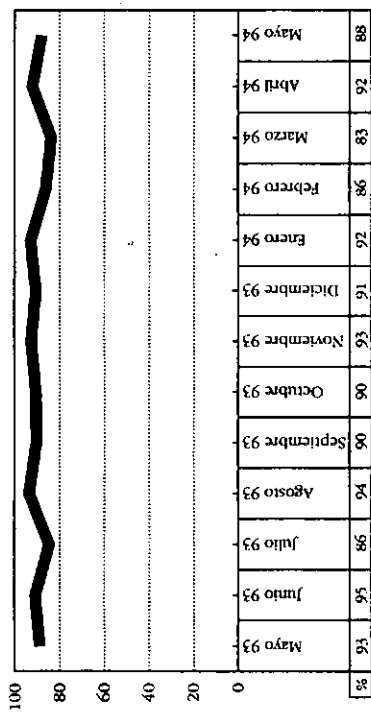
Gráfica 3: Número de trámites mensuales (OGU de Barcelona)



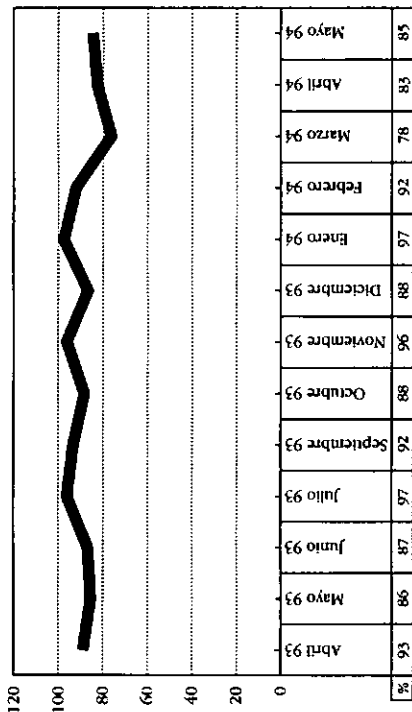
Gráfica 5: Número de trámites mensuales (OGU de Girona)



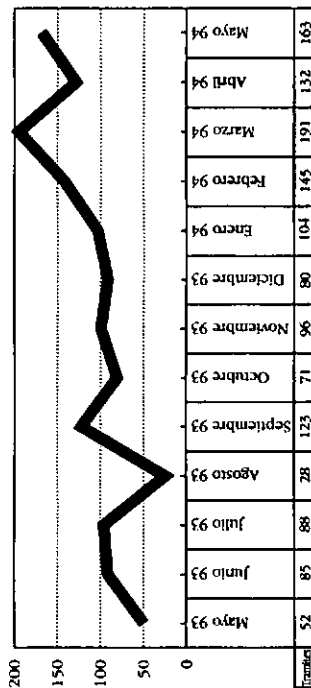
Gràfica 6: Porcentaje de expedientes resueltos el mismo día respecto a los presentados (OGU de Lleida)



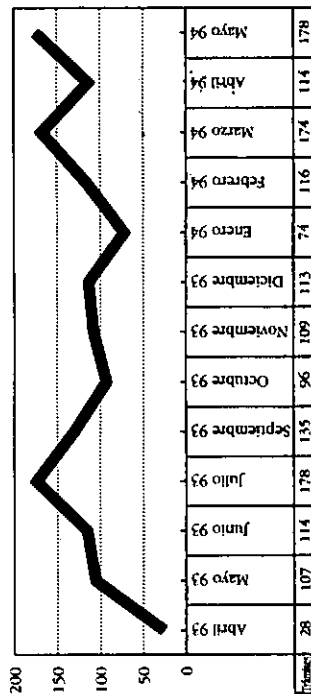
Gràfica 8: Porcentaje de expedientes resueltos el mismo día respecto a los presentados (OGU de Tarragona)



Gràfica 7: Número de trámites mensuales (OGU de Lleida)



Gràfica 9: Número de trámites mensuales (OGU de Tarragona)



Bibliografía

Estudios

- 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.
- Koldo Echebarria y 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.
- Jordi Mas y Carles Ramió, *Tècniques d'auditoria operativa aplicades a l'Administració Pública*, Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració (col. «Estudis»), Barcelona, 1992.

Manuales de normas y procedimientos

- 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.
- Manual del règim disciplinari dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, 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.

