

ESPECIAL
«LA MODERNITZACIÓ
ADMINISTRATIVA
A LES COMUNITATS
AUTÒNOMES»

Estudis

INTRODUCCIÓ

Després de quasi quinze anys d'existència de les comunitats autònomes, la literatura sobre funcionament autòndmic té un gruix quantitatiu i qualitatiu força important (sobretot pel que fa a l'aproximació més clarament jurídica). Malgrat això, podem constatar que ben poca cosa sabem en relació amb la configuració real dels aparells administratius autòndmics i la seva evolució al llarg d'aquests anys. Aquest número especial de la revista *Autonomies* vol contribuir a omplir aquesta mancança, aprofitant la proliferació relativa i desigual de programes, plans i projectes de modernització administrativa a diverses comunitats autònomes.

És ben conegut el notable mimetisme en relació amb les estructures administratives centrals amb què les naixents autonomies configuraren els seus propis aparells administratius. La voluntat política d'una ràpida legitimació, la manca de tradició administrativa de les comunitats autònomes, el ritme dels traspasos, o la falta de solucions alternatives a l'abast en aquells moments, són arguments que s'han anat donant per explicar aquesta configuració administrativa fortament mimètica. Certa connexió s'ha establert també entre els primers intents modernitzadors a l'Administració de l'Estat i els primers símptomes de canvi als aparells administratius de les comunitats autònomes.

En el cas de l'Administració de l'Estat, després d'alguns projectes de reforma que mai no passaren del paper, apareix l'informe anomenat *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado* (MAP, 1986). Aquest estudi impulsat pel ministeri Almunia era essencialment un diagnòstic sobre els «mals» de l'Administració pública espanyola i un primer esbós del que haurien de ser les línies de millora. Explícitament, s'abandona el concepte de «reforma» per assumir el més genèric de «modernització», força inspirat en les experiències de canvi que s'estaven donant a la Gran Bretanya o als països escandinaus. Després d'això, s'han succeït l'Estudi Delphi a alts càrrecs, els acords MAP-sindicats sobre modernització administrativa, el primer Pla de modernització, la Llei 30/1992 de procediment administratiu i certs canvis normatius en la regulació de les condicions de treball dels funcionaris públics (Llei 22/1993). En general, podem considerar aquest balanç com força discret en relació amb les expectatives que van generar les ja esmentades *Reflexiones...*. Fins i tot, el mateix president del Govern, Felipe González, ho acceptava en referir-se en unes declaracions prèvies a les eleccions de juny de 1993 a la «reforma encara pendent de l'Administració pública».

A les comunitats autònomes (amb l'excepció de la creació al 1985, per part de la Generalitat de Catalunya, de l'anomenat Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organit-

zació de l'Administració, que, però, no va activar-se realment fins al 1989), els programes de modernització administrativa són bàsicament posteriors als primers estudis de canvi de l'Administració central. I, de fet, comparteixen moltes de les seves idees-força, que, com ja hem esmentat, resulten coherents amb el que impulsen governs occidentals, des del de Thatcher o Major a la Gran Bretanya, fins al de Rocard a França, o Clinton-Gore als EEUU.

El nucli central d'aquest especial d'*Autonomies* gira a l'entorn d'aquests projectes i realitzacions de canvi a les administracions públiques de vuit de les disset comunitats autònomes. Hi són presents les autonomies del 151 (Catalunya, País Basc, Galícia i Andalusia), dues amb competències ampliades o especials (Navarra i Comunitat Valenciana), i dues del 143 (Madrid i Aragó). En general, tot i deixant ampla llibertat d'acció als diferents responsables de cada article, s'ha buscat una certa descripció del que ha estat i és avui l'estructura administrativa a cada comunitat, tant pel que fa a l'organigrama de les conselleries o els departaments, com pel que fa a organismes autònoms i empreses públiques. Així mateix, s'apunten els principals problemes existents i els projectes de canvi i les accions ja realitzades o en curs de realització.

Sense voluntat de fer-ne aquí un resum, sí que direm que l'orientació general que es detecta en aquestes experiències es fonamenta en elements com:

- La preocupació creixent pels costos i els resultats de l'acció administrativa, ara centrada a contraure el creixement de la despesa i de les persones al servei de cada administració i un major èmfasi en l'avaluació de resultats;
- El canvi en les relacions amb el ciutadà, en la seva condició d'usuari-contribuent, i amb plena consciència del valor que té el temps en tots els tràmits i relacions de l'Administració amb els ciutadans;
- La influència del *management* privat en les alternatives de canvi, sobretot pel que fa a aquelles parcel·les de l'Administració més orientades a la producció i distribució de serveis, influència, però, que s'entén necessari recrear o repensar, donades les especificitats del sector públic; i
- Finalment, la introducció massiva d'eines informàtiques, que s'orienten a mecanitzar l'activitat administrativa ordinària i a potenciar les vies de relació amb el ciutadà.

També de manera general, podem dir que els canvis que s'han anat produint, o bé que trobem presents en els projectes de modernització a les respectives comunitats autònomes, giren a l'entorn d'aquests temes:

- Modificacions en els sistemes de reclutament, accés i mobilitat dels funcionaris públics, com també intents de trobar vies més flexibles de promoció i retribució;
- Canvis organitzatius, que pretenen racionalitzar les estructures orgàniques, simplificar-les, o, per exemple, evitar la seva utilització per a finalitats retributives;
- Gran èmfasi en la millora, la simplificació i l'agilitació de procediments i tràmits;
- Nova orientació en els mecanismes de control, intentant superar el formalisme tradicional i orientant-se cap a indicadors d'eficàcia i eficiència;

- Se subratlla també la necessitat de resituar els serveis comuns o horitzontals (com personal, compres, recursos financers), perquè compleixin la seva funció auxiliar dels serveis de línia;
- Cert esforç de formació dels treballadors del sector públic, que va des d'accions formatives en gestió i direcció per a càrrecs de comandament fins a la massiva introducció a les eines informàtiques per a tots en general.

Cal dir, però, que, amb l'excepció de Catalunya, on encara es poden comptabilitzar algunes accions de modernització administrativa, la panoràmica general és més de projecte que de realització. Potser els diferents diagnòstics comencen a ser més clars, però no ho són ni les voluntats polítiques (preocupades davant dels previsible costos d'una operació d'aquesta mena i dels pocs resultats a curt termini), ni les solucions (que cada cop més les han de buscar els diferents protagonistes i que no les ofereix del tot ni el *management* privat ni les experiències comparades).

Aquest especial d'*Autonomies* es completa amb quatre articles més, tots ells estretament relacionats amb els temes de la gestió a les administracions públiques i quasi tots centrats en problemàtiques diverses que afecten el funcionament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i que poden ser força rellevants en l'experiència d'altres comunitats. Un d'ells fa un plantejament molt actualitzat sobre les relacions entre models de gestió de l'Administració pública, canvis en l'entorn i posicions político-ideològiques dels protagonistes d'aquestes administracions. El segon, es dedica a analitzar els models interpretatius dels processos de canvi a les administracions públiques, amb algunes exemplificacions centrades en la Generalitat de Catalunya. En l'apartat de *Notes*, hem inclòs els altres dos articles. El primer, ens presenta una original anàlisi organitzativa de la Sindicatura de Comptes que anticipa possibles i prometedores continuïtats. El segon, fa un balanç de la gestió a Catalunya del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), amb dades i comentaris crítics des de l'aproximació de les relacions intergovernamentals.

Volem des d'aquí agrair la bona acceptació que la proposta d'aquest especial va tenir en la Direcció i Consell de Redacció de la Revista, com també l'eficaç tasca de coordinació i tractament dels textos per part de Raimon Alamany, responsable d'edicions de l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya.

Joan Subirats
*Catedràtic de Ciència Política i de l'Administració
de la Universitat Autònoma de Barcelona*

