

# L'ADMINISTRACIÓ ANDALUSA ENTRE LA MODERNITZACIÓ I EL CLIENTELISME

Antonio J. Porras Nadales  
Catedràtic de Dret Constitucional

## 1. L'estructura administrativa

L'accés de la Comunitat Autònoma d'Andalusia al procés autonòmic va tenir un caràcter notablement conflictiu, amb el desencadenament del Referèndum d'iniciativa autonòmica del 28 de febrer de 1980,<sup>1</sup> que pretenia obrir la via al model «privilegiat» del procés autonòmic de l'article 151 de la Constitució; no obstant això, el posterior disseny estructural dels seus aparells de Govern i d'Administració a partir de l'Estatut d'autonomia i de la posterior Llei del Govern i de l'Administració de 1983<sup>2</sup> no semblen diferenciar-se excessivament ni dels seus precedents comparats amb altres comunitats autònomes ni del model implícit de referència, el del propi Estat central.<sup>3</sup> A més de la natural falta d'originalitat creativa, algunes raons funcionals expliquen aquesta tendència a l'homologació de les estructures governamentals i de l'Administració andalusa respecte del model de referència del mateix Estat central: durant el període àlgid de transferències (que comprèn bàsicament la primera legislatura, 1982-1986) es va percebre la conveniència, si més no, transitòria, de generar estructures paral·leles a les de la mateixa Administració central amb l'objectiu que tant els processos de negociació com la posterior recepció de competències i de funcionaris tinguessin camins més operatius de desenvolupament. La tendència natural a la rigidesa dels aparells burocràtics va contribuir probablement a petrificar aquesta estructura bàsica<sup>4</sup> que amb petites variacions subsisteix fins a l'actualitat, la qual integra deu conselleries (Presidència, Governació, Economia i Finances, Obres Públiques i Transports, Agricultura i Pesca, Treball, Sanitat, Educació i Ciència, Assumptes Socials, Cultura i Medi Ambient) estructurades en serveis centrals i delegacions provincials en les vuit províncies; l'atribució de competències en educació i sanitat fa que aquests dos sectors siguin els principals nuclis de prestació de serveis que agrupen el personal docent i sanitari.

Això no obstant, juntament amb aquesta tendència natural a perfilar un model d'administració poc diferenciat, la mateixa tensió lògica del procés de transferències explica també alguns dels impulsos originaris cap a la creació d'organismes autònoms o d'empreses públiques: durant el període del president Escuredo —en la fase pre-

1. Cf. Agustín Ruiz Robledo, *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988; *El ordenamiento jurídico andaluz*, Civitas, Madrid, 1991. A. Porras Nadales, «El referendun de iniciativa autonómica de 28 de febrero en Andalucía», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15, 1980.

2. Cf. G. Cámara, J. Sánchez, J. Terrón, *El Gobierno y la Administración*, Col·lecció «Estatuto de Andalucía», vol. III, Ariel, Barcelona, 1990.

3. Cf. B. Pendas, «Gobierno y forma de gobierno en las comunidades autónomas». Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», a *Documentación Administrativa*, núm. 215.

4. Cf. Una panoràmica comparada a E. Lucas Murillo de la Cueva, «Los gobiernos de las comunidades autónomas», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992.

autonòmica i els primers anys de vida parlamentària—,<sup>5</sup> l'objectiu programàtic fonamental que alimentava el procés autonòmic era la concepció de la Junta com a instrument de lluita contra el secular subdesenvolupament econòmic d'Andalusia,<sup>6</sup> la qual cosa implicava una posició bel·ligerant en els intents per assumir, des de la pròpia Junta, les empreses de l'INI, mitjançant l'òrgan regionalitzat existent, la SODIAN. Després del rebuig directe del Govern central a aquesta petició, es va haver de posar en marxa una alternativa immediata amb la creació d'organismes autònoms i d'empreses públiques que constituïrien el «sector públic» en miniatura de l'economia andalusa: això es va concretar bàsicament en l'aparició de l'IPIA (Institut per a la Promoció Industrial d'Andalusia) i la SOPREA (Societat per a la Promoció i Reconversió Econòmica d'Andalusia); aquests organismes van ser creats el 1983 i refosos el 1987 en l'actual IFA (Institut de Foment d'Andalusia).

L'èxit relatiu d'algunes de les iniciatives posades en marxa per aquests organismes autònoms<sup>7</sup> pot ser una de les causes que expliquen la tendència que al llarg del temps consisteix a derivar gran part dels continguts competencials específics de les diferents conselleries cap a empreses públiques o organismes autònoms i, fins i tot, cap a societats mercantils amb capital públic. En aquesta tendència podria suggerir-se la predilecció per formes de gestió autònoma en àmbits caracteritzats per un major contingut de prestacions, és a dir, sectors de l'Administració compromesos en l'aplicació de polítiques públiques que requereixen un major grau de penetració sobre el propi teixit social; mentrestant l'estructura administrativa tradicional continuaria funcionant en aquells sectors en què predomina la simple gestió administrativa, en funcions de control, d'autorització o, fins i tot, de contractació amb empreses privades.

Però es tracta també d'una tendència que reproduceix igualment pautes d'organització de la mateixa Administració central: entre les excepcions lògiques podem trobar clars paral·lelismes entre l'INSALUD i el SAS (Servei Andalús de Salut), entre l'ICONA i l'AMA (Agència de Medi Ambient), entre l'INSERSO i l'IASS (Institut Andalús de Serveis Socials), entre l'Institut Nacional d'Estadística i l'IEA (Institut d'Estadística d'Andalusia), entre l'INAP i l'IAAP (Institut Andalús d'Administració Pública), entre la Societat Estatal de Promoció i Equipament del Sòl (SEPES) i l'Empresa Pública del Sòl d'Andalusia (EPSA) o, fins i tot, entre l'IRYDA i el IARA (Institut Andalús de Reforma Agrària).

En l'ordenació cronològica d'aquestes iniciatives referides a la creació d'organismes autònoms pot deduir-se una determinada seqüència que assenyalaria els tombants fonamentals de l'orientació programàtica de l'intervencionisme públic en l'esfera autonòmica andalusa:<sup>8</sup> una primera fase centrada en iniciatives d'un clar contingut eco-

5. Període que respon paradigmàticament a l'esperit propi de la fase *maximalista* de configuració «nacional» de la Comunitat Autònoma en el sentit de Putnam; cf. R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *La pianta e le radici*, Il Mulino, Bolònia, 1985.

6. Cf. A. Porras Nadales, «El sistema de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía», a la col·lecció *Estatuto de Andalucía (I)*, Ariel, Barcelona, 1990.

7. Cf. M. Barzelay, José M. O'Kean, *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias. El caso IPIA*, Instituto de Estudios Fiscales, en relació amb els plans d'actuació referents al sector del màrmol de Macael (Almeria), Madrid, 1989.

8. Cf. per a un desenvolupament més ampli, A Porras, «La institucionalización de la Junta de Andalucía», a *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 4, 1990, pàg. 35-39; i «El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: el caso de Andalucía», a *Revista de Fomento Social*, núm. 191, vol. 48, 1993, pàg. 359-381.

nòmic o agrari (IPIA i SOPREA del 1983 i IARA i AMA del 1984); una segona fase en la qual s'articulen organismes de contingut prestacional típics de l'Estat del benestar (SAS del 1986, que absorbiria posteriorment l'Institut Andalusí de Salut Mental creat el 1984; EPSA del 1985; IASS del 1987); i, finalment, una tercera etapa en què predominen els organismes d'aplicació de polítiques de contingut cultural i de sentit modernitzador (Empresa Pública de Ràdio i Televisió d'Andalusia del 1987; Centre Andalusí d'Art Contemporani del 1990) amb una preferència cap a formes mercantils d'organització (CAT, Centre Andalusí de Teatre, del 1987; Intur-Joven del 1990; Orquestra de Sevilla del 1990).

Finalment, el 1993 culmina tardanament el procés de disseny institucional amb la creació del Consell Consultiu d'Andalusia.

## 2. El personal al servei de l'Administració

No obstant això, tot aquest disseny estructural se situa en un context institucional altament polititzat, en el qual la majoria absoluta mantinguda reiteradament pel PSOE en les eleccions autonòmiques del 1982, del 1986 i del 1990, configura un mecanisme d'enquadrament del personal burocràtic caracteritzat per processos de selecció de clientela,<sup>9</sup> fins al punt de poder-se suggerir que el problema dels funcionaris interins s'ha convertit en un dels problemes endèmics de la funció pública andalusa.

Es tracta d'un fenomen que respon igualment a determinats condicionaments originaris propis del moment de la configuració inicial de la nova estructura autonòmica: la necessitat de crear una *nova* Administració que parteixi de zero i en un context de clara desconfiança enfront al personal anterior de l'època franquista sembla imposar una predilecció per la confiança política com a mecanisme primari de selecció, la qual cosa derivaria posteriorment en un circuit típicament clientelar;<sup>10</sup> aquesta tendència encaixa més harmoniosament en els mateixos organismes autònoms que en la Junta.

Les xifres del personal al servei de l'Administració andalusa, en una seqüència que integra els anys 1987, 1990 i 1993, són les següents:

Anys	1987	1990	1993
Personal funcionari	11.289	11.163	14.251
Personal laboral fix	6.861	10.367	12.139
Personal laboral temporal	5.799	7.560	6.925
Personal interí	6.861	7.651	3.915

Font: Conselleria de Governació

9. Ha estat particularment Alejandro Nieto qui ha insistit en l'«arrasadora ocupació dels centres de poder i dels llocs de treball per part dels militants i dels simpatitzants polítics», precisament en un moment històric en què existia la millor oportunitat per muntar una administració estatal democràtica i unes administracions autonòmiques modernes «començant com es començava de zero», a «La reforma de la Administració pública en España», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992.

10. Cf. En general sobre el tema, A. Porras Nadales, «Representación política y clientelismo: el caso de Andalucía», a *Revista de Fomento Social*, núm. 188, 1992, pàg. 47.

Un estudi elaborat per l'Empresa Metra-Seis l'any 1994 assenyala que només el 17 % dels funcionaris de les conselleries i dels serveis centrals de la Junta han accedit al seu lloc de treball per oposicions; quasi una tercera part del personal consultat (el 31 %) ha aconseguit el seu lloc a l'Administració autonòmica per nomenament intern, mentre que la quarta part (el 24 %) és personal transferit d'altres administracions. De la resta de les possibles vies d'accés a la Junta apareixen amb una certa significació el Programa Andalusia Jove (el 8 %) i llocs per a treballs específics (un 5 %). Segons els resultats d'aquest treball<sup>11</sup> el perfil mitjà del funcionari andalús que treballa en els serveis centrals és el d'una dona de menys de quaranta anys, casada, i amb estudis mitjans o superiors; de fet, el 57 % del personal són dones.

Juntament amb el personal al servei directe de l'Administració, el disseny legislatiu de la majoria dels organismes autònoms i de les polítiques sectorials preveu naturalment la incorporació de representants de sectors socials (sindicats o patronals) o de sectors ciutadans usuaris dels serveis corresponents, en un intent d'incorporació dels subjectes o dels grups socials afectats, per mitjà d'un sistema de consells:<sup>12</sup> això no obstant, enfront al disseny formal d'aquest tipus de mecanismes d'obertura institucional a la societat civil, la pràctica andalusa sembla demostrar en alguns casos la predilecció per formes de designació des de la pròpia instància política, i en altres l'escassa funcionalitat pràctica d'aquest tipus d'organismes que sovint es prolonguen durant anys sense ser convocats. En definitiva, l'alt grau de politització institucional deriva en una escassa incidència dels mecanismes de presència directa dels ciutadans sobre l'esfera pública.

### 3. Opacitat i transparència: la informació al ciutadà

El primer dels objectius amb què s'iniciava la primera fase del Pla de modernització que es va posar en marxa a partir dels anys noranta era el de la millora de la informació i de la comunicació al ciutadà: es tracta d'un tipus d'iniciativa que en el context autonòmic, amb una administració nova, escassament coneguda, i generadora d'un efecte immediat de més complexitat, potser revestia més prioritat. El Decret 57/1983 de creació de les Oficines d'Informació marca el començament de les iniciatives de modernització de l'Administració autonòmica andalusa en aquest camp: encara que el seu procés d'aplicació ha estat relativament lent, l'objectiu de creació de les oficines d'informació al públic en tots els serveis centrals i en les delegacions de la Junta pot considerar-se que, globalment, s'ha aconseguit; fins i tot, en alguns casos amb experiències d'oficines d'informació de dimensió comarcal (en la Badia de Cadis) i de «finestreta única» que abasta les administracions autonòmica, central i europea, a Granada. Juntament amb funcions estrictament informatives, les oficines reben i tramiten iniciatives, queixes i reclamacions, a més de funcionar com a registre d'entrada.

El posterior Decret 262/1988 va completar el sistema d'informació pública als usuaris mitjançant la creació del *Llibre de suggeriments i reclamacions*, que hi ha als

11. Cf. un resum d'aquest treball a la premsa diària de 22 de maig de 1994, concretament a ABC, pàg. 51.

12. Cf. A Porras Nadales, «Coordinación e impulso político, a J. Cano (coord.), Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial, Parlament d'Andalusia, Tecnos, Madrid, 1990.

registres generals de les conselleries i de les delegacions provincials. Encara que tota denúncia motiva l'obertura de l'expedient corresponent, que si s'escau pot tramerre's a la inspecció de serveis, els seus efectes es projecten exclusivament sobre l'esfera del control intern i, per tant, no és un element substitutiu dels recursos administratius eventuals.<sup>13</sup>

Ambdues iniciatives han experimentat posteriorment un procés d'innovació tecnològica per mitjà de la incorporació de recursos informàtics, que han donat lloc als terminals de l'*Autoservei d'informació*, complementats posteriorment amb la *línia 900* de telèfons gratuïts d'informació administrativa, i els serveis de Videotex. L'*Autoservei d'Informació* ofereix en pantalla fins a cinc opcions d'informació referides a la pròpia Junta (amb organismes de les conselleries), i a la ubicació física dels organismes i de les delegacions, un menú elemental sobre procediments per realitzar algun tràmit, serveis d'informació i oficines d'atenció directa, i el llibre de suggeriments i de reclamacions. Per la seva banda, el Videotex, desenvolupat en el marc del Programa STAR de la Comunitat Europea, ha incorporat fins ara sumaris del *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* i anuncis de concursos i oposicions, encara que la previsió d'aplicacions operatives conté moltes altres dades com el catàleg de béns, llistes públiques, dades electorals, convocatòries del Pla andalús juvenil, beques, biblioteques, bústia de suggeriments, congressos, etc.

Malgrat l'amplitud de les iniciatives en aquest camp, no es disposa de resultats avaluatius que permetin detectar el grau real d'ús i d'eficàcia, sinó que es manté una imatge alternativa de relativa opacitat de l'Administració autonòmica reflectida reiteradament en els informes del defensor del poble d'Andalusia.

#### 4. Racionalització administrativa i noves tecnologies

1. Després d'aquesta fase inicial d'obertura informativa de l'Administració autonòmica als ciutadans, el Decret 260/1988 obre el camí a les iniciatives de la Junta d'Andalusia en la recerca d'una major eficiència dels seus serveis, i centralitza en la Conselleria de Governació les funcions de direcció i impuls en aquest camp, que es canalitzaran per mitjà dels programes de racionalització administrativa, o bé per mitjà de projectes concrets:<sup>14</sup> els objectius prioritaris definits pel Decret se centren en la simplificació de procediments i tràmits administratius que afecten un gran nombre de ciutadans i en particular si es tracta de col·lectius desafavorits, o iniciatives generadores de treball; aquestes mesures es consideraven també aplicables als tràmits relacionats amb l'Exposició Universal de 1992. Com a òrgan consultiu i d'assessorament es crea la Comissió Interdepartamental de la Coordinació i Racionalització Administrativa, integrada, a més de membres de la mateixa conselleria de Governació, pels secretaris generals de la resta de conselleries i d'organismes autònoms, sense cap presència de membres o experts aliens a la mateixa Administració.

13. L'article 9 del Decret 262/1988 esmentat estableix en realitat que les denúncies formulades no han de tenir en cap cas la qualificació de recursos administratius ni han de paralitzar els terminis fixats per la normativa per interposar-los.

14. Cf. sobre això, la secció «Noticias de la Administración Autonómica», a càrrec de José I. Morillo-Velarde, a *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3, 1990, pàg. 239-246.

En el marc d'aquest programa de racionalització administrativa té lloc l'aparició de l'Ordre de 28 de juliol de 1989 en la qual s'estableixen els criteris de normalització de formularis i de paper imprès, i es crea el Registre de formularis de la Junta d'Andalusia.

Aquest disseny normatiu continua, al llarg d'un procés d'aplicació caracteritzat per la seva relativa lentitud,<sup>15</sup> fins al punt que les iniciatives autonòmiques passen a solapar-se amb els programes de modernització posats en marxa des del 1992 en l'Administració central, particularment a partir del nou marc legal establert per la Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.<sup>16</sup> Un ampli conjunt de dotze decrets (del 132 al 143, de 7 de setembre) es van encarregar en aquest sentit de concretar els terminis administratius i els efectes del silenci administratiu en els més de cinc-cents procediments vigents referits a àrees competencials de les deu conselleries de la Junta. El criteri seguit en la regulació casuística atorga un efecte estimatori de les sol·licituds davant la inactivitat administrativa en supòsits de drets pre-existents dels ciutadans; i efectes desestimatoris en els supòsits que les sol·licituds:

- a) Tinguin incidència en el domini o en el servei públic.
- b) Generin obligacions econòmiques per a l'Administració.
- c) Entrin en joc interessos mediambientals, del patrimoni històric o de seguretat o salut pública.

El resultat final sembla allunyar, en tots els casos, l'horitzó programàtic del silenci positiu de la pràctica burocràtica de la Junta d'Andalusia, sense que quedi clar en quina mesura s'aplica una simplificació efectiva del procés dels tràmits administratius.<sup>17</sup>

2. Si acceptem, com ha proposat Alejandro Nieto, que el discurs recurrent sobre la reforma de l'Administració experimenta a Espanya, des de finals dels anys vuitanta i començaments dels noranta, una certa reconversió retòrica fins a transformar-se en un projecte relativament ambigu de «modernització»,<sup>18</sup> sembla clar que la principal derivació operativa d'aquest projecte a Andalusia se situa en el context de la introducció de noves tecnologies i, en particular, de la informàtica i la telemàtica.

Amb una inversió en el parc informàtic andalús d'uns 6.000 milions de pessetes aproximadament, el procés d'innovació tecnològica té el seu origen en la Comissió d'Informàtica regulada per l'Ordre de 2 de febrer de 1982, que posteriorment va

15. Tal com reflecteix Morillo-Velardea a la revista esmentada *Administración de Andalucía*, núm. 3, pàg. 245, el Decret 262/1988 establia que en el termini d'un mes a partir de la seva publicació (17 de setembre de 1988) la Conselleria de Governació determinaria les característiques del *Libro de sugerencias i reclamaciones* i, en canvi, l'ordre amb les instruccions corresponents és de 2 de maig del 1989, i es va publicar al *Boletín Oficial del Estado* el 19 de maig.

16. Sobre l'impacte general d'aquesta nova normativa en l'Estat de les autonomies, cf. Tomàs Font, «Organización administrativa de las comunidades autónomas», a *Informe comunidades autónomas 1993*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 1994.

17. Cf. al respecte, F. López Menudo, «La actividad de las comunidades autónomas. Andalucía», a *Informe comunidades autónomas 1993*, pàg. 93-117. Institut de Dret Públic, Barcelona, 1994.

18. Cf. Alejandro Nieto, «La reforma de la Administración Pública», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, pàg. 145-157.

passar a dependre de la mateixa Presidència, fins a l'aprovació del Pla Informàtic de l'Administració andalusa (elaborat per l'empresa ENTEL) el 19 de juliol de 1983. Les posteriors reestructuracions administratives fan que aquesta competència correspongui a la Direcció General d'Organització i de Mètodes, que inicialment depenia de la Conselleria de Presidència (Decret 295/1984) i després de la de Governació (Decret 130/1986) fins a refundre's el 1993 en la Direcció General d'Organització Administrativa i Inspecció General dels Serveis. Diversos decrets d'agost de 1988 (161 i 264) i de juny de 1992 (104 i 110) regulen les funcions i els òrgans competents en l'elaboració o el desenvolupament de la política informàtica de la Junta i també el règim d'adquisició d'equips.

Després del disseny dels grans sistemes horitzontals (el Sistema integrat de gestió de personal, realitzat en col·laboració amb l'empresa SADIEL participada per la mateixa Junta, i el Sistema de comptabilitat pressupostària de despeses i ingressos per a la Conselleria d'Economia i Finances) es posen en marxa diversos projectes singulars amb incidència en aspectes estratègics de la gestió burocràtica: en tots aquests projectes la Junta va comptar amb la col·laboració especial de l'empresa japonesa Fujitsu a Màlaga.

Per la seva projecció en l'àmbit de la racionalització burocràtica cal destacar en primer lloc el programa TEXJA (Sistema informatitzat de gestió i seguiment d'expedients) que normalitza els procediments administratius amb un sistema de registre automàtic, i permet un seguiment dels expedients fins que aquests s'arxiven, i que es va començar a aplicar el 1993. A nivell documental el CIDJA (Centre d'Informació i Documentació de la Junta d'Andalusia, adscrit a la Conselleria de la Presidència) es configura com l'òrgan especialitzat en bases de dades, tant de la documentació de la Junta com de bases de dades més antigues. El seu equivalent en l'àmbit científic és el CICA (Centre Informàtic Científic d'Andalusia) en el qual s'inclouen el CSIC i les universitats andaluses. En el sector de l'ensenyament no universitari actua el Subprograma de noves tecnologies, com a continuació de l'anterior Pla Alhambra del 1985; i en l'àmbit de la difusió cultural, l'Enciclopèdia electrònica d'Andalusia realitzada per a l'Exposició Universal del 1992. Pel que fa a medi ambient, el SINAMBA (Sistema d'informació ambiental d'Andalusia), dependent de l'Agència de Medi Ambient, integra un conjunt de bases de dades referides al medi natural, al sòcio-econòmic, a les activitats d'impacte sobre el territori, i incorpora imatges digitals de satèl·lit. Nombrosos programes afecten de la mateixa manera la xarxa hospitalària i sanitària, les diferents àrees de gestió de les conselleries, i també la informació al públic (cf. l'apartat anterior). Algunes d'aquestes iniciatives s'han incorporat en processos de coordinació per mitjà d'actuacions conjuntes promogudes des de l'INAP, com les Jornades TECNIMAP, que permeten, per exemple, la introducció del sistema METRICA de tractament informàtic de l'Administració central.

## 5. Administració i gestió pública

L'èxit raonable amb què es poden valorar aquestes iniciatives de modernització tecnològica posades en marxa en l'Administració andalusa<sup>19</sup> afecten en tot cas un dels

19. És un èxit necessàriament provisional si es té en compte que en general els processos d'innovació tecnològica tenen sempre un període de maduració molt lent, cf. José M. Serrano, «La política econòmi-

suports instrumentals fonamentals de la gestió pública estratègica: l'altra cara del problema depèn bàsicament dels processos de concertació social (integra en el seu cas sectors d'experts o grups de coneixement de projecció acadèmica) i de l'eficàcia d'aplicació final.

La concertació social ha tingut certament un notable desenvolupament quantitatiu en nombroses esferes de l'acció pública a Andalusia, a més del seu camp natural de les relacions laborals: encara que, a l'hora de valorar l'eficàcia final com a element d'incorporació operativa de la societat organitzada en els processos de debat i de decisió pública i també en el posterior control de la mateixa acció pública,<sup>20</sup> cal subratllar la dificultat que suposa enfrontar-se al secular problema de la desvertebració del teixit social andalús;<sup>21</sup> aquesta és certament una característica comuna a un altre tipus de societats perifèriques o subdesenvolupades.<sup>22</sup>

Pel que fa a la posició activa dels grups de coneixement o dels sectors de procedència acadèmica pot constatar-se una presència notable d'economistes (sobretot agraris) en una primera etapa de predomini estratègic de polítiques d'antisubdesenvolupament que són substituïts per un domini relatiu de geògrafs o experts en plantejament territorial durant la segona meitat dels anys vuitanta. A partir de llavors, i coincidint amb l'etapa final de la presidència de Rodríguez de la Borbolla, quan els conflictes interns en el partit governant generen una relativa «soledat» en el disseny de la programació política, la incidència de possibles nous sectors o nous grups de coneixement sembla perdre no només rellevància sinó també la seva posició relativament autònoma per, en tot cas, incorporar-se dins de l'staff de les diferents conselleries de la Junta.<sup>23</sup>

Per altra banda, caldria recordar que, en general, el problema de la generació de consensos socials en la fase de disseny de les diferents polítiques públiques<sup>24</sup> presenta un potencial subjacent de conflictivitat enfront al predomini dels esquemes d'orientació o *impuls polític* que, sobretot, en un context de majoria absoluta, presideixen els

ca de las comunidades autónomas en la crisis de los noventa», a *Informe comunidades autónomas 1993*, vol. I, Institut de Dret Públic, Barcelona, 1994.

20. Cf. sobre el tema en general, G. Majone, *Evidence, argument & persuasion in the policy process*, Yale UP, 1989; i D.A. Lax, J.K. Sebenius, *The manager as negotiator. bargaining for cooperation and competitive gain*, Free Press, Nova York, 1986 (trad. esp. IEF).

21. Precisament, aquesta desvertebració constitueix el diagnòstic bàsic de la realitat andalusa sobre el qual es construeix el mite programàtic de la vertebració d'Andalusia, que condiciona una de les fases més constructives de la gestió del president Rodríguez de la Borbolla, la qual cosa implica una superació del diagnòstic originari del subdesenvolupament econòmic d'Andalusia. Al respecte, cf. A. Porras Nadales, «La institucionalización de la Junta de Andalucía», a *Administración de Andalucía*, núm. 4, ja esmentat; i «El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: el caso de Andalucía», a *Revista de Fomento Social*, núm. 48, també esmentat.

22. Cf. sobre això, J.M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, Univ. Pittsburgh Press, 1977; D. Nohlen, R.-O. Schultze (Hrg.), *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*, N. Brockmeyer, Bochum, 1985. I per al cas andalús, A. Porras Nadales, «Desarrollo autonómico y crisis del Estado social (El caso de Andalucía)», a *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 37, 1987, pàg. 219-131.

23. Cf. sobre el tema, A. Porras Nadales, «El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: el caso de Andalucía», a *Revista de Fomento Social*, núm. 48, 1993.

24. En definitiva, es tracta del desenvolupament d'aquest model d'«administració adequada al consens», al qual s'ha referit Claus Offe, a *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema. Madrid, 1988.



models d'actuació fins ara vigents a Espanya;<sup>25</sup> això fa situar la concertació social en una posició de mera fase estratègica que s'intenta instrumentalitzar des de la mateixa esfera política.

En un esquema comprensiu es podria dir que des de la Junta d'Andalusia aquest problema s'ha enfrontat mitjançant una diversitat de respostes:

1. En primer lloc, apareixeria el que podríem anomenar una resposta *reductiva*, que consisteix bàsicament a limitar l'àmbit d'interlocució a sindicats i patronals amb els quals la Junta d'Andalusia manté tradicionalment un marc favorable de diàleg gràcies als ajuts financers subministrats per mitjà de fons de formació. Aquest ambient favorable de diàleg (encara que generalment amb les organitzacions socials majoritàries o «representatives») només ha estat alterat o per circumstàncies externes a la Junta (com ha passat amb ocasió de les diferents convocatòries sindicals de vagues generals) o per la mateixa dificultat que en algunes ocasions ha tingut la Confederació d'Empresaris d'Andalusia (CEA) per articular de manera unificada el teixit empresarial andalús enfront a la competència indirecta que suposen les cambres de comerç.

2. En segon lloc, podem parlar d'un tipus de resposta *colonitzadora* (si utilitzem la terminologia Habermas) que consisteix a aconseguir la concertació social per mitjà de les organitzacions creades o controlades indirectament des de la pròpia òrbita d'hegemonia política de la Junta, és a dir, el que ha pogut passar amb organitzacions socials tradicionalment polititzades com les associacions de veïns, o els moviments socials amb una alta dependència de l'esfera pública com les organitzacions de consumidors.

3. Finalment, cal parlar d'un tipus de resposta *legitimadora* utilitzada a vegades en els diferents processos de planificació econòmica, generalment per sectors professionals o experts de l'àmbit acadèmic. La presència d'aquests grups s'utilitza només com un tipus d'element-façana en les fases preliminars de la programació política corresponent, després de la qual sorgeix la posterior i decisiva *decisió política* adoptada relativament al marge del procés de debat previ.

Per això, si la cultura de la concertació social sembla, doncs, que compta amb un ampli marge d'acceptació difusa en la realitat andalusa (encara que operi generalment amb un cert grau d'opacitat), no obstant això, la seva incorporació operativa al conjunt del complex procés de disseny i d'aplicació de les polítiques públiques<sup>26</sup> presenta algunes deficiències: bàsicament la seva consideració com una fase prèvia de caràcter merament legitimador que, un cop acomplida, deixa el camí lliure a l'acció autònoma de l'esfera pública, sobretot en la seva fase posterior d'aplicació; de manera que finalment resulta ser la pròpia instància burocràtica, de forma relativament autònoma, l'encarregada d'enfrontar-se a la tasca fonamental de portar a la pràctica les diferents polítiques públiques.

25. Cf. A. Porras Nadas, «Las relaciones entre Gobierno y Administración en la Constitución española de 1978», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, y a *Representación y democracia avanzada*, Centre d'Estudis Constitucionals, Madrid, 1994.

26. Cf. en general, J. Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP. Madrid, 1989.

## 6. La cultura burocràtica

Ara bé, l'existència d'una classe burocràtica en la qual, pel que fa al seu reclutament, han predominat els processos clientelars, i les seves pautes de formació coincideixen bàsicament amb la tradició jurídic-administrativa, no semblen ser els millors precedents per avançar cap a pautes efectives de modernització burocràtica, almenys des de la perspectiva de la gestió pública contemporània. D'altra banda, el predomini d'un tipus de dependència de caràcter polític que condiciona directament l'acció pública, provoca alts i baixos notables que depenen de la mateixa conjuntura política: períodes electorals, repercussions de la conflictivitat interna dins del partit dominant (com passa en l'última època del període Rodríguez de la Borbolla, fins al 1990) o un altre tipus d'esdeveniments generen etapes de paràlisi relativa en el funcionament de la maquinària burocràtica, de manera que els processos d'aprenentatge social acaben projectant-se sempre en una dimensió molt fragmentària. Això explica els intents per superar alguns bloquejaments sectorials per mitjà de fórmules de gestió privada, com està passant en la gestió d'urgències sanitàries o en la d'ofertes culturals.

En altres ocasions, la dificultat per generar processos estables d'aprenentatge en l'aplicació de polítiques públiques depèn dels mateixos canvis que es fan a l'agenda.<sup>27</sup> així, després de l'experiència exemplar d'alguns plans d'actuació duts a terme per l'IPIA,<sup>28</sup> la línia estratègica seguida posteriorment per l'IFA ha estat més orientada a subministrar recolzament financer a determinades empreses, la conservació de les quals es considera prioritària per al teixit econòmic andalús, i s'ha actuat més aviat dins d'una filosofia d'amortiment dels efectes negatius de la crisi. Aquests canvis d'orientació han afectat també, amb una intensitat especial, l'àmbit rural després del període àlgid de la reforma agrària, amb el posterior Pla forestal, i el projecte de Pla de desenvolupament rural, més recent.

Les iniciatives en el camp de la formació del personal burocràtic portades a terme per l'IAAP (Institut Andalús d'Administració Pública) per mitjà dels seus plans anuals de formació s'han centrat fonamentalment en les àrees de procediment administratiu, de gestió financera i d'ús de noves tecnologies. A nivell documental i acadèmic, la revista trimestral *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, finançada per l'IAAP i iniciada el 1990, ofereix, a més d'una documentació jurídica exhaustiva, diverses seccions d'informes sobre l'estructura de les conselleries i dels organismes autònoms, encara que el seu nivell de divulgació més enllà de l'àmbit acadèmic potser no és suficient. Les relacions amb l'INAP en aquest terreny solen estar bastant limitades als camps de la informàtica i de la telemàtica aplicada a l'Administració pública i, ara per ara, és una incògnita el paper que poden desenvolupar en un futur les possibles diplomatures universitàries en gestió pública.

En definitiva, les pautes de modernització de la cultura burocràtica vigent en la Junta d'Andalusia presenten actualment uns nivells raonables d'insuficiència. Bàsicament es podria parlar de la coexistència de dos models, el jurídic-administrativista i l'econòmic-tecnocràtic: el primer, vinculat als serveis centrals i a les dependències

27. Cf. A. Porras Nadales, «El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico (...)», a *Revista de Fomento Social*, cit. 1993.

28. Plans recollits a M. Barzelay, José M. O'Kean, *op. cit.*

generals de la Junta, i el segon, vinculat fonamentalment a la Conselleria d'Economia i àrees annexes. Per això, probablement es pot explicar el fals debat subjacent en les iniciatives de modernització burocràtica més recents, segons el qual l'única via alternativa consistent, enfront del model vigent d'acció pública, seria la de la privatització i/o gestió privada de determinats serveis. Les profundes transformacions realitzades en el mapa polític andalús després de les eleccions autonòmiques de 12 de juny de 1994, amb la pèrdua de la majoria absoluta del PSOE (en el poder des del 1982), poden reforçar aquesta dicotomia en un nou context.

