

LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA ENTRE MODERNIZACIÓN Y CLIENTELISMO

Antonio J. Porras Nadales
Catedrático de Derecho Constitucional

1. La estructura administrativa

Aunque el acceso de la Comunidad Autónoma de Andalucía al proceso autonómico revistió un carácter notablemente conflictivo, con el desencadenamiento del referéndum de iniciativa autonómica de 28 de febrero de 1980¹ que pretendió abrir la vía al modelo «privilegiado» de proceso autonómico del artículo 151 de la Constitución, sin embargo el posterior diseño estructural de sus aparatos de Gobierno y Administración a partir del Estatuto de autonomía y la posterior Ley del Gobierno y la Administración de 1983² no parece diferenciarse excesivamente ni de sus precedentes comparados de otras comunidades autónomas ni del modelo implícito de referencia, el del propio Estado central.³ Algunas razones funcionales, aparte de la natural falta de originalidad creativa, explican esta tendencia a la homologación de las estructuras gubernamentales y de la Administración andaluza respecto del modelo de referencia del propio Estado central: durante el periodo álgido de transferencias (que abarcaría básicamente la primera legislatura, 1982-86), se percibió la conveniencia, al menos transitoria, de generar estructuras paralelas a las de la propia Administración central con el objetivo de que tanto los procesos de negociación como la posterior recepción de competencias y funcionarios tuviesen cauces más operativos de desenvolvimiento. La natural tendencia a la rigidez de los aparatos burocráticos contribuyó probablemente a petrificar esta estructura básica⁴ que, con pequeñas variaciones, subsiste hasta nuestros días, integrando diez consejerías (Presidencia, Gobernación, Economía y Hacienda, Obras Públicas y Transporte, Agricultura y Pesca, Trabajo, Salud, Educación y Ciencia, Asuntos Sociales, y Cultura y Medio Ambiente) estructuradas en servicios centrales y delegaciones provinciales en las ocho provincias. La atribución de competencias en educación y salud hace de estos dos sectores los principales núcleos de prestación de servicios, integrando al personal docente y sanitario.

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

2. Cfr. G. Cámara, J. Sánchez, J. Terrón, *El Gobierno y la Administración*, Colección «Estatuto de Andalucía» (III), Barcelona, 1990, Ariel.

3. Cfr. B. Pendas «Gobierno y forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988.

4. Cfr. una panorámica comparada en E. Lucas Murillo de la Cueva «Los gobiernos de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II) 1992.

No obstante, junto a esta tendencia natural a perfilar un modelo de administración escasamente diferenciado, el propio tensionamiento lógico del proceso de transferencias explica igualmente algunos de los impulsos originarios hacia la creación de organismos autónomos o empresas públicas: durante el periodo del presidente Escudero —en la fase preautonómica y en los primeros años de vida parlamentaria—,⁵ el objetivo programático fundamental que alimentaba el proceso autonómico era la concepción de la Junta como instrumento de lucha contra el secular subdesarrollo económico de Andalucía,⁶ lo que implicaba una posición beligerante en los intentos por asumir desde la propia Junta a las empresas del INI, a través del órgano regionalizado existente, la SODIAN. Tras el rechazo directo del Gobierno central a esta petición, tuvo que ponerse en marcha una alternativa inmediata mediante la creación de organismos autónomos y empresas públicas que constituirían el «sector público» en miniatura de la economía andaluza: lo que se concretó básicamente en la aparición del IPIA (Instituto para la Promoción Industrial de Andalucía) y la SOPREA (Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía), creadas en 1983 y refundidas en 1987 en el actual IFA (Instituto de Fomento de Andalucía).

El relativo éxito de algunas de las iniciativas puestas en marcha por estos organismos autónomos⁷ puede ser una de las causas que explican la tendencia, consistente a lo largo del tiempo, a derivar gran parte de los contenidos competenciales específicos de las distintas consejerías hacia empresas públicas u organismos autónomos, e incluso sociedades mercantiles con capital público. Una tendencia en la que podría sugerirse la predilección por formas de gestión autónoma en ámbitos caracterizados por un mayor contenido prestacional, es decir, sectores de la Administración comprometidos en la aplicación de políticas públicas que requieren un mayor grado de penetración sobre el propio tejido social; mientras que la estructura administrativa tradicional seguiría operando en aquellos sectores donde predomina la simple gestión administrativa, en funciones de control, autorización o incluso contratación con empresas privadas.

Pero se trata también de una tendencia que reproduce igualmente pautas de organización tomadas de la propia Administración central: con las lógicas salvedades, pueden efectivamente encontrarse claros paralelismos entre el INSALUD y el SAS (Servicio Andaluz de Salud), entre el ICONA y la AMA (Agencia de Medio Ambiente), entre el INSERSO y el IASS (Instituto Andaluz de Servicios Sociales), entre el Instituto Nacional de Estadística y el IEA (Instituto de Estadística de Andalucía), entre el INAP y el IAAP (Instituto Andaluz de Administración Pública), entre la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES) y la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA), o incluso entre el IRYDA y el IARA (Instituto Andaluz de Reforma Agraria).

5. Periodo que responde paradigmáticamente al espíritu propio de la fase *maximalista* de configuración «nacional» de la Comunidad Autónoma en el sentido de Putnam; *cf.* R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *La pianta e le radici*, Bologna, 1985, Il Mulino.

6. *Cfr.* A. Porrás Nadales «El sistema de competencias de la Comunidad autónoma de Andalucía» en Colección *Estatuto de Andalucía (I)*, Barcelona, 1990, Ariel.

7. *Cfr.* M. Barzelay, José M. O'Kean, *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias. El caso IPIA*, Madrid, 1989, Instituto de Estudios Fiscales, en relación con los planes de actuación referidos al sector del mármol de Macael (Almería).

En la ordenación cronológica de estas iniciativas referidas a la creación de organismos autónomos, puede deducirse una cierta secuencia que señalaría los hitos fundamentales de la orientación programática del intervencionismo público en la esfera autonómica andaluza:⁸ una primera fase centrada en iniciativas de claro contenido económico o agrario (IPIA y SOPREA de 1983; IARA y AMA de 1984); una segunda en la que se articulan organismos de contenido prestacional típicos del Estado de bienestar (SAS de 1986, que absorbería posteriormente al Instituto Andaluz de Salud Mental creado en 1984; EPSA de 1985; IASS de 1987); hasta una tercera etapa en la que predominan organismos de aplicación de políticas de contenido cultural y sentido modernizador (Empresa Pública de Radiotelevisión de Andalucía de 1987; Centro Andaluz de Arte Contemporáneo de 1990) con preferencia hacia formas mercantiles de organización (CAT, Centro Andaluz de Teatro de 1987, Intur-Joven de 1990, Orquesta de Sevilla de 1990).

Por último en el año 1993 culmina tardíamente el proceso de diseño institucional con la creación del Consejo Consultivo de Andalucía.

2. El personal al servicio de la Administración

Todo este diseño estructural se ubica sin embargo en un contexto institucional altamente politizado, donde la mayoría absoluta mantenida reiteradamente por el PSOE a lo largo de las elecciones autonómicas de 1982, 1986 y 1990, configura un mecanismo de encuadramiento del personal burocrático singularizado por procesos de selección clientelar,⁹ hasta el punto de poder sugerirse que el problema de los funcionarios interinos se ha convertido en uno de los problemas endémicos de la función pública andaluza.

Se trata de un fenómeno que responde igualmente a ciertos condicionamientos originarios propios del momento de configuración inicial de la nueva estructura autonómica: la necesidad de crear una *nueva* Administración partiendo de cero y en un contexto de clara desconfianza frente al anterior personal de la época franquista, parecen imponer una predilección por la confianza política como mecanismo primario de selección, lo que al cabo del tiempo derivaría en un circuito típicamente clientelar:¹⁰ una tendencia que encaja más armoniosamente en los propios organismos autónomos de la Junta.

Las cifras del personal al servicio de la Administración andaluza, en una secuencia que integra los años 1987, 1990 y 1993, son las siguientes:

8. Cfr. para un mayor desarrollo, A. Porras Nadales «La institucionalización de la Junta de Andalucía», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 4, 1990, pág. 35-59; y «El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: el caso de Andalucía», *Revista de Fomento Social*, núm. 191, vol. 48, 1993, pág. 359-381.

9. Ha sido particularmente Alejandro Nieto quien ha insistido en la «arrasadora ocupación de los centros de poder y de los puestos de trabajo por parte de militantes y simpatizantes políticos», precisamente en un momento histórico en que existía la mejor oportunidad para montar una administración estatal democrática y unas Administraciones autonómicas modernas «empezando como se empezaba de cero o casi de cero», en «La reforma de la Administración pública en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1992, núm. 34 (II).

10. Cfr. en general sobre el tema, Antonio Porras Nadales «Representación política y clientelismo: el caso de Andalucía», *Revista de Fomento Social*, núm. 188, 47, 1992.

| Años | 1987 | 1990 | 1993 |
|---------------------------|--------|--------|--------|
| Funcionarios | 11.289 | 11.163 | 14.251 |
| Personal laboral fijo | 6.861 | 10.367 | 12.139 |
| Personal laboral temporal | 5.799 | 7.560 | 6.925 |
| Interinos | 6.861 | 7.651 | 3.915 |

Fuente: Consejería de Gobernación

Un estudio elaborado por la empresa Metra-Seis en el año 1994 señalaba que únicamente el 17% de los funcionarios de las consejerías y servicios centrales de la Junta accedieron a su puesto de trabajo mediante oposiciones; casi una tercera parte del personal consultado (el 31%) consiguió su puesto de trabajo en la Administración autonómica mediante nombramiento interno, mientras que la cuarta parte (el 24%) lo hizo a través de transferencias de otras administraciones. Del resto de las posibles vías de acceso a la Junta aparecen con una cierta significación el Programa Andalucía Joven (el 8%) y puestos para trabajos específicos (un 5%). Según los resultados de este trabajo,¹¹ el perfil medio del funcionario andaluz que trabaja en los servicios centrales es mujer de menos de cuarenta años, casada y con estudios medios o superiores; de hecho, el 57% del personal son mujeres.

Junto al personal al servicio directo de la Administración, el diseño legislativo de la mayor parte de los organismos autónomos y de las políticas sectoriales prevé naturalmente la incorporación de representantes de sectores sociales (sindicatos o patronales) o de sectores ciudadanos usuarios de los respectivos servicios, en un intento de incorporación de los sujetos o grupos sociales afectados a través de un sistema de *consejos*.¹² sin embargo frente al diseño formal de este tipo de mecanismos de apertura institucional a la sociedad civil, la práctica andaluza parece demostrar o bien en algunos casos la predilección por formas de *designación* desde la propia instancia política, o bien en otros la escasa funcionalidad práctica de este tipo de organismos que a menudo languidecen años enteros sin ser convocados. En definitiva, el alto grado de politización institucional deriva en una escasa incidencia de los mecanismos de presencia directa de los ciudadanos sobre la esfera pública.

3. Opacidad y transparencia: la información al ciudadano

El primero de los objetivos con que se iniciaba la primera fase del Plan de modernización de la Administración puesto en marcha a partir de los años noventa era el de la mejora de la información y comunicación al ciudadano: se trata de un tipo de iniciativa que en el contexto autonómico, con una Administración nueva, escasamente conocida, y generadora de un efecto inmediato de mayor complejidad, revestía acaso una mayor prioridad. El Decreto 57/1983 de creación de las Oficinas de Información marca el comienzo de las iniciativas modernizadoras de la Administración

11. Cfr. un resumen del mismo en prensa diaria de 22 de mayo de 1994; en concreto *Abc*, pág. 51.

12. Cfr. A. Porras Nadales «Coordinación e impulso político», en J. Cano (coord.), *Comunidades Autónomas e Instrumentos de Cooperación Interterritorial*, Madrid, 1990, Tecnos, Parlamento de Andalucía.

autonómica andaluza en este campo: aunque su proceso de aplicación ha sido relativamente lento, el objetivo de creación de oficinas de información al público en todos los servicios centrales y delegaciones de la Junta puede considerarse globalmente alcanzado; incluso en algunos casos con experiencias de oficinas de información de dimensión comarcal (en la Bahía de Cádiz) y de «ventanilla única» abarcando a las administraciones autonómica, central y europea, en Granada. Junto a funciones estrictamente informativas, las oficinas reciben y tramitan iniciativas, quejas y reclamaciones, además de operar como registro de entrada.

El posterior Decreto 262/1988 vino a completar el sistema de información pública a los usuarios mediante la creación del *Libro de Sugerencias y Reclamaciones*, existente en los registros generales de las consejerías y en las delegaciones provinciales. Aunque toda denuncia motiva la apertura del correspondiente expediente que en su caso podrá ser remitido a la Inspección de Servicios, sin embargo sus efectos se proyectan exclusivamente sobre la esfera del control interno, no siendo, por lo tanto, un elemento sustitutivo de los eventuales recursos administrativos.¹³

Ambas iniciativas han experimentado posteriormente un proceso de innovación tecnológica mediante la incorporación de recursos informáticos, dando lugar a los terminales del Autoservicio de Información, complementados posteriormente con la *línea 900* de teléfonos gratuitos de información administrativa, y los servicios de Videotex. El Autoservicio de Información ofrece en pantalla hasta cinco opciones de información referidas a la propia Junta (con organigramas de las consejerías), a la ubicación física de los organismos y delegaciones, un menú elemental sobre procedimientos para realizar algún trámite, servicios de información y oficinas de atención directa, y libro de sugerencias y de reclamaciones. Por su parte el Videotex, desarrollado en el marco del Programa STAR de la Comunidad Europea, ha incorporado hasta ahora sumarios del *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y anuncios de concursos y oposiciones, aunque la previsión de aplicaciones operativas abarca a otros muchos datos como el catálogo de bienes, listas públicas, datos electorales, convocatorias del Plan andaluz juvenil, becas, bibliotecas, buzón de sugerencias, congresos, etc.

Pese a la amplitud de las iniciativas en este campo, no se dispone de resultados evaluativos que permitan detectar su grado real de uso y de eficacia, persistiendo por otra parte una imagen alternativa de relativa opacidad de la Administración autonómica reflejada reiteradamente en los informes del Defensor del Pueblo de Andalucía.

4. Racionalización administrativa y nuevas tecnologías

1. Tras esta fase inicial de apertura informativa de la Administración autonómica a los ciudadanos, el Decreto 260/1988 abre el camino a las iniciativas de la Junta de Andalucía en la búsqueda de una mayor eficiencia de sus servicios, centralizando en la Consejería de Gobernación las funciones de dirección e impulso en este campo, que se canalizarán a través de los programas de racionalización administrativa, o bien me-

13. El artículo 9 del citado Decreto 262/1988 establece en efecto que las denuncias formuladas no tendrán en ningún caso la calificación de recursos administrativos ni paralizarán los plazos establecidos en la normativa para interponerlos.

diante proyectos concretos:¹⁴ los objetivos prioritarios definidos por el Decreto se centran en la simplificación de procedimientos y trámites administrativos que afecten a un gran número de ciudadanos, en particular si se trata de colectivos desfavorecidos, o bien a iniciativas generadoras de empleo; medidas que se entendían aplicables igualmente a los trámites relacionados con la Exposición Universal de 1992. Como órgano consultivo y de asesoramiento se crea la Comisión Interdepartamental de la Coordinación y Racionalización Administrativa, integrada, además de por miembros de la propia Consejería de Gobernación, por los secretarios generales de las restantes consejerías y de organismos autónomos, sin ninguna presencia de miembros o expertos ajenos a la propia Administración.

En el marco de este programa de racionalización administrativa tiene lugar la aparición de la Orden de 28 de julio de 1989 en la que se establecen los criterios de normalización de formularios y papel impreso, creándose el Registro de formularios de la Junta de Andalucía.

Este diseño normativo se continúa a lo largo de un proceso de aplicación caracterizado por su relativa lentitud,¹⁵ hasta el punto de que las iniciativas autonómicas pasan a solaparse con los programas de modernización puestos en marcha desde 1992 en la Administración central, particularmente a partir del nuevo marco legal establecido por la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.¹⁶ Un amplio paquete de doce decretos (los 132 a 143, de 7 de septiembre de 1993) se encargaron, en este sentido, de concretar los plazos administrativos y los efectos del silencio administrativo en los más de quinientos procedimientos vigentes referidos a áreas competenciales de las diez consejerías de la Junta. El criterio seguido en la casuística regulación otorga efecto estimatorio de las solicitudes ante la inactividad administrativa en supuestos de derechos preexistentes de los ciudadanos, y efectos desestimatorios en los supuestos de que las solicitudes:

- a) Tengan incidencia en el dominio o servicio público.
- b) Generen obligaciones económicas para la Administración.
- c) Entren en juego intereses medioambientales, del patrimonio histórico, o de seguridad o salud pública.

El resultado final parece alejar en todo caso el horizonte programático del silencio positivo de la práctica burocrática de la Junta de Andalucía, sin que quede claro en qué medida se opera una efectiva simplificación procesal de los trámites administrativos.¹⁷

14. Cfr. al respecto la sección «Noticias de la Administración Autonómica» a cargo de José I. Morillo-Velarde en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3, 1990, pág. 239-246.

15. Como refleja Morillo-Velarde en la citada *Revista Administración de Andalucía*, núm. 3, pág. 245, el Decreto 262/1988 establecía que en el plazo de un mes a partir de su publicación (17 de septiembre de 1988) se determinarían por la Consejería de Gobernación las características del *Libro de Sugerencias y Reclamaciones*: pues bien, la Orden que dictaba las correspondientes instrucciones ¡es de 2 de mayo de 1989!, y apareció en el *Boletín Oficial* de 19 de mayo.

16. Sobre el impacto general de esta nueva normativa en el Estado de las autonomías, cfr. Tomàs Font «Organización administrativa de las Comunidades autónomas» en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona, 1994, Instituto de Derecho Público.

17. Cfr. al respecto, F. López Menudo «La actividad de las Comunidades Autónomas. Andalucía» en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona, 1994, Instituto de Derecho Público, pág. 93-117.

2. Si aceptamos, como ha propuesto Alejandro Nieto, que el recurrente discurso sobre la reforma de la Administración experimenta en España desde finales de los años ochenta y comienzos de los noventa una cierta reconversión retórica hasta transformarse en un proyecto relativamente ambiguo de «modernización»,¹⁸ parece claro que la principal derivación operativa de este proyecto en Andalucía se sitúa en el contexto de la introducción de nuevas tecnologías, en particular la informática y la telemática.

Con una inversión en el parque informático andaluz cercana a los 6.000 millones de pesetas, el proceso de innovación tecnológica tiene su origen en la Comisión de Informática regulada por Orden de 2 de febrero de 1982, que posteriormente pasó a depender de la propia Presidencia, hasta la aprobación del Plan informático de la Administración andaluza (elaborado por la empresa ENTEL) el 19 de julio de 1983. Posteriores reestructuraciones administrativas hacen recaer esta competencia en la Dirección General de Organización y Métodos, inicialmente dependiente de la Consejería de Presidencia (Decreto 295/1984) y luego de la de Gobernación (Decreto 130/1986) hasta refundirse en 1993 en la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de los Servicios. Distintos decretos de agosto de 1988 (161 y 264) y de junio de 1992 (104 y 110) regulan funciones y órganos competentes en la elaboración y desarrollo de la política informática de la Junta, así como en el régimen de adquisición de equipos.

Tras el diseño de los grandes sistemas horizontales (el Sistema integrado de gestión de personal, realizado en colaboración con la empresa SADIEL participada por la propia Junta, y el Sistema de contabilidad presupuestaria de gastos e ingresos para la Consejería de Economía y Hacienda) se ponen en marcha diversos proyectos singulares con incidencia en aspectos estratégicos de la gestión burocrática: en todos ellos la Junta contó con la colaboración especial de la empresa japonesa Fujitsu, establecida en Málaga.

Por su proyección en el ámbito de la racionalización burocrática, merece destacarse en primer lugar el programa TEXJA (Sistema informatizado de gestión y seguimiento de expedientes), que normaliza procedimientos administrativos con un sistema de registro automático, permitiendo un seguimiento de los expedientes hasta su archivo, y que entró en fase de aplicación en 1993. En el ámbito documental, el CIDJA (Centro de Información y Documentación de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería de Presidencia) se configura como órgano especializado en grandes bases de datos, tanto de la propia documentación de la Junta como de bases remotas. Su equivalente en la esfera científica es el CICA (Centro Informático Científico de Andalucía) en el que se integran el CSIC y las universidades andaluzas. En el sector de la enseñanza no universitaria opera el Subprograma de nuevas tecnologías, continuación del anterior Plan Alhambra de 1985; y en el ámbito de la difusión cultural, la Enciclopedia electrónica de Andalucía realizada para la Exposición Universal de 1992. En la esfera medioambiental, el SINAMBA (Sistema de información ambiental de Andalucía), dependiente de la Agencia de Medio Ambiente, integra un conjunto de bases de datos referidas al medio natural, al socioeconómico y a las actividades de impacto sobre el territorio, incorporando imágenes digitales de satélite. Numerosos programas afectan igualmente a la red hospitalaria y sanitaria, a las distintas áreas de gestión de

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

las consejerías, así como a la información al público (*cf.* apartado anterior). Algunas de estas iniciativas se han incorporado en procesos de coordinación a través de actuaciones conjuntas promovidas desde el INAP, como las jornadas TECNIMAP, permitiendo por ejemplo la introducción del sistema METRICA de tratamiento informático de la Administración central.

5. Administración y gestión pública

El razonable éxito con que se pueden valorar estas iniciativas de modernización tecnológica puestas en marcha en la Administración andaluza¹⁹ afectan en todo caso a uno de los soportes instrumentales fundamentales de la gestión pública estratégica; la otra cara del problema depende básicamente de los procesos de concertación social (integrando en su caso sectores de expertos o grupos de conocimiento de proyección académica) y de la eficacia implementadora final.

La concertación social ha tenido ciertamente un notable desarrollo cuantitativo en numerosas esferas de la acción pública en Andalucía, además de su campo natural, el de las relaciones laborales: aunque a la hora de valorar su eficacia final como elemento de incorporación operativa de la sociedad organizada en los procesos de debate y decisión pública así como en el posterior control de la propia acción pública,²⁰ debe subrayarse la dificultad que supone enfrentarse al secular problema de la desvertebración del tejido social andaluz,²¹ una característica común ciertamente a otro tipo de sociedades periféricas o subdesarrolladas.²²

Por lo que respecta a la posición activa de los grupos de conocimiento o sectores de procedencia académica puede constatarse una notable presencia de economistas (predominantemente agrarios) en una primera etapa de predominio estratégico de políticas de antidesarrollo, que vienen a ser sustituidos por una relativa dominancia de geógrafos o expertos en planeamiento territorial durante la segunda mitad de los años ochenta. A partir de entonces, y en coincidencia con la etapa final de la presidencia de Rodríguez de la Borbolla, cuando los conflictos internos en el partido gobernante

19. Éxito necesariamente provisional si se tiene en cuenta que, en general, los procesos de innovación tecnológica tienen siempre un periodo de maduración muy lento. *Cfr.* en general José M. Serrano «La política económica de las comunidades autónomas en la crisis de los noventa» en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona, 1994, Instituto de Derecho Público, vol. I.

20. *Cfr.* en general sobre el tema G. Majone, *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*, Yale UP, 1989; y D. A. Lax, J. K. Sebenius, *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, 1986, Free Press (trad. esp. IEF).

21. Precisamente tal desvertebración constituye el diagnóstico básico de la realidad andaluza sobre el que se construye el mito programático de la vertebración de Andalucía, que condiciona una de las fases más constructivas de la gestión del presidente Rodríguez de la Borbolla, implicando así una superación del diagnóstico originario del subdesarrollo económico de Andalucía. *Cfr.* al respecto, A. Porras Nadales «La institucionalización de la Junta de Andalucía», *Administración de Andalucía*, núm. 4, cit.; y «El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: el caso de Andalucía», *Revista de Fomento Social*, núm. 48, cit.

22. *Cfr.* al respecto, 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*, Bochum, 1985, N. Brockmeyer. Y para el caso andaluz, A. Porras Nadales «Desarrollo autonómico y crisis del Estado Social: El caso de Andalucía», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 37, 1987, pág. 219-231.

generan una relativa «soledad» en el diseño de la programación política, la incidencia de posibles nuevos sectores o grupos de conocimiento parece perder no sólo relevancia sino también su posición relativamente autónoma para, en todo caso, incorporarse dentro del *staff* de las distintas Consejerías de la Junta.²³

Por otra parte debería recordarse que, en general, el problema de la generación de consensos sociales en la fase de diseño de las distintas políticas públicas²⁴ presenta un potencial subyacente de conflictividad frente al predominio de los esquemas de orientación o *impulso político* que, sobre todo en un contexto de mayoría absoluta, presiden los modelos de actuación hasta ahora vigentes en España,²⁵ lo que situaría a la concertación social en una posición de mera fase estratégica que se intenta instrumentalizar desde la propia esfera política.

En un esquema comprensivo podría sugerirse que desde la Junta de Andalucía este problema se ha enfrentado a través de una diversidad de respuestas:

1. En primer lugar, aparecería lo que podemos denominar como una respuesta *reductiva*, consistente básicamente en limitar el ámbito de interlocución a sindicatos y patronales, con los que la Junta de Andalucía mantiene tradicionalmente un marco favorable de diálogo gracias a las ayudas financieras suministradas a través de fondos de formación. Este ambiente favorable de diálogo (aunque generalmente sólo con las organizaciones sociales mayoritarias o «representativas») sólo ha sido alterado o bien por circunstancias externas a la propia Junta (como ha sucedido con ocasión de las distintas convocatorias sindicales de huelga general), o bien por la propia dificultad que en algunas ocasiones ha tenido la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) para articular unificadamente el tejido empresarial andaluz frente a la competencia indirecta que suponen las cámaras de comercio.

2. En segundo lugar, podríamos hablar de un tipo de respuesta *colonizadora* (por utilizar la terminología de Habermas) consistente en operar la concertación social a través de organizaciones creadas o controladas indirectamente desde la propia órbita de hegemonía política de la Junta: lo que ha podido suceder con organizaciones sociales tradicionalmente politizadas como las asociaciones de vecinos, o en movimientos sociales con una alta dependencia de la esfera pública como las organizaciones de consumidores.

3. Finalmente, cabría hablar de un tipo de respuesta *legitimadora* utilizada a veces en los distintos procesos de planificación económica, generalmente a través de sectores profesionales o expertos del medio académico, cuando la presencia de estos grupos se utiliza tan sólo como un tipo de elemento-fachada en las fases preliminares de la programación política correspondiente, tras la cual sobreviene la posterior y decisiva *decisión política* adoptada relativamente al margen del proceso de debate previo.

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

24. Desarrollo en definitiva de ese modelo de «Administración adecuada a consensos» a que se ha referido Claus Offe en su *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, 1988, Sistema.

25. Cfr. A. Porras Nadales «Las relaciones entre Gobierno y Administración en la Constitución española de 1978», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1992, núm. 34 (II), y *Representación y Democracia avanzada*, Madrid, 1994, Centro de Estudios Constitucionales.

Por ello, si la cultura de la concertación social parece contar pues con un amplio margen de aceptación difusa en la realidad andaluza (aunque operando generalmente con un cierto grado de opacidad), sin embargo su incorporación operativa al conjunto del proceso complejo de diseño y aplicación de las políticas públicas²⁶ presenta algunas deficiencias: básicamente su consideración como una *fase previa* de carácter meramente legitimador que, una vez cumplimentada, dejaría el camino libre a la acción autónoma de la esfera pública, sobre todo en su fase posterior de aplicación: de tal modo que finalmente resulta ser la propia instancia burocrática, de forma relativamente autónoma, la encargada de enfrentarse a la tarea fundamental de llevar a la práctica las distintas políticas públicas.

6. La cultura burocrática

Ahora bien, la existencia de una clase burocrática en cuyo reclutamiento han predominado los procesos clientelares, y cuyas pautas de formación coinciden básicamente con la tradición jurídico-administrativista, no parecen ser los mejores precedentes para avanzar hacia pautas efectivas de modernización burocrática, al menos desde la perspectiva de la gestión pública contemporánea. Por otra parte, el predominio de un tipo de dependencia de carácter político que condiciona directamente la acción pública, provoca notables altibajos dependiendo de la propia coyuntura política: periodos electorales, repercusiones de la conflictividad interna dentro del partido dominante (como sucede en la última época del periodo Rodríguez de la Borbolla, hasta 1990), u otro tipo de acontecimientos, generan etapas de parálisis relativa en el funcionamiento de la maquinaria burocrática, de tal modo que los procesos de aprendizaje social acaban proyectándose siempre en una dimensión muy fragmentaria. Eso explica los intentos para superar algunos bloqueos sectoriales acudiendo directamente a fórmulas de gestión privada, como está sucediendo en la gestión de urgencias sanitarias o en la de ofertas culturales.

En otras ocasiones, la dificultad para generar procesos estables de aprendizaje en la aplicación de políticas públicas depende de los propios cambios que se operan en la agenda:²⁷ así, tras la ejemplar experiencia de algunos planes de actuación llevados a cabo por el IPIA,²⁸ la línea estratégica seguida posteriormente por el IFA ha estado más orientada a suministrar apoyo financiero a determinadas empresas cuya conservación se estima prioritaria para el tejido económico andaluz, actuando, pues, más bien dentro de una filosofía de amortiguación de los efectos negativos de la crisis. Cambios de orientación que han afectado también con especial intensidad a la esfera rural tras el apogeo del periodo de la reforma agraria, con el posterior Plan forestal, y el más reciente proyecto de Plan de desarrollo rural.

Las iniciativas en el campo de la formación del personal burocrático llevadas adelante por el IAAP (Instituto Andaluz de Administración Pública) a través de sus

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

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

28. Recogidos en M. Barzelay, José M. O'Kean, op. cit.

planes anuales de formación se han centrado fundamentalmente en las áreas de procedimiento administrativo, gestión financiera y manejo de nuevas tecnologías. En el plano documental y académico, la revista trimestral *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, financiada por el mismo IAAP e iniciada en el año 1990, ofrece además de una exhaustiva documentación jurídica y diversas secciones de informes sobre la estructura de las consejerías y organismos autónomos; aunque su nivel de divulgación más allá del medio académico acaso no sea aún suficiente. Las relaciones con el INAP en este terreno suelen estar bastante limitadas a los campos de la informática y la telemática aplicadas a la Administración pública, siendo por ahora una incógnita el papel que pueden desempeñar en el futuro posibles diplomaturas universitarias en gestión pública.

En definitiva, las pautas de modernización de la cultura burocrática vigente en la Junta de Andalucía presentan por ahora razonables niveles de insuficiencia: básicamente podría hablarse de la coexistencia de dos modelos, el jurídico-administrativista, y el económico-tecnocrático, vinculado el primero a los servicios centrales y dependencias generales de la Junta, y el segundo fundamentalmente a la Consejería de Economía y áreas anexas. Por ello, probablemente pueda explicarse el falso debate subyacente en las iniciativas de modernización burocrática más recientes, según el cual la única vía alternativa consistente, frente al modelo vigente de acción pública, sería el de la privatización y/o gestión privada de ciertos servicios. Las profundas transformaciones operadas en el mapa político andaluz tras las elecciones autonómicas de 12 de junio de 1994, con la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE (en el poder desde 1982), pueden venir a reforzar en un nuevo contexto esta dicotomía.

