

ESTRATÈGIES DE MODERNITZACIÓ: L'EXPERIÈNCIA DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT VALENCIANA

Tirso-Luis Irure Rocher

Professor del Departament d'Economia Aplicada de la
Universitat de València-Estudi General. Facultat de Dret

Sumari

1. La Comunitat Valenciana, entre Espanya i Europa. La necessitat d'una visió de "sistemes" d'administracions públiques.
2. Organització de l'Administració de la Generalitat Valenciana: Administració modesta – Administració moderna.
 - 2.1. Una visió general de l'estructura de l'Administració.
 - 2.2. Dimensió econòmico-pessupostària de la Generalitat Valenciana.
 - 2.3. Efectius de personal al servei de l'Administració.
3. Els instruments de la Generalitat Valenciana: un camí d'anada i tornada, o l'austeritat econòmica i la simplificació administrativa com a principi de modernització.
4. Programació econòmica i modernització administrativa.
 - 4.1. La planificació, idea-força d'una Administració moderna.
 - 4.2. Primer Programa Econòmic València (1984-1987).
 - 4.3. Segon Programa Econòmic València (1988-1991) i ampliació del PEV 2 (1992-1993).
 - 4.4. Tercer Programa Econòmic València (1994-1999).
5. L'Institut València d'Administració Pública com a agent de canvi i modernització.
 - 5.1. De l'etapa pre-autonòmica a l'Institut València d'Administració Pública dels anys 90.
 - 5.2. L'Institut València d'Administració Pública com a organisme autònom.
 - 5.3. La nova organització de l'Institut València d'Administració Pública: austeritat i racionalització.

1. La Comunitat Valenciana, entre Espanya i Europa. La necessitat d'una visió de «sistemes» d'administracions públiques

La ratificació del Tractat de la Unió Europea implica conseqüències no solament en el pla econòmic, de convergència nominal dels països membres, sinó també, i de manera especial, en l'anomenada convergència real, que suposa, al seu torn, l'aproximació en els nivells de vida dels estats i les regions menys desenvolupats, més concretament en l'equiparació de les dotacions en infraestructures i en serveis públics amplis i de qualitat.

En aquest últim aspecte, una de les novetats de més interès del Tractat de la Unió Europea és la de les seues implicacions sobre serveis públics, la gestió dels quals està encomanada a diversos nivells de govern i administració. Ens referim, en concret, a les polítiques social, d'educació, de formació professional, de joventut, de cultura, de salut pública, de protecció dels consumidors, d'infraestructures transeuropees, d'investigació i desenvolupament, de medi ambient, etc.

Com és fàcil deduir de la lectura d'aquesta llista incompleta, la responsabilitat de totes aquestes polítiques públiques recau, de forma directa o indirecta, sobre les

administracions públiques, i, aplicant-ho a la nostra situació concreta, són responsabilitats compartides per la Generalitat Valenciana.

En aquest sentit, considerem que l'extensió dels serveis públics per perfeccionar l'estat del benestar i garantir principis d'igualtat i equitat entre els ciutadans; la millora dels serveis ja existents; la reordenació i la supressió, si escau, d'estructures i unitats administratives, per millorar-ne l'eficàcia o perquè les seues finalitats ja s'han aconseguit, constitueixen una prioritat en l'agenda del Govern valencià, compatible amb una política pública de rigor, eficàcia i austeritat.

L'altre aspecte que assenyalàvem en el títol d'aquest apartat és l'enfocament necessari de sistemes del conjunt de les administracions públiques. Efectivament, l'Administració de la Generalitat Valenciana no està sola en el seu territori, no és, ni pot, ni ha de ser, una Administració única i, per descomptat, manté relacions amb moltes altres administracions, cosa que comporta que la seua actuació es veja limitada i condicionada per altres esferes públiques.

Per tant, el model valencià aposta per una visió actual i moderna de l'Administració, en què la Generalitat tinga un paper central i de liderat en el seu territori, però que, a la vegada, mantinga relacions de coordinació i cooperació amb altres instàncies de poder polític i administratiu. Per tant, cal preveure el desenvolupament de les relacions interinstitucionals, la coordinació administrativa i el desenvolupament del «networking» i de les «funcions frontera».

En aquest sentit, i encara que siguen molt importants i transcendents les decisions i les polítiques de la Unió Europea, centrarem la nostra atenció, bàsicament, en la cooperació i les relacions amb l'Estat central i amb les administracions locals valencianes, perquè, des de la perspectiva de l'Administració de la Generalitat, són relacions prioritàries.

Per al primer subsistema de relacions (Administració central - Administració valenciana), l'actuació de la Generalitat es basa en els següents criteris: forta defensa dels interessos valencians, i els de la pròpia Generalitat; davant l'Administració central, compatible amb un esperit de cooperació i lleialtat institucional amb el model d'Estat autòndmic; participació de l'Administració de la Comunitat Autònoma en les conferències sectorials, a fi de coordinar i vertebrar les diverses polítiques públiques d'àmbit, fonamentalment, supraregional, i, finalment, disminució progressiva de la importància de l'Estat central en la Comunitat Valenciana, acompanyada de la mínima presència d'activitats públiques essencials «de caràcter estatal», cosa que implica la supressió de duplicitats i superposicions de l'Administració autòndmica i de la perifèrica de l'Estat.

D'altra banda, l'acostament dels serveis als ciutadans, el major grau de participació i control que es pot donar en les comunitats locals i el fet que gairebé la totalitat de les polítiques públiques tinguin un marcat caràcter territorial fan aconsellable, des de tots els punts de vista, la tendència cap a un «sistema» d'Administracions Públiques Valencianes.

Aquesta és, a més a més, una opció bàsica que deriva del model constitucional i autòndmic; que permet un «desenvolupament federalitzant» de la nostra Comunitat Autònoma; que està prevista en el nostre Estatut d'Autonomia, ja que les competències en matèria de règim local són exclusives de la Comunitat Autònoma i, finalment, que s'ha de materialitzar en una futura Llei d'organització i govern local de la Generalitat.

En conclusió, la tasca d'aprofitar al màxim els rendiments, les sinèrgies i els recursos públics de les diferents administracions, de simplificar i evitar duplicacions entre

aparells administratius paral·lels, de reordenació de funcions en un estat complex, indica un enfocament de sistemes, com el que aquí propugnem, com a mesura concreta de modernització de l'Administració de la Generalitat Valenciana. Dit d'una altra manera, l'Administració de la Generalitat, en les seues actuacions i polítiques públiques, serà més eficaç si aplica la coneguda màxima de «pensar globalment i actuar localment».

2. Organització de l'Administració de la Generalitat Valenciana: Administració modesta - Administració moderna

2.1. *Una visió general de l'estructura de l'Administració*

L'estructura de l'Administració valenciana és la que es reflecteix en el quadre 1. Hi apareix comprimida l'evolució de l'organització del Govern valencià des de l'any següent a l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia fins als nostres dies.

En primer lloc destaca, referit al moment actual, les petites dimensions de l'estructura del Govern valencià, que se sustenta en només deu conselleries. A més a més, n'hi ha alguna que és de creació recent, com la Conselleria de Cultura, que el 1993 estava unida al Departament d'Educació i Ciència, o la Conselleria de Medi Ambient, de creació també bastant actual, concretament de 1992. En conclusió, la dimensió de l'Administració valenciana, en comparació amb la d'altres comunitats autònomes del mateix rang i nivell competencial, era la més petita (tret d'Andalusia, que tenia el mateix nombre de departaments), i fins i tot estava per sota de la mida de governs de comunitats autònomes de menys pes competencial, com Balears o Canàries.

Una segona nota distintiva, en comparació amb l'Administració d'altres comunitats autònomes, és la no existència de vice-presidència ni d'una conselleria específica de Presidència. Pràcticament totes les comunitats autònomes, si n'exceptuem Catalunya i també Astúries, disposen d'aquesta mena de departaments. En el cas valencià, cal remuntar-se al principi del nostre autogovern per trobar la figura del vice-president, que es vinculà al càrrec de conseller de Governació. La cartera de Presidència se situa històricament als anys 1984 i 1985, per donar pas, posteriorment i en part de la seua estructura organitzativa, a la moderna Conselleria d'Administració Pública.

D'altra banda, l'evolució de l'estructura del Govern valencià ha estat caracteritzada per la seua relativa estabilitat. Més en concret, el govern de 1983 és de concentració, amb presència de tots els partits polítics de l'arc parlamentari, cosa que explica l'existència de departaments com el de Transports i Turisme, que només un any després, amb un govern monocolor de signe socialista, s'integraria, respectivament, en la Conselleria d'Obres Públiques i en la d'Indústria i Comerç. També en aquells primers anys de 1983-1985 trobem, com hem dit més amunt, estructures de Vicepresidència i conselleries de Governació i Presidència. A partir de 1986, els principals canvis organitzatius són el desdoblament de la Conselleria de Treball, Sanitat i Seguretat Social, que en aquell any dona pas a la Conselleria de Treball i Afers Socials d'una banda i a la Conselleria de Sanitat i Consum de l'altra. També el 1986 destaca la creació de la Conselleria d'Administració Pública, i, ja més actualment, el 1994, el desdoblament dels departaments de Cultura i d'Educació i Ciència. A més a més, el 1992, es crea la Conselleria de Medi Ambient.

L'estructura de l'Administració valenciana, com la de la majoria de les comunitats

Quadre 1: Organització de l'Administració de la Generalitat Valenciana (1983-1994)

	(EH)	(AP)	(OPUT)	(EC)	(C)	(SC)	(TAS)	(APA)	(ICT)	(MA)	(TT)	(VP)	(G)	(P)
1994 ¹	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	—	—	—	—
1993	x	x	x	—	x	x	x	x	x	x	—	—	—	—
1992 ²	x	x	x	—	x	x	x	x	x	x	—	—	—	—
1991	x	x	x	—	x	x	x	x	x	—	—	—	—	—
1990	x	x	x	—	x	x	x	x	x	—	—	—	—	—
1989	x	x	x	—	x	x	x	x	x	—	—	—	—	—
1988	x	x	x	—	x	x	x	x	x	—	—	—	—	—
1987	x	x	x	—	x	x	x	x	x	—	—	—	—	—
1986 ^{3, 4}	x	x	x	—	x	x	x	x	x	—	—	—	—	—
1985 ⁵	x	—	x	—	x	—	—	x	x	—	—	—	x	x
1984 ^{5, 6}	x	—	x	—	x	—	—	x	x	—	—	—	x	x
1983	x	—	x	—	x	—	—	x	x	—	x	—	x	—

Fons: Elaboració pròpia a partir de l'*Anuario El País*.

Explicació de símbols: Existència de la Conselleria (x); No existència (—).

Conselleria de la Generalitat Valenciana (descripció de sigles): Economia i Hisenda (EH), Administració Pública (AP), Obres Públiques, Urbanisme i Transport (OPUT), Educació i Ciència (EC), Cultura (C), Sanitat i Consum (SC), Treball i Afers Socials (TAS), Agricultura, Pesca i Alimentació (APA), Indústria, Comerç

i Turisme (ICT), Medi Ambient (MA), Transports i Turisme (TT), Vice-presidència (VP), Governació (G), Presidència (P).

Notes: (1) Es desdobra la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència. (2) Es crea la Conselleria de Medi Ambient. (3) Creació de la Conselleria d'Administració Pública. (4) Segregació de la Conselleria de Treball i Sanitat. (5) Conselleria de Governació i Vice-presidència. (6) Creació de la Conselleria de Presidència.

autònomes, respon, doncs, en gran mesura, a raons de tradició i de pes històric dels departaments.

No obstant això, estudis recents desenvolupats a nivell nacional i internacional posen un èmfasi especial en un canvi en l'estructura de les organitzacions governamentals, de caràcter més funcional, amb l'accent posat en enfocaments modulars, d'agència, però que, en qualsevol cas, poden respondre millor als reptes i característiques d'una societat moderna cada vegada més complexa i a les demandes que aquesta planteja de forma exigent i creixent.

En aquest sentit, es consideren raonables algunes propostes que indiquen la necessitat d'adscriure els diferents centres directius a grans àrees d'activitat amb més homogeneïtat temàtica per a un desenvolupament millor de les polítiques públiques. D'aquesta manera, per exemple, totes les activitats que tenen influència en el benestar social, exclosos alguns grans serveis públics que per la seua mida de gestió mereixen un tractament diferenciat, són reubicades sota un únic departament, i, de la mateixa manera, totes les polítiques públiques, de diversa índole i naturalesa, que es projecten sobre activitats econòmiques o sectors productius; també les polítiques públiques de contingut educatiu o de formació professional tenen una unitat de direcció materialitzada en forma departamental; o, finalment, aquelles intervencions públiques de fort impacte territorial, com infraestructures i medi ambient, que s'han unit en alguna experiència nacional o internacional.

Aquestes propostes poden suposar una major racionalització de l'acció pública, a través de l'agrupació de sectors d'intervenció en àrees funcionals, com més grans millor. Entre els avantatges tècnico-organitzatius d'aquestes reddepartamentalitzacions hi hauria, en primer lloc, els de garantir una visió general, més horitzontal en alguns casos, i unitària del conjunt de l'Administració, reagrupant totes aquelles funcions, competències i activitats susceptibles d'horitzontalització.

En els aspectes sectorials, o pròpiament departamentals de l'Administració, aquests enfocaments permeten una ordenació i una gestió integrades d'un sector d'activitat pública tan ampli com siga possible, i s'aconsegueix una millor aproximació a la direcció per objectius dintre d'una gran àrea d'activitat, cosa que permet, per tant, responsabilitats en la direcció de programes públics concrets. Finalment, s'eviten o minimitzen els desdoblaments o les superposicions competencials, la dispersió de funcions pròximes i els costos de coordinació i negociació que es deriven dels antics models organitzatius.

En un altre ordre de coses, en el si de cada conselleria es podrien distingir, com a mínim, aquelles unitats o òrgans amb funcions de planificació i control, i per tant de suport directe al cap del departament; els serveis comuns de suport al conjunt de l'organització; i els centres directius i les unitats de línia de gestió final de serveis. En aquest sentit, la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Govern valencià, estableix que l'organització de les conselleries s'estructura en dos nivells: nivell directiu i nivell administratiu.

El nivell directiu està integrat per les unitats següents: Subsecretaria, en el cas en què es prevesca en els reglaments orgànics de cada conselleria (actualment només es preveu a Presidència, on tant el secretari general com el cap de Gabinet del President tenen rang de subsecretari, i també a la Conselleria d'Administració Pública), Secretaria General i Direcció General.

El nivell administratiu, per la seua banda, està integrat per la resta d'unitats sota la dependència de les anteriors o directament del conseller amb caràcter excepcional. En totes les conselleries, dintre del nivell administratiu i amb la màxima jerarquia en

aquest nivell, hi ha una única Secretaria General Administrativa, sota la dependència de la Secretaria General, que atén tots els serveis generals.

En un altre ordre de coses, és una opinió àmpliament compartida, en molts casos, la debilitat, i per tant la necessitat de reforçar-la, de l'organització superior dels departaments i, concretament, de les unitats de suport al màxim òrgan polític.

En concret, les unitats de planificació, seguiment i control, o «unitats d'eficàcia» com les han anomenat en algunes experiències internacionals en el terreny de la modernització administrativa, se situarien organitzativament com a òrgans «staff», de suport directe al titular de cada departament, ja que aquest és el responsable últim del contingut i els objectius dels programes, per la qual cosa necessita un òrgan fort de suport que porte el seguiment i el control de l'acompliment dels programes.

D'altra banda, les unitats de línia, o centres directius d'execució de competències materials concretes, necessiten per funcionar adequadament el suport de serveis comuns. Aquests realitzen, bàsicament, dos tipus de funcions: de suport operacional, és a dir les encaminades a la preparació de decisions «operatives» del centre directiu, i de suport instrumental, la finalitat de les quals és proporcionar els mitjans necessaris (econòmics, personals, materials, etc.) per al bon funcionament de les unitats operatives.

Aquests serveis comuns constitueixen, per tant, una estructura d'una importància capital, amb una forta personalitat administrativa i de gestió en qualsevol organització d'una certa envergadura, en la mesura en què les unitats directament responsables de la realització dels objectius o programes assignats només els podran accomplir adequadament si els serveis comuns estan en condicions de proporcionar-los la infraestructura de suport que necessiten en cada moment. Entre les àrees d'activitat més característiques dels serveis comuns, hi ha les següents: organització, recursos humans, programació, pressupostació i mitjans financers, assistència jurídica i tècnica, serveis administratius i complementaris, tecnologies de la informació i la comunicació, serveis d'assessorament lingüístic i traducció, publicacions, etcètera.

2.2. *Dimensió econòmico-pressupostària de la Generalitat Valenciana*

L'evolució dels pressupostos de l'Administració de la Generalitat és ben representativa de la trajectòria seguida per una administració relativament jove que, en poc més d'una dècada de govern, s'ha convertit en una administració madura, en el sentit que, tret de petits serrells competencials, gestiona la major part dels serveis públics previstos en l'Estatut d'Autonomia.

Així, actualment la Generalitat Valenciana administra la xifra de 852.735,1 milions de pessetes, davant els insignificants 112,2 del seu primer pressupost pre-autonòmic de 1978 (veieu quadre 2). Per tant, el volum de despesa s'ha multiplicat, en aquest curt període de la història administrativa valenciana, per 7.600. Les implicacions d'aquest creixement vertiginós de la despesa sobre l'organització, els recursos humans i les tècniques de gestió de l'Administració de la Generalitat també han estat molt significatives, com no podia ser d'altra manera.

En l'evolució de l'increment de la despesa podem distingir, almenys, tres períodes. El primer és el que va de 1978 a 1984, el segon és el més llarg i arriba fins a 1992 i l'últim és el bienni 1993-1994. Les diferències entre els períodes es troben bàsicament en les taxes de creixement de la despesa pública.

El primer període (1978-1984) es caracteritza per unes taxes de creixement molt

fortes, tot i que amb diferències relatives brusques. Destaquen els increments de 1983 (3.203,9 per 100) i de 1984 (290,8 per 100), que coincideixen amb una primera fase de consolidació de l'Administració valenciana, a dos anys de l'aprovació de l'Estatut, i amb els primers paquets de transferències de competències a la Comunitat Autònoma.

El segon període (1985-1992) té com a nota distintiva creixements de la despesa que, si n'excloem els increments més forts dels anys 1985 i 1988, se situen en una banda de variació que oscil·la entre el 14,6 i el 29 per 100. Són, doncs, anys en què l'Administració valenciana va assumint progressivament la major part de les competències previstes. Concretament, en aquests anys destaquen les primeres transferències en matèria de cultura, educació i ciència (el 1985) i especialment el traspàs de competències en administració sanitària el 1988.

Els pressupostos de l'última etapa, amb una Administració ja molt consolidada des del punt de vista de les transferències, són pràcticament de manteniment de la despesa, amb increments dèbils al voltant del 7 per 100, compatibles amb una política pressupostària d'austeritat econòmica i de reducció del dèficit. Això últim, de conformitat amb els acords subscrits entre la Comunitat Autònoma i l'Administració central per aconseguir els objectius de disminució del dèficit continguts en el Pla de Convergència del Govern espanyol, per accedir a la tercera fase de la Unió Econòmica i Monetària.

D'altra banda, l'evolució desagregada de la despesa per conselleries per al període 1984-1994, està continguda en el quadre 3, on hem consolidat la informació continguda per observar-ne l'evolució per grans grups de despesa.

Així, hem agrupat els òrgans de representació i control (Corts Valencianes, Síndic de Comptes i Consell Valencià de Cultura), que han passat de representar un 0'4 per 100 a un 0'2.

Quadre 2: Evolució del pressupost de la Generalitat Valenciana (1978-1994).
(Pressupost inicial en milions de ptes. i percentatge d'increment).

	<i>Import</i>	<i>Increment %</i>
1978	112,2	—
1979	150,0	33,5
1980	235,0	56,6
1981	662,5	181,9
1982	756,0	14,1
1983	24.979,3	3.203,9
1984	97.639,9	290,8
1985	132.058,9	35,2
1986	166.079,0	25,7
1987	214.360,0	29,0
1988	374.597,2	74,7
1989	460.001,0	22,8
1990	557.238,6	21,1
1991	638.807,1	14,6
1992	733.983,8	14,8
1993	790.577,4	7,7
1994	852.735,1	7,8

Font: *Anuari Estadístic Comunitat Valenciana*, Conselleria d'Economia i Hisenda, Direcció General de Pressupostos.

Els departaments «horitzontals» (Presidència, Economia i Hisenda i Administració Pública) pràcticament no han variat la seua participació, que se situava en un 2'8 per 100.

En canvi, els departaments «sectorials» han crescut en importància relativa, ja que si el 1984 representaven un 72'2 per 100, el 1994 suposaven un 84'4 per 100. La despesa més important es concentrava en l'administració sanitària (36'3 per 100) i també en l'administració educativa (25'9 per 100).

La resta del pressupost de la Generalitat Valenciana es destinava a «altres despeses», on destacaven les transferències a ens públics (9'6 per 100) i el servei del deute (3'3 per 100).

2.3. *Efectius de personal al servei de l'Administració*

L'Administració de la Generalitat Valenciana tenia, a principis de 1993, 81.982 persones al seu servei. Era, doncs, després d'Andalusia (176.413) i Catalunya (103.742), la tercera comunitat autònoma per efectius de personal.

El quadre 4 mostra l'evolució del personal al servei de les diferents administracions públiques des de 1989 fins a 1993, tant en el cas de la Comunitat Valenciana com en el del conjunt d'Espanya.

I d'ell es poden treure conclusions interessants. Així, per al període d'anàlisi considerat, el major creixement de personal ha estat el de l'Administració central de l'Estat a la Comunitat Valenciana, que va passar de 17.703 a 24.678, cosa que significa un augment d'un 39'4 per 100. En segon lloc, el personal al servei de les administracions locals valencianes, que si el 1989 significaven 26.149 persones, va pujar, el 1993, a 34.859, cosa que implica un creixement del 33'3 per 100. Per tant, és el personal al servei de la Generalitat Valenciana el que va enregistrar un increment menor, ja que els seus efectius van passar de 67.467 persones a 81.982, cosa que va significar un creixement d'un 21'5 per 100.

El fenomen que analitzem és sorprenent, ja que el projecte de desenvolupament autòndomic, pel que fa a la descentralització d'efectius, ha implicat, contradictòriament, un creixement superior del personal al servei de l'Administració central que de la mateixa Comunitat Autònoma, la qual cosa és relativament paradoxal. En canvi, el dinamisme mostrat per les administracions locals valencianes respon a una tendència històrica i a un model més general a nivell de tot l'Estat espanyol.

En conclusió, el mapa de les administracions en el territori de la Comunitat Valenciana estava compost per una administració àmpliament majoritària, la de la Generalitat Valenciana, amb un 57'9 per 100 dels efectius de personal, seguida per una presència molt significativa de l'Administració local, el 24'7 per 100, i, finalment, una menor rellevància de l'Administració perifèrica (17'4 per 100).

3. **Ens instrumentals de la Generalitat Valenciana: un camí d'anada i tornada, o l'austeritat econòmica i la simplificació administrativa com a principi de modernització**

El reconeixement constitucional de la competència de les Comunitats autònomes per organitzar les seues institucions d'autogovern, i en molts casos les previsions més o menys explícites dels seus estatuts d'autonomia, han propiciat, en general, que les comunitats autònomes hagen creat la seua pròpia administració institucional.

Els problemes que planteja aquest fenomen són semblants als de l'administració institucional de l'Estat central, però s'han radicalitzat més, si és possible, en afegir un impuls nou a la impressionant llista d'ens instrumentals públics que fa difícil, fins i tot, saber-ne el nombre exacte. Aquesta observació no significa, en absolut, un atac al model d'Estat autonòmic, i per tant a les competències de les comunitats autònomes, sinó un fet destacable de la seua «patologia administrativa» i de la complexitat, a vegades innecessària, de les seues organitzacions.

En aquest sentir, alguns autors no han dubtat a qualificar el procés de creació de l'administració institucional autonòmica de «impresentable» en alguns casos, i, per descomptat, en la majoria de supòsits es pot considerar clarament inflacionari des del punt de vista organitzatiu.

Es poden assenyalar, com a causes de l'expansió de l'administració institucional autonòmica, les següents:

- El rebuig, per part de les comunitats autònomes, a atribuir competències pròpies a les seues administracions locals, com també el mimetisme amb l'Administració central de l'Estat i la improvisació en matèria d'organització i estructures.
- La centrifugació d'estructures com a alternativa de celeritat i eficàcia organitzatives.
- El traspàs de funcions estatals, realitzades anteriorment per organismes autònoms de l'Estat.
- La resistència a controls socials, polítics, financers i jurídic.
- L'aplicació d'estratègies al servei dels postulats de l'«estat social» i el foment de la participació en empreses ja existents.

En aquest ordre de coses, la classificació dels ens instrumentals es pot fer d'acord amb diferents criteris. Més en concret, aquests poden respondre: a la forma pública o privada de personificació i al règim jurídic d'actuació externa i, finalment, es poden classificar segons el seu règim econòmic-pressupostari.

Pel que fa al primer criteri (forma pública o privada de personificació), en la forma pública s'inclouen els organismes autònoms administratius, els organismes autònoms comercials i les entitats de dret públic, previstos a l'article 5 del Decret Legislatiu de 26 de juny de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'hisenda pública de la Generalitat Valenciana. Pel que fa a la forma privada de personificació, inclou les societats mercantils amb majoria de capital públic.

En segon lloc, segons el règim jurídic d'actuació externa, i amb forma pública, s'inclouen els organismes autònoms administratius i els organismes autònoms comercials. En la forma privada trobem les empreses públiques, les entitats de dret públic i les societats mercantils.

Finalment, segons el règim econòmic-pressupostari previst en la Llei d'hisenda de la Generalitat, trobaríem, d'una banda, la mateixa Generalitat i els organismes autònoms administratius i, de l'altra, els organismes autònoms comercials i les empreses públiques, tant si són entitats de dret públic com si són societats mercantils.

La distribució dels organismes autònoms i les empreses públiques de l'Administració valenciana és la que apareix en el quadre 5, referida a la situació de 1992. Com es pot observar, la Generalitat Valenciana tenia nou organismes autònoms i vint-i-una

Quadre 3: Pressupost de despeses de la Generalitat Valenciana 1984-1994.
(Classificació orgànica i pressupost inicial en milions de pes.)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Òrgans de representació i control											
Subtotal	449	517,7	676,6	864,2	1.312	1.596	3.178	3.388	3.304	2.721	2.439
Cors Valencianes	440	517,7	584,9	654,8	1.087	1.359	2.815	3.017	2.886	2.286	1.997
Síndic de Comptes	—	—	91,7	138,6	158	165	288	306	353	370	370
Consell Valencià de Cultura	—	—	—	70,8	67	72	75	65	65	65	92
Departaments «horizontals»											
Subtotal	2.882	4.542,8	3.356,1	6.606	11.395	11.366	18.244	20.636	21.495	21.730	24.002
Presidència	130	136,5	1.632,4	4.010	7.435	5.830	7.831	9.623	10.671	10.209	10.271
C. de Presidència	621	1.502,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Economia i Hisenda	1.073	985,7	1.186,7	1.555	1.828	2.531	3.183	3.520	4.642	5.295	5.077
Governació	1.058	1.918,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Administració Pública	—	—	537,0	1.041	2.132	3.005	7.230	7.493	6.182	6.226	8.724
Departaments «sectorials»											
Subtotal	70.479	98.971,2	131.668,9	150.571	303.505	376.180	466.466	534.740	620.181	676.203	719.914
Obres Públiques, Urb. i Transp.	8.126	9.768,0	12.269,2	13.633	16.173	24.611	45.957	56.646	72.642	80.306	80.177
Cultura, Educació i Ciència	52.857	70.142,7	87.147,9	100.051	117.395	138.094	161.923	182.125	208.458	222.251	—
Sanitat, Treball i S. Social	5.877	11.773,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Indústria, Comerç i Turisme	1.740	3.757,3	4.166,2	5.345	6.059	7.517	10.216	11.059	12.130	17.036	17.709
Agricultura i Pesca	1.879	3.529,8	10.415,3	10.204	12.288	13.010	14.797	15.286	13.987	14.440	21.255
Sanitat i Consum	—	—	4.675,3	5.447	133.261	171.220	204.281	235.878	268.395	292.952	310.073
Treball i Afers Socials	—	—	12.995,0	15.891	18.329	21.728	29.292	33.746	38.487	41.562	48.572
Medi Ambient	—	—	—	—	—	—	—	—	6.082	7.656	8.633
Educació i Ciència	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	220.917
Cultura	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12.578
Altres despeses											
Subtotal	23.826	26.412,0	30.376,8	56.325	58.385	70.859	69.351	80.043	89.003	89.923	106.376
Servei de deute	23.826	26.412,0	2.116,0	3.444	3.762	7.182	9.254	12.700	17.952	22.418	28.967
Pla de competitivitat	—	—	—	—	—	—	—	7.800	8.400	—	—
Transferències a ens públics i despeses diverses	—	—	28.260,8	52.881	54.623	63.677	60.097	59.543	62.651	67.505	77.409

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Anuari Estadístic Comunitat Valenciana, Conselleria d'Economia i Hisenda, Direcció General de Pressupostos.

Quadre 4: Evolució i distribució del personal al servei de les administracions públiques (1989-1993). (Administració central, Comunitat Autònoma i Administració local)

	<i>Adm. autonòmica</i>	<i>Adm. local</i>	<i>Adm. central</i>	<i>Total</i>
<i>1989</i>				
Comunitat Valenciana	67.467	26.149	17.703	111.319
Espanya	453.935	294.446	1.272.137	2.020.518
<i>1990</i>				
Comunitat Valenciana	71.610	29.412	24.380	125.402
Espanya	525.517	327.362	1.272.453	2.125.332
<i>1991</i>				
Comunitat Valenciana	72.113	34.984	24.642	131.739
Espanya	536.983	355.548	1.277.827	2.170.358
<i>1992</i>				
Comunitat Valenciana	72.302	34.756	23.965	131.023
Espanya	565.460	374.656	1.256.693	2.196.809
<i>1993</i>				
Comunitat Valenciana	81.982	34.859	24.678	141.519
Espanya	493.453	366.391	1.284.286	2.244.230

Font: Elaboració pròpia a partir del *Boletín Estadístico del Registro Central de Personal* (juny 1989, juliol 1990, gener 1991, gener 1992 i gener 1993). Ministeri per a les Administracions Públiques.

empreses públiques. Entre els organismes autònoms n'hi havia set de caràcter administratiu i dos de comercials. Pel que fa a les empreses públiques, hi havia deu entitats de dret públic i onze societats mercantils, amb el detall nominal que apareix al quadre.

En aquest sentit, no s'han d'oblidar els indubtables perills, que han ressaltat diverses fonts doctrinals, respecte a l'administració institucional i el seu enorme pes en l'Administració pública, com ara la inflació organitzativa, les possibilitats més altes de clientelisme i nepotisme que ofereixen, l'enfeudament burocràtic, la jungla organitzativa que constitueixen i les dificultats de supervisió per part dels mecanismes de control polític, social i financer.

Les causes que han originat aquesta situació no són menyspreables en cap cas. Podem destacar, entre elles, els interessos burocràtics i corporatius, les dificultats d'adaptació de l'administració departamental tradicional, les noves situacions socials i econòmiques, la indubtable rigidesa de les seues estructures, i, per últim, la falta d'eficàcia i l'irrefrenable desig de fugir d'allò general i situar-se en llocs de privilegi o excepció.

Sembla, doncs, necessari, un nou encaix de l'administració institucional, com a administració veritablement instrumental. El replantejament dels principis que actualment s'apliquen a l'administració institucional exigeix donar més èmfasi al criteri d'instrumentalitat, consubstancial als organismes autònoms i als ens públics. Per tant, ha de jugar amb aquests ens, amb molt més rigor que no amb l'administració centralitzada, la necessitat d'ajustar al màxim els seus esquemes orgànic-funcionals a l'índole de les funcions que se'ls encomanen. Per tant, sembla necessària la depuració, cas a cas, de la categoria jurídica dels organismes autònoms, de manera que els ma-

Quadre 5: Distribució dels organismes autònoms i empreses públiques dependents de la Generalitat Valenciana (1992).

I. Organismes autònoms

A. Administratius

- Institut Valencià d'Estadística (IVE). (EH).
- Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP). (AP).
- Gerència de Ports de la Generalitat Valenciana. (OPUT).
- Institut Valencià de la Dona. (EC-C).
- Servei Valencià de Salut (SERVASA). (SC).
- Consell Superior de Cooperativisme. (TAS).
- Institut Valencià de Serveis Socials. (TAS).

B. Comercials

- Institut Valencià de la Joventut. (EC-C).
- Institut Valencià d'Investigacions Agràries (IVIA). (APA).

II. Empreses públiques

C. Entitats de Dret públic.

- Ràdio Televisió Valenciana. (P).
- Institut Valencià de Finances (IVAF). (EH).
- Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana. (OPUT).
- Institut Valencià d'Art Modern (IVAM). (EC-C).
- Sanejament d'Aigües de la Comunitat Valenciana. (OPUT).
- Institut Valencià d'Art Modern (IVAM). (EC-C).
- Institut Valencià d'Arts Escèniques, Cinematografia i Música (IVAECM). (EC-C).
- Institut Valencià d'Energia (IVEN). (ICT).
- Institut de la Mitjana i Petita Indústria Valenciana (IMPIVA). (ICT).
- Institut Turístic Valencià (ITVA). (ICT).
- Institut Valencià de Foment de la Qualitat Agroalimentària. (APA).

D. Societats mercantils

- Televisió Autònoma Valenciana. (P).
- Ràdio Autonomia Valenciana S.A. (P).
- Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques S.A. (IVIE). (EH).
- València Ciència i Comunicació S.A. (EH).
- Institut Valencià de l'Habitatge (IVV). (OPUT).
- Gestió del Sòl d'Alacant. (OPUT).
- Promocions Públiques Esportives S.A. (EC-C).
- Societat Valenciana Promoció Instal·lacions Industrials (SEPIVA). (ICT).
- València Parc Tecnològic S.A. (ICT).
- Promoció Econòmica de la Comunitat Valenciana S.A. (PROCOVA). (ICT).
- Valenciana d'Aprofitament Energètic de Residus S.A. (VAERSA). (ICT).

Font: Directori de les Administracions Públiques Valencianes (1992). Estadística de Personal de l'Administració Valenciana. Institut Valencià d'Estadística.

Nota: Les sigles que apareixen entre parèntesis i al final corresponen al departament de l'Administració a què pertanyen, d'acord amb la nomenclatura del quadre 1.

teixos departaments en reabsorbeixin les competències si aquestes no estan prou justificades per la seua singularitat o bé si les seues funcions i el seu nivell de rendiment poden no veure's disminuïts amb l'aprofitament de les economies d'escala i les economies d'abast proporcionades pels aparells administratius centrals.

L'ús de l'ordenament jurídic privat es propugna — sense que això supose una aposta generalitzada de «fugida cap al dret privat» — per albergar aquelles activitats que, malgrat tot, no es poden exercir en règim jurídic públic sense detriment de l'eficàcia exigible.

En resum, davant l'excessiva rigidesa dels procediments de l'Administració s'ha volgut escapar cap a posicions més independents de control, mitjançant la creació de tota una plèiade de figures administratives autònomes. Malgrat tot, si la seua existència no es tradueix en el desenvolupament de les seues funcions instrumentals, sinó en opacitat de gestió sense repercussions clares en la qualitat del servei prestat, la seua existència ha de ser revisada. Tot i així, si aquestes funcions poden continuar sent gestionades amb la mateixa eficàcia i sense disminució del nivell d'activitat amb el suport de serveis administratius comuns centralitzats, per raó de l'esmentada disminució de la despesa pública, aquestes funcions haurien de ser reabsorbides per les conselleries.

D'altra banda, l'heterogeneïtat, la varietat i l'amplitud d'ens públics, no sempre prou justificades, s'hauria de solucionar en una futura Llei d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat i també en una reforma de la Llei d'hisenda pública.

A més a més, l'existència d'una pluralitat d'administracions instrumentals de naturalesa autònoma, no sempre justificada des del punt de vista de l'eficàcia, reproduceix i multiplica aparells burocràtics, fet de difícil explicació sota criteris d'economia. En aquests casos, la recomanació hauria de ser la reconducció de totes aquestes unitats administratives a una funció central de serveis comuns de suport a totes les unitats de línia del departament.

Precisament per tot el que hem dit més amunt, el Govern de la Generalitat Valenciana, en la Llei 6/1993, de 31 de desembre, de pressupostos per a l'exercici de 1994, va incloure una doble mesura: la supressió de les entitats autònomes de caràcter administratiu, la integració simultània en l'estructura administrativa i l'autorització al Consell perquè transforme o suprimisca entitats autònomes i empreses públiques. A aquesta mesura, en el marc de les competències que té atribuïdes la Generalitat en matèria de política econòmica i segons el preàmbul de la Llei de pressupostos, li podem atribuir la consecució tres objectius bàsics. El primer és el d'obtenir un ús millor dels recursos humans i materials existents. El segon objectiu és reduir els costos unitaris de prestació dels serveis públics, de manera que es puguin incrementar sense cap més cost, o una reducció de despeses sense disminució dels serveis prestats al públic. Finalment, es clarifiquen i es racionalitzen les estructures de prestació de l'Administració davant els usuaris dels serveis públics.

D'aquesta manera, l'article 45 de la Llei 6/1993 de pressupostos per a l'exercici de 1994 autoritza el Consell perquè, mitjançant decret, a proposta de la conselleria o les conselleries afectades i previ informe favorable de la Conselleria d'Economia i Hisenda, procedesca a transformar o suprimir entitats autònomes i empreses de la Generalitat si les seues finalitats ja s'han acomplert o si, tot i mantenint-se les seues finalitats, poden ser atribuïdes a òrgans de l'Administració del sector general o a una altra entitat autònoma o empresa de la Generalitat.

En aquest sentit s'ha suprimit l'ens públic de la Generalitat «Institut València

d'Energia», les funcions, mitjans personals i materials i recursos del qual són assumits per la Conselleria d'Indústria, Comerç i Turisme.

De la mateixa manera, s'han suprimit les següents entitats autònomes de caràcter administratiu: Institut Valencià d'Estadística, Gerència de Ports, Institut Valencià de Serveis Socials, Institut Valencià de la Dona, Institut Valencià d'Administració Pública, Servei Valencià de Salut i Consell Superior de Cooperativisme. També s'han suprimit direccions generals com la de Turisme, les competències de la qual s'afegeixen a l'Institut Turístic Valencià. Igualment, ha canviat la denominació i l'objecte de l'ens de dret públic «Institut Valencià d'Arts Escèniques, Cinematografia i Música», que passa a denominar-se «Teatres de la Generalitat Valenciana».

En aquest ordre de coses, les funcions que l'ordenament jurídic atribuïa a les entitats autònomes suprimides són assumides per les conselleries a les quals estaven adscrites.

Finalment, la Llei de pressupostos establia que en el termini de dos mesos el Govern valencià hauria d'haver aprovat les corresponents modificacions dels reglaments orgànics de les conselleries afectades, que permeten integrar les esmentades funcions en l'organització de cada un dels departaments.

4. Programació econòmica i modernització administrativa

4.1. *La planificació, idea-força d'una Administració moderna*

La planificació és una manifestació de la creixent tendència a organitzar deliberadament i conscientment l'activitat humana del futur. És, a més a més, un procés intel·lectiu de caràcter sistemàtic i ordenat amb què s'intenta estructurar un model que s'ha de seguir amb accions específiques posteriors.

Recordem també que les condicions i els requisits més importants que ha de reunir un pla són: que siga: objectiu (que garanteixi l'exactitud i el rigor en la recollida i l'anàlisi de la informació); estructurat (ser comprensiu de tots els problemes suscitats en el procés de planificació); limitat en el temps; incloure una assignació clara de responsabilitats a les diferents unitats de l'organització per a la seua execució posterior i, finalment, que nasca de la formulació d'alternatives, amb la qual cosa ofereix a cada organització més aptituds per al canvi.

En la nostra Administració, la relació que ha existit amb la idea de planificació ha estat intensa, ja que, des de la perspectiva valenciana, l'article 34 de l'Estatut d'Autonomia conté una referència clara a la competència exclusiva de la Comunitat Autònoma en matèria de planificació econòmica, «d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general». La Generalitat Valenciana ha defensat la programació econòmica com a instrument d'ordenació i coordinació de les intervencions del sector públic, fins i tot abans que Espanya fos membre de la Comunitat Europea i s'hagués de sotmetre a la normativa comunitària existent en matèria de política regional per poder accedir als fons estructurals comunitaris, tal com demostra l'existència del primer Programa Econòmic Valencià 1984-1987.

En aquest sentit, el Programa Econòmic Valencià (PEV) es defineix com el marc en què s'ordenen les polítiques del Govern valencià per aconseguir un creixement harmònic que contribueixi al benestar de tots els ciutadans. Per tant, la planificació i la programació econòmica del Govern valencià estableix el marc de prioritats del

Consell, especifica els objectius a mitjà i llarg termini i, sobretot, des de l'àmbit concret que ens ocupa, aspira a coordinar les actuacions de les diferents administracions públiques existents en el territori valencià.

En resum, en el context d'aquestes línies entenem la planificació com un esforç de racionalització de les actuacions de les diverses administracions públiques, sotmeses, totes elles, a un marc comú d'intervenció: la Comunitat Valenciana. Aquest esforç de racionalització pot suposar un augment de l'eficàcia en l'actuació dels diferents programes públics, com també una reducció, o no increment, de la despesa.

Alhora, la planificació suposa delimitar amb claredat els objectius polítics de govern i la naturalesa fonamentalment gestora i executiva de l'Administració de la Generalitat. També implica, necessàriament, que els objectius hagen estat debatuts i acordats amb els diferents agents econòmics i socials, amb interès particular sobre l'àmbit en què es projecta una determinada política pública.

4.2. *Primer Programa Econòmic Valencià (1984-1987)*

Aquest document de programació econòmica declarava com a objectiu bàsic, en el text de presentació, l'impuls del procés de modernització econòmica i social de la Comunitat Valenciana.

S'estructurava en sis capítols, el primer dels quals feia referència a la programació del desenvolupament econòmic i a les actuacions que la Generalitat Valenciana podia desenvolupar d'acord amb les seues competències, instruments i recursos.

L'anàlisi econòmico-social de l'economia valenciana ocupava el segon capítol, i hi destacava l'important exercici de diagnosi de la nostra economia i societat, com també l'anàlisi del sector públic, que en descrivia la dimensió i les actuacions en el passat i determinava les estrangulacions i les possibilitats de desenvolupament de l'economia valenciana.

Concretament, en l'àrea de coordinació de les administracions públiques, l'objectiu era aconseguir, al llarg del període, un sistema flexible de coordinació de les actuacions, especialment en les inversions, de les administracions central, autonòmica, provincial i local. La coincidència en algunes àrees d'actuació de diferents administracions públiques i la complementarietat en altres aconsellaven fer un esforç per ordenar amb compte les diferents polítiques, per aconseguir que en una infinitat de temes (educatius, de comunicacions, d'abastaments d'aigües, actuacions en sectors productius, urbanístics, etc.), els recursos públics, escassos, tingueren el màxim efecte en ser assignats coordinadament. L'objectiu final era arribar a elaborar un programa d'inversions públiques en un document únic per al conjunt de les administracions.

Seguint una seqüència racional i lògica, els capítols tercer i quart descrivien, respectivament, amb detall i precisió, els objectius i les accions que calia emprendre a cada sector.

Al capítol cinquè trobàvem la manera de finançar aquells objectius i accions, d'acord amb els escenaris pressupostaris, i, més en concret, estimant els ingressos, quantificant els diferents capítols dels estats de despeses i assignant sectorialment els recursos.

Finalment, el capítol sisè, dedicat a la gestió del PEV, s'articulava al voltant de l'execució i el seguiment del pla i, especialment, a la gestió coordinada dels serveis públics.

Precisament en aquest últim capítol s'insistia, una altra vegada, en la necessitat de procedir a una actuació coordinada de les administracions i, alhora, s'accentuava la necessitat de millorar l'eficàcia en la gestió.

Referent a aquest últim aspecte, el PEV declarava que la distribució de competències existent entre l'Administració central, les comunitats autònomes i l'àmbit propi de les corporacions locals, determinava que aquests dos últims nivells administratius es configuraran essencialment com a «finances de serveis». En aquest sentit, molts dels grans sectors de la despesa dels pressupostos de les administracions territorials es destinen a prestar serveis, per la qual cosa els seus sistemes de gestió són perfectament compatibles amb esquemes d'organització menys burocràtics i més empresarials.

Per tant, continuava el PEV, és decisiu el procés de gestió que s'implanti en el conjunt de les nostres administracions públiques. Un esquema que corresponguera a les preocupacions anteriors s'articulària, doncs, en tres etapes:

- a) Planificació, que s'ocupe de la identificació i la previsió de les necessitats que cal satisfer; la determinació dels objectius que poden ser perseguits per satisfer aquestes necessitats, la recerca de les accions més eficaces per aconseguir els esmentats objectius i l'elecció entre les accions possibles, tenint en compte els recursos disponibles.
- b) Execució de les decisions.
- c) Control de l'execució, que permeta contrastar quins objectius són aconseguits amb els mitjans previstos i interposició d'accions correctives.

Precisament, l'instrument que permet connectar la fase de programació amb la d'execució és, indubtablement, el pressupost. La tècnica pressupostària que possibilita elaborar la programació per objectius, amb l'assignació dels recursos concrets de mitjans personals, materials i financers, és la del pressupost per programes.

No obstant això, ja destacava el PEV que, en l'etapa d'execució, el gestor del pressupost d'un servei concret només el preocupava l'aprovació de l'expedient de despesa: des d'aquest moment es pot desentendre pràcticament de la consecució de l'objectiu i del cost. La seua responsabilitat queda limitada a fer que la despesa es faça d'acord amb la normativa vigent. Prevalen els criteris administratius i de legalitat, i s'obliden els d'eficàcia i eficiència. En el sistema que el PEV proposava, la preocupació del gestor s'havia de desplaçar cap als resultats de la seua gestió (objectiu i cost). El canvi al nou sistema no es podia dur a terme mitjançant una simple variació conceptual, ja que exigia una sèrie de requisits que en condicionaven la implantació, com ara els següents:

- a) Decidida voluntat política de suport al desenvolupament del programa.
- b) Canvi en l'organització administrativa, amb les tres característiques següents:
 - A la inversa del que ha passat fins ara, l'organització de les estructures s'ha d'ajustar en funció dels programes i els objectius i no anar-los a buscar i per omplir de contingut les estructures orgàniques.
 - Procedir al compromís en el compliment de les responsabilitats (polítiques o administratives) amb l'aconseguint dels objectius assenyalats, cosa que exigeix una descentralització dels nivells de presa de decisions i de responsabilitat i el disseny d'un sistema d'incentius per als gestors públics.
 - Definició d'un règim més flexible per a la funció pública, en què l'assigna-

ció dels recursos humans existents no entropesse amb burocratismes que porten a la ineficàcia.

- c) Necessitat que el personal al servei de l'Administració estiga prou format en les tècniques de gestió per objectius, organització i programació de feines.
- d) L'efectivitat d'un sistema d'informació que funcione en temps real i subministri dades sobre l'acompliment d'objectius i activitats i també sobre el cost (comptabilitat analítica).

4.3. *Segon Programa Econòmic Valencià (1988- 1991) i ampliació del PEV 2 (1992-1993)*

El 30 de juliol de 1986, el Consell de la Generalitat Valenciana va acordar «la conveniència d'emmarcar el Programa Econòmic Valencià 1988-91 en una trajectòria a un termini més gran, en la qual l'objectiu siga aconseguir que la societat i l'economia valenciana arriben a uns nivells equiparables amb els dels països avançats de les Comunitats Europees». Per tant, una vegada escoltrats els agents econòmics i socials representatius, es va signar l'informe «Economia i Societat Valenciana del Futur» com a marc a llarg termini per a la definició del PEV 2.

Mitjançant la programació econòmica, el Govern valencià pretenia compatibilitzar objectius d'eficàcia (competitivitat, productivitat, flexibilitat, intervenció pública ordenada, etc.), de caràcter social (correcció de desigualtats i marginacions, equitat, provisió de béns públics, etc.) i de recuperació de l'actiu físic natural (contenció de la deterioració ambiental, regeneració de recursos naturals, equilibri en l'ús del territori, etc.).

Sota l'orientació dels objectius esmentats més amunt, l'informe «Economia i Societat Valenciana del Futur» es dividia en cinc seccions: a) Activitats productives i ocupació, b) Infraestructures, c) Serveis públics, d) Medi ambient, urbanisme i territori i e) Actuació de les administracions públiques.

En aquest últim apartat, el PEV 2 declarava que una societat moderna i dinàmica requereix que la seua administració responga als mateixos criteris d'eficàcia que són exigibles a la resta dels agents econòmics.

El 21 de setembre de 1987, el Govern valencià va aprovar els diferents programes del PEV 2. Als efectes que ens ocupen, l'apartat d'Administració pública es recollia en el programa 35, referent a la modernització de l'Administració.

Es reconeixia que la millora del funcionament de l'Administració és una de les tasques permanents d'importància singular. En concret es deia que els esforços per remuntar amb èxit els reptes del futur obliguen a una actuació eficaç per part de l'empresa més gran de prestació de serveis i amb actuació en els mercats com és l'Administració.

Les principals activitats del programa de modernització de l'Administració pública eren les següents:

- a) Revisar el contingut del que s'ha de considerar servei públic, en el sentit de distingir en cada moment: quins serveis han de ser produïts directament i íntegrament per l'Administració pública; quins serveis han de ser garantits per l'Administració pública en la provisió dels quals puga intervenir la iniciativa privada; en quins ha d'intervenir l'Administració pública per fallades de la iniciativa privada; en quins

serveis el paper de l'Administració pública s'ha de limitar al foment; i sobre quins serveis no ha d'actuar l'Administració.

b) Atès que en l'actualitat no s'han diferenciat amb claredat les responsabilitats en la provisió de serveis entre els diferents nivells de les administracions públiques, es fa necessari que, amb caràcter previ a la promulgació de mecanismes de cooperació financera, es distribueixin sense superposicions les responsabilitats en la provisió de serveis públics, a partir dels següents criteris:

- Ponderar en una major mesura aquelles administracions sobre les quals els ciutadans poden exercir un control electoral directe i pròxim.
- Eradicar superposicions en la provisió de serveis.
- Assumpció, per part de la Generalitat, dins de les possibilitats contingudes en l'Estatut d'Autonomia, d'aquells serveis la provisió dels quals s'haja de donar per igual per a qualsevol ciutadà de la Comunitat Valenciana.
- Els ajuntaments han de ser competents en aquelles matèries no reservades a la Generalitat. Podran rebre, delegades, competències de gestió i execució de matèries de la Generalitat.
- Les diputacions s'han d'encarregar de: a) aquells serveis de caràcter local que els siguen delegats pels municipis; b) aquells serveis municipals la provisió dels quals resulta menys costosa en associació, i c) el suport financer als ajuntaments en la provisió de serveis municipals bàsics, tenint en compte que la quantitat d'aquesta ajuda haurà de tendir a una alta proporcionalitat segons la població.

c) Revisió dels procediments de gestió administrativa, amb l'objectiu de reduir al màxim el període de tramitació.

d) Ampliació dels supòsits de laboralització de la funció pública, cosa que implica una ampliació dels supòsits de perfils específics per a l'ingrés en l'Administració.

e) Flexibilització de la gestió econòmica orientada cap a: la descentralització de les modificacions pressupostàries que no afecten variacions d'objectius ni l'equilibri financer de la Generalitat; la generalització de la programació a mitjà termini de les activitats dels departaments; la consecució d'un equilibri adequat entre control de legalitat i control d'eficàcia; la revisió de les funcions d'intervenció prèvia, detallant operacions d'intervenció a posteriori, operacions d'intervenció per mostreig i operacions d'intervenció obligatòria prèvia.

El març de 1991, la Comissió de Seguiment del PEV 2 va decidir adaptar la seua vigència prorrogant el seu àmbit temporal fins a 1993.

Aquesta ampliació se sustenta en el fet que durant el temps transcorregut des de l'aprovació del PEV 2, la Generalitat Valenciana havia anat assumint nous compromisos i havia anat desenvolupant àmplies estratègies, motivades tant per l'evolució de l'escenari internacional i sobretot europeu (per exemple, el Pla de Competitivitat de la Generalitat Valenciana 1991-1992) com per les exigències de programació econòmica regional establertes per les administracions nacional i comunitària (Pla de Desenvolupament Regional d'Espanya 1989-1993). D'aquesta manera, l'escenari programàtic de l'Administració autònoma s'ha anat ajustant a nous plantejaments, com també a un nou àmbit temporal amb l'horitzó a 1993.

4.4. Tercer Programa Econòmic Valencià (1994-1999)

El PEV 3, aprovat i firmat pels agents socials el maig d'aquest any, declara en la secció XVI que en els actuals escenaris de desacceleració en el ritme de l'activitat econòmica i d'integració al mercat europeu, els creixents i justificats nivells de qualitat del servei públic demandats per la societat fan indispensable l'adaptació de l'Administració a la nova realitat en dos fronts clarament diferenciats: la gestió eficaç i ràpida i l'adequada gestió de la tresoreria.

En aquest sentit —continua dient— l'Administració és un agent econòmic i social de primera magnitud, per la qual cosa, en moments en què s'han de prendre decisions importants amb gran celeritat, el funcionament del seu aparell ha de ser prou àgil perquè la seua gestió sigui eficaç i ràpida.

Per això reconeix que la qualitat dels serveis prestats per l'Administració depèn en gran mesura de la professionalitat i la motivació del personal. En relació amb el primer aspecte, és necessària la continuïtat de l'activitat formativa, per a una gestió adequada dels recursos humans. Pel que fa a la motivació del personal, caldrà que s'impliqui més en els projectes de la seua organització, a més d'estar informat periòdicament i sistemàticament sobre els objectius generals de l'administració en què treballa.

D'altra banda, pel que fa a la gestió de tresoreria, el creixement pressupostari dels últims anys i la proliferació dins el sector públic valencià d'organismes autònoms, ens públics i societats públiques han implicat, entre altres coses, disfuncionalitats en el maneig de la tresoreria del conjunt de la Generalitat Valenciana. Prova d'això ha estat la coexistència de demandants nets de tresoreria, generalment finançats a preus significativament cars en termes comparatius, amb organismes en clara situació d'excés, que fins i tot poden estar oferint les seues puntes de tresoreria al mercat amb una rendibilitat clarament insuficient, una altra vegada en termes comparatius. Es fa necessari, doncs, desenvolupar una estructura financera de la Generalitat Valenciana capaç d'afrontar aquestes disfuncions i que es responsabilitze des de la introducció de noves tècniques de maneig de la tresoreria fins a la creació d'un banc públic al servei de la Generalitat Valenciana.

Pel que fa a la modernització de l'Administració, es reconeix que exigeix actuacions que afecten tant els aspectes estructurals com els criteris de funcionament, els mitjans materials i els procediments d'actuació. No obstant això, s'insisteix que el tractament dels recursos humans és la peça essencial del sistema.

Per això, la Generalitat Valenciana vol desenvolupar l'Acord de Modernització Administració-Sindicats, firmat els dies 4 i 9 de setembre de 1992, i aplicar-lo als anys 1994 i 1995, amb revisió a finals de 1995.

També es planteja millorar substancialment el perfeccionament progressiu del personal, mitjançant la realització de cursos de formació i reciclatge i altres mesures de caràcter transversal.

5. L'Institut Valencià d'Administració Pública com a agent de canvi i modernització

5.1. De l'etapa pre-autonòmica a l'Institut Valencià d'Administració Pública dels '90

La importància estratègica d'una institució amb les missions i les finalitats de l'Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP) era percebuda, des del primer

moment, pel Govern valencià en l'etapa pre-autonòmica, ja que, mitjançant Decret de 28 de gener de 1980, creà, en el si de l'aleshores Consell del País Valencià, l'Institut Valencià d'Estudis de l'Administració Pública, les finalitats, l'estructura i el funcionament del qual els determinaria, segons assenyala l'article 1 de l'esmentat Decret, reglamentàriament, el Consell del País Valencià.

Naix, doncs, l'Institut Valencià d'Administració Pública, amb una denominació diferent a l'actual, posant l'accent en la seua vocació de centre de reflexió, estudi i investigació, davant la necessitat d'atendre eficaçment el desenvolupament i el perfeccionament de la funció pública al País Valencià.

D'altra banda, el Decret de 3 de desembre de 1982, pel qual s'aprova el Reglament Intern de la Presidència del Consell de la Generalitat Valenciana (DOGV núm. 85, de 17 de desembre), preveia, a l'article 25, que «sota la dependència directa del director general de la Funció Pública es crea l'Escola de l'Administració Pública, amb les següents finalitats, que s'impartiran pel sistema més adequat en cada cas concret: formació i perfeccionament de funcionaris, tècniques de gestió, organització i mètodes, relacions amb les autoritats i organismes públics i amb els administrats i qualssevol altres tendents a la millora de la gestió pública».

El Decret de 29 de desembre de 1982, pel qual s'aprova l'estructura orgànica de la Conselleria de Governació (DOGV núm. 91, de 15 de gener), preveia, a l'article primer, que «amb el caràcter d'organisme autònom s'adscriu a la Direcció General d'Administració Local l'Escola Valenciana d'Administració Local, la finalitat essencial de la qual és la formació i el perfeccionament dels funcionaris locals de la Comunitat Valenciana».

Al mateix temps, de la Direcció General d'Administració Local depenia el Servei de Selecció i Formació de Funcionaris Locals, que exercia, d'acord amb l'esmentat Decret, «les competències derivades de les resolucions de la Direcció General d'Administració Local de 16 de gener i 10 de desembre de 1981 i les que corresponguen d'acord amb l'article 32.1 de l'Estatut d'Autonomia en matèria de funcionaris d'Administració general i especial de les corporacions locals, com també l'organització de seminaris, cursos i jornades que redundin en els processos de formació i reciclatge dels funcionaris que serveixin en l'Administració local».

El Decret del Consell de la Generalitat 103/1983, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Règim Intern de la Conselleria de la Presidència (DOGV núm. 116, d'11 d'agost), i l'Ordre de 20 d'octubre de 1983, del conseller de la Presidència, per la qual es publica el text únic del Reglament de Règim Interior (DOGV núm. 129, de 3 de novembre), continuen mantenint l'Escola de l'Administració Pública sota la dependència de la Direcció General de la Funció Pública, i li encarrega «formar, reciclar i perfeccionar els funcionaris públics i el personal de la mateixa Comunitat Valenciana i de les altres administracions públiques del seu àmbit territorial, com també l'estudi i la investigació de tècniques de gestió, organització i mètodes i millora del funcionament de l'Administració pública».

1984 serà una data important per a l'Institut Valencià d'Administració Pública, ja que, mitjançant Decret 17/1984, de 6 de febrer (DOGV núm. 146, de 16 de febrer), s'aprovarà el seu reglament provisional, una bona part de l'esperit del qual s'ha mantingut viu durant l'última dècada.

En el preàmbul d'aquest Decret es recollien, ben fonamentades, les raons que originaven la creació de l'Institut Valencià d'Administració Pública. S'hi deia que

l'important repte, i a la vegada inexcusable exigència, d'aconseguir una Administració pública de la Comunitat Valenciana, eficaç, moderna i d'acord amb els principis constitucionals i autonòmics no serà possible sense la consecució prèvia de dos objectius. D'una banda, la constitució d'una funció pública unitària, capacitada, responsable, considerada socialment i amb plena consciència de la seua missió de servei públic. D'altra banda, l'obtenció d'unes normes o pautes d'organització, funcionament i, en definitiva, gestió de la *res publica* que tinguin en compte la realitat de la Comunitat sobre la qual aquella ha d'incidir, com també les investigacions més recents sobre les diferents disciplines i tècniques que constitueixen l'entramat del que se sol anomenar «ciència de l'Administració», amb l'objectiu d'aconseguir una Administració pública valenciana regida també pels principis de racionalitat i austeritat.

El Decret 17/1984 perseguia contribuir a l'efectivitat dels objectius anteriors mitjançant la posada en funcionament de l'Institut Valencià d'Administració Pública, creat com a òrgan al voltant del qual girarà la política de selecció i formació del personal al servei de les diferents administracions públiques de la Comunitat Valenciana, d'acord amb uns criteris d'homogeneïtat i coherència.

Dins de l'IVAP s'integraven dues escoles que ateniïen el personal de la Generalitat, d'una banda, i el de les entitats locals, de l'altra. L'existència de les dues unitats responia a les peculiaritats pròpies de cada un d'aquests dos col·lectius, i també al diferent grau de competències que correspon a la Generalitat en un cas i en l'altre.

Per tant, s'integren en l'IVAP l'Escola d'Administració Pública, prevista en l'article 25 de l'Ordre de la Conselleria de Presidència de 20 d'octubre de 1983, que passa a anomenar-se Escola de la Funció Pública Autonòmica, i l'Escola Valenciana d'Administració Local, prevista en l'article 1 del Decret del Consell de 29 de desembre de 1982, que passa a anomenar-se Escola de la Funció Pública Local, sense perjudici del manteniment, en aquest últim cas, de la dependència orgànica i les competències que puguen correspondre a la Conselleria de Governació.

L'IVAP està concebut, en aquesta època, com un òrgan desconcentrat, com exigia la peculiar naturalesa de les seues comeses i el consegüent règim de funcionament, adscrit a la Conselleria de Presidència, a través de la Direcció General de la Funció Pública, per evidents raons de caràcter funcional i de coordinació de la política de personal, tot i que el seu àmbit d'actuació abraça totes les administracions públiques emmarcades en la Comunitat Valenciana.

Els òrgans de govern de l'Institut Valencià d'Administració Pública eren el Consell Rector, el Director i el Comitè de Direcció. Una altra unitat que completava l'organització de l'IVAP era el Gabinet d'Estudis i Documentació, que tenia com a funcions la preparació de les propostes d'activitats no atribuïdes a altres òrgans de l'Institut i la prestació de suport tècnic al director de l'IVAP i al director general de la Funció Pública.

La creació de la Conselleria d'Administració Pública, mitjançant Decret 114/1985, de 25 de juliol, va portar a la seua organització com a departament a través del Decret 135/1985, de 29 de setembre, pel qual es va aprovar el Reglament Orgànic i Funcional (DOGV núm. 292, de 3 d'octubre). La nova conselleria integrava les direccions generals d'Administració Local (provinent de la desapareguda Conselleria de Governació), de Funció Pública (de l'anterior Conselleria de Presidència) i d'Organització i Sistemes d'Informació (de nova creació), i també l'Institut Valencià d'Administració Pública, que elevava la seua consideració, per primera vegada des d'un

punt de vista real, al rang de direcció general, sota la dependència directa del conseller, per la qual cosa, finalment, es desvinculava de la Direcció General de la Funció Pública.

Corresponia a l'IVAP la selecció, la formació i el perfeccionament dels funcionaris de la Generalitat, i també dels ens locals de la Comunitat Valenciana, segons convenis o acords; la investigació de la realitat administrativa valenciana en particular, sense perjudici d'altres investigacions, estudis i informes en matèria d'Administració pública; l'informe de tota normativa sobre organització i estructuració del Consell i sobre funció pública; l'organització de cursos, conferències i seminaris en matèria d'administració que es considerin d'interès per a la Comunitat Valenciana i la preparació de convenis amb altres ens investigadors o administratius. A l'Institut Valencià d'Administració Pública li corresponia també la participació en els treballs d'anàlisi de processos i procediments que puguen afectar estructures o la previsió d'efectius.

Després de diverses modificacions reglamentàries, el Decret 45/1989, de 4 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament Orgànic i Funcional de la Conselleria d'Administració Pública (DOGV núm. 1050, de 24 d'abril), recull l'Institut Valencià d'Administració Pública amb una nova estructura i una definició més clara del seu paper en les funcions de selecció i formació.

Així, s'atribueix a l'Institut Valencià d'Administració Pública, en coordinació amb la Direcció General de la Funció Pública, la selecció del personal de la Generalitat Valenciana, excepte el personal docent i sanitari, com també la promoció interna, la formació i el perfeccionament del personal al seu servei, mitjançant la realització de totes les activitats formatives que es duguen a terme en el si de l'Administració pública de la Generalitat Valenciana. Igualment, correspon a l'IVAP la selecció de personal dels ens locals i institucions de dret públic de la Comunitat Valenciana que s'acullin al que estableix l'Article 10 de la Llei de la funció pública valenciana.

Pel que fa a la seua estructura, l'Institut Valencià d'Administració Pública continua sent un òrgan desconcentrat, i per al desenvolupament de les seues funcions s'estructura en les següents unitats: Àrea de Selecció i Formació, Gabinet d'Estudis i Investigació i Secretaria.

5.2. *L'Institut Valencià d'Administració Pública com a organisme autònom*

La Llei 4/1990, de 31 de maig, de pressupostos de la Generalitat Valenciana per a 1990 (DOGV núm. 1315, de 31 de maig), en la disposició addicional dotzena, configura l'IVAP com un organisme autònom de naturalesa administrativa, i concedeix un termini de sis mesos perquè el Consell, mitjançant decret, procedeixi al desenvolupament reglamentari corresponent, determinant, en qualsevol cas, l'organització, les facultats i la composició dels seus òrgans. És, doncs, 1990 una important fita en la vida administrativa de l'IVAP, en convertir-se en organisme autònom.

L'organització i les funcions vindrien regulades mitjançant Decret 154/1990, d'1 d'octubre, pel qual se n'aprova el reglament (DOGV núm. 1401, de 15 d'octubre). Del preàmbul d'aquest Decret, destaca la voluntat de l'IVAP de «servir la societat a través de les administracions públiques de la Comunitat Valenciana». Més endavant afegeix que la modernització social sense modernització administrativa té un cost elevat, en termes de solidaritat i eficàcia social. En aquest sentit, s'assenyala que la

modernització administrativa és un objectiu irrenunciable per a qualsevol programa de progrés, per la qual cosa l'Institut Valencià d'Administració Pública pretén tenir un paper important com a òrgan productor i difusor de les idees, de les tècniques i dels coneixements i els valors d'una nova cultura administrativa, que defineixi l'administració com un servei i consideri el públic com un client.

Les funcions de l'Institut Valencià d'Administració Pública continuen sent bàsicament les mateixes, i s'estructuren de la manera següent:

- a) La selecció, la formació i el perfeccionament del personal de la Generalitat Valenciana.
- b) La selecció, la formació i el perfeccionament del personal de les corporacions locals de la Comunitat Valenciana, per raó de l'exercici de les competències que en aquesta matèria corresponen a la Generalitat, segons l'Estatut d'Autonomia, com també pel desenvolupament de la legislació pròpia i l'execució de convenis.
- c) La realització i promoció de les activitats d'investigació, estudi, assessorament, documentació, difusió i publicació necessàries per al desenvolupament del procés general de perfeccionament de l'Administració de la Generalitat Valenciana, com també per a la racionalització de les seues funcions i per a les relacions amb els ciutadans com a usuaris i clients dels seus serveis.
- d) La coordinació, col·laboració i cooperació amb altres centres, instituts o escoles.

L'Institut Valencià d'Administració Pública s'organitzarà en aquesta època, per al compliment de les seues funcions, en tres àrees: d'Organització i Serveis Generals (a càrrec de la qual hi haurà un subdirector), de Selecció i Formació i d'Estudis.

Com a òrgan de trobada entre l'Institut Valencià d'Administració Pública i la societat i d'acord amb el que preveu l'article 23.f) de la Llei 10/1985, de 31 de juliol, de la funció pública valenciana, es crearà el Consell Rector de l'IVAP.

Posteriorment, el Decret 77/1992, d'11 de maig (DOGV núm. 1785, de 19 de maig), modificarà l'anterior reglament de l'IVAP, ja que, segons es declara en el preàmbul, l'experiència de l'Institut Valencià d'Administració Pública, des de la seua conversió en organisme autònom, ha confirmat la gestió de tres tipus de productes que, a banda de la lògica interrelació que tenen, mantenen prou especificat per constituir unitats administratives diferenciades. Es tractava, doncs, deia el Decret, de dissenyar una estructura administrativa que sustentés tres grans objectius -selecció, formació i estudis- mitjançant la creació de tres serveis diferenciats.

En conseqüència, l'IVAP va quedar estructurat, a part dels serveis anteriors, en una Subdirecció, de la qual depenia un nou servei, el de Gestió Econòmico-administrativa i Assumptes Generals. Depenent del director, sense perjudici de la coordinació administrativa atribuïda al subdirector, quedaven la resta dels serveis de l'Institut Valencià d'Administració Pública.

5.3 *La nova organització de l'Institut Valencià d'Administració Pública: austeritat i racionalització*

En la nova etapa de l'IVAP, segons el Decret 16/1994, de 8 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament Orgànic i Funcional de la Conselleria d'Administració Pública

(DOGV núm. 2220, de 4 de març), aquest té com a objectiu principal contribuir, des de la seua especialització funcional, a la modernització i la racionalització de les administracions públiques, potenciant i reforçant les polítiques de recursos humans de la Generalitat.

Amb aquesta finalitat de modernització i racionalització de les administracions públiques valencianes, l'IVAP actua en dos fronts fonamentals per a la consecució, juntament amb altres centres directius, d'una adequada política de recursos humans: la formació de l'empleat públic i la investigació i l'estudi de la problemàtica general de les administracions públiques i la concreció en el cas valencià.

Pel que fa a la formació de personal, se'n vol prioritzat la rendibilitat com a inversió en capital humà, directament aplicable al «procés productiu». En aquest sentit, la importància relativa de les administracions públiques valencianes, en termes econòmics i de població ocupada, justifica creixents accions en matèria de formació/inversió en recursos humans, com a factor exogen d'un augment de l'eficàcia, la productivitat i la competitivitat.

Respecte a l'àrea d'investigació i estudis, es considera fonamental l'aplicació dels conceptes i les teories sobre innovació i desenvolupament (R&D) en l'àmbit públic per impulsar els processos de canvi, racionalització i augment de la competitivitat de les administracions públiques valencianes.

L'organització de l'IVAP s'estructura en tres serveis: l'Escola Valenciana d'Administració Autonòmica, l'Escola Valenciana d'Administració Local i el Servei d'Estudis. Per tant, l'IVAP no gestionarà en el futur, com ha fet fins ara, la selecció de personal de nou ingrés de l'Administració de la Generalitat. Els motius d'aquest canvi són múltiples.

Una primera raó perquè aquesta competència no fos assignada novament a l'IVAP era la de millorar els processos selectius i dotar-los de més unitat de gestió. Per tant, en ser l'activitat de selecció, pel que fa a contingut de proves, una funció que depèn, directament i objectivament, de la classificació de llocs de treball, es va considerar que la unitat de gestió de tots dos aspectes milloraria notablement el resultat final de la selecció. D'aquesta manera no es dona cap dissociació entre la classificació objectiva dels llocs de treball (requisits, coneixements, funcions, perfil...) realitzada per la Direcció General de la Funció Pública i la selecció de personal i la confecció de les corresponents proves, realitzades, fins ara, per un altre centre gestor, l'IVAP.

També la previsió d'efectius de personal a mitjà i llarg termini (és a dir, les ofertes d'ocupació pública), la redistribució, si s'escau, d'efectius i la millor utilització dels recursos humans de la Generalitat Valenciana es poden fer amb més criteri des d'un «observatori» privilegiat com és la Direcció General de la Funció Pública, i no des d'un altre centre gestor que no coneix les autèntiques necessitats del personal de nou ingrés.

Una altra conseqüència desitjada d'aquesta nova estructuració és la disminució de la despesa, ja que s'ha suprimit el servei de selecció de l'IVAP, i les seues funcions s'han afegit a un servei ja existent a la Direcció General de la Funció Pública.

En aquest ordre de coses, l'Institut Valencià d'Administració Pública no ha canviat solament la seua naturalesa jurídica, d'organisme autònom de caràcter administratiu a direcció general, per simplificar l'aparell administratiu de la Generalitat, sinó que també ha disminuït quantitativament els seus efectius humans i els seus pressupostos econòmics, i s'ha convertit en una organització més eficaç i que compleix escrupolosament el principi de màxima economia.

Respecte a l'Escola Valenciana d'Administració Local, principal novetat de l'estructura actual de l'IVAP, la seua justificació s'ha de buscar en diferents fronts.

Així, en primer lloc la Generalitat Valenciana, a través de l'Estatut d'Autonomia, té plenes competències en matèria de règim local, cosa que implica la prolongació, en el cas concret de l'Institut Valencià d'Administració Pública, en matèries de formació, selecció i estudis.

En segon lloc, la mobilitat, si s'escau, de funcionaris d'una Administració a l'altra; la previsió continguda a la Llei valenciana de la funció pública, respecte a un règim jurídic al més unitari possible, entre el personal de la Comunitat Autònoma i el de l'Administració local valenciana, com també motius de racionalitat, feien necessària la creació d'aquest nou servei.

Finalment, una visió no endogàmica de l'Administració de la Generalitat, i la voluntat de servei a l'Administració local valenciana, implicaven l'existència d'una escola específica i apropiada a les característiques diferencials de les corporacions locals.

Això, a més a més, permet a la Generalitat Valenciana, a través de l'IVAP i mitjançant el dret de coordinació que atribueix a aquella l'actual dret autonòmic, l'ordenació i l'establiment de directrius generals sobre centres de formació pertanyents a les administracions locals valencianes i, molt concretament, a les diputacions provincials.

D'altra banda, la selecció de personal propi de les corporacions locals la podrà dur a terme l'Institut Valencià d'Administració Pública, d'acord amb el nostre dret autonòmic i concretament a través de la regulació de la normativa valenciana en matèria de funció pública.

En resum, la responsabilitat de la Generalitat Valenciana, d'acord amb les competències de l'Estatut d'Autonomia, estén també el seu àmbit d'actuació als prop de 35.000 empleats al servei de les administracions locals valencianes, a través de l'Escola Valenciana d'Administració Local.

Tots els canvis exposats més amunt han permès resituar l'IVAP en un espai més propi i específic a les seues missions i finalitats i, per tant, redescobrir la seua autèntica i genuïna vocació al servei de la formació de personal (autonòmic i local), com també al servei de la investigació, els estudis i la documentació en matèria d'administracions públiques, amb especial èmfasi en la realitat valenciana.

En conclusió, l'IVAP vol ser percebut i visualitzat per la societat i les administracions valencianes, les quals serveix, com un centre destinat fonamentalment a la formació i la investigació, en contraposició a l'etapa anterior en què la seua projecció exterior estava excessivament polaritzada en els aspectes gairebé exclusius de la selecció de personal de l'Administració de la Generalitat

