

ESPECIAL
«LA MODERNIZACIÓN
ADMINISTRATIVA EN LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS»

Estudios

INTRODUCCIÓN

Tras casi quince años de existencia de las comunidades autónomas, la literatura sobre funcionamiento autonómico tiene un grosor cuantitativo y cualitativo bastante importante (sobre todo en lo que se refiere a la aproximación más claramente jurídica). A pesar de ello, podemos constatar que sabemos muy poco con relación a la configuración real de los aparatos administrativos autonómicos y su evolución a lo largo de estos años. Este número especial de la revista *Autonomies* quiere contribuir a llenar esta deficiencia, aprovechando la proliferación relativa y desigual de programas, planes y proyectos de modernización administrativa en distintas comunidades autónomas.

Es bien conocido el notable mimetismo con relación a las estructuras administrativas centrales con el que las autonomías nacientes configuraron sus propios aparatos administrativos. La voluntad política de una rápida legitimación, la falta de tradición administrativa de las comunidades autónomas, el ritmo de los traspasos, o la falta de soluciones alternativas disponibles en aquellos momentos, son argumentaciones que se han venido dando para explicar esta configuración administrativa fuertemente mimética. También se ha establecido cierta conexión entre los primeros intentos modernizadores en la Administración del Estado y los primeros síntomas de cambio en los aparatos administrativos de las comunidades autónomas.

En el caso de la Administración del Estado, tras algunos proyectos de reforma que nunca fueron más allá del papel, aparece el informe denominado *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado* (MAP, 1986). Este estudio, impulsado por el ministerio Almunia, era esencialmente un diagnóstico sobre los «males» de la Administración pública española y un primer borrador de lo que deberían ser las líneas de mejora. Explícitamente, se abandona el concepto de «reforma» para asumir el más genérico de «modernización», bastante inspirado en las experiencias de cambio que se iban produciendo en Gran Bretaña o en los países escandinavos. Luego, se han sucedido el Estudio Delphi a altos cargos, los acuerdos MAP-sindicatos sobre modernización administrativa, el primer Plan de modernización, la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo, y ciertos cambios normativos en la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (Ley 22/1993). En general, podemos considerar este balance como bastante discreto, teniendo en cuenta las expectativas que generaron las ya mencionadas *Reflexiones*... Incluso el propio presidente del Gobierno, Felipe González, lo aceptaba al referirse, en unas declaraciones previas a las elecciones de junio de 1993, a la «reforma todavía pendiente de la Administración pública».

En las comunidades autónomas (con la excepción de la creación, en 1985, por parte de la Generalitat de Catalunya, del llamado Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración, que, sin embargo, no se activó realmente hasta 1989), los programas de modernización administrativa son básicamente posteriores a los primeros estudios de cambio de la Administración central. Y, de hecho, comparten muchas de sus ideas-fuerza, que, como ya hemos mencionado, resultan coherentes con lo que impulsan gobiernos occidentales, desde el de Thatcher o Major en Gran Bretaña, al de Rocard en Francia, o el de Clinton-Gore en los Estados Unidos.

El núcleo central de este especial de *Autonomies* gira en torno a estos proyectos y realizaciones de cambio en las administraciones públicas de ocho de las diecisiete comunidades autónomas. Están presentes las autonomías del 151 (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), dos con competencias ampliadas o especiales (Navarra y Comunidad Valenciana) y dos del 143 (Madrid y Aragón). En general, a pesar de dar amplia libertad de acción a los distintos responsables de cada artículo, se ha buscado una cierta descripción de lo que ha sido y de lo que es hoy la estructura administrativa en cada comunidad, tanto en lo que se refiere al organigrama de las consejerías o departamentos, como a los organismos autónomos y empresas públicas. Asimismo, se apuntan los principales problemas existentes, los proyectos de cambio y las acciones que ya se han realizado o que están en curso de realización.

Sin voluntad de hacer aquí un resumen, sí podemos decir que la orientación general que se detecta en estas experiencias se fundamenta en elementos como:

- La creciente preocupación por los costes y los resultados de la acción administrativa, centrada ahora en contraer el crecimiento de los gastos y del personal al servicio de cada administración y un mayor énfasis en la evaluación de resultados.
- El cambio en las relaciones con el ciudadano, en su condición de usuario-contribuyente, y con plena conciencia del valor que tiene el tiempo en todos los trámites y relaciones de la Administración con los ciudadanos.
- La influencia del *management* privado en las alternativas de cambio, sobre todo en lo que respecta a aquellas parcelas de la Administración más orientadas a la producción y a la distribución de servicios; aunque se considera necesario recrear o repensar esta influencia, dadas las especificidades del sector público.
- Finalmente, la introducción masiva de recursos informáticos, que se orientan a mecanizar la actividad administrativa ordinaria y a potenciar las vías de relación con el ciudadano.

Asimismo, de modo general, podemos decir que los cambios que se han venido produciendo, o que hallamos presentes en los proyectos de modernización en las respectivas comunidades autónomas, giran alrededor de estos temas:

- Modificaciones en los sistemas de reclutamiento, acceso y movilidad de los funcionarios públicos, así como intentos de encontrar vías más flexibles de promoción y retribución.
- Cambios organizativos, que pretenden racionalizar las estructuras orgánicas, simplificarlas, o, por ejemplo, evitar su utilización con fines retributivos.

- Gran énfasis en la mejora, simplificación y agilización de procedimientos y trámites.
- Nueva orientación en los mecanismos de control, intentando superar el formalismo tradicional y orientándose hacia indicadores de eficacia y eficiencia.
- Se subraya, también, la necesidad de resituar los servicios comunes u horizontales (como personal, compras, recursos financieros) para que cumplan su función auxiliar de los servicios de línea.
- Cierta formación de los trabajadores del sector público, que va desde acciones formativas en gestión y dirección para altos cargos hasta la masiva introducción de los recursos informáticos para todo el personal en general.

Debemos decir, sin embargo, que, salvo Cataluña, donde todavía se pueden contabilizar algunas acciones de modernización administrativa, la panorámica general es más un proyecto que una realización. Quizá los distintos diagnósticos empiezan a ser más claros, pero no lo son ni las voluntades políticas (preocupadas ante los previsibles costes de una operación de este tipo y ante los pocos resultados a corto plazo), ni las soluciones (que cada vez más deben ser buscadas por los distintos protagonistas, quienes no las encuentran plenamente ni en el *management* privado ni en las experiencias comparadas).

Este especial de *Autonomies* se completa con cuatro artículos más, los cuatro estrechamente vinculados con los temas de la gestión en las administraciones públicas y casi todos ellos centrados en problemáticas diversas que afectan al funcionamiento de la Administración de la Generalitat de Catalunya, y que pueden ser bastante relevantes en la experiencia de otras comunidades. Uno de ellos aborda un planteamiento muy actualizado sobre las relaciones entre modelos de gestión en la Administración pública, cambios en el entorno y posiciones político-ideológicas de los protagonistas de estas administraciones. El segundo se dedica a analizar los modelos interpretativos de los procesos de cambio en las administraciones públicas, con algunas ejemplificaciones centradas en la Generalitat de Catalunya. En el apartado de *Notas* hemos incluido otros dos artículos. El primero nos presenta un original análisis interpretativo de la Sindicatura de Cuentas que anticipa posibles y prometedoras continuidades. El segundo hace un balance de la gestión en Cataluña del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con datos y comentarios críticos desde la aproximación de las relaciones intergubernamentales.

Desde aquí queremos agradecer la buena aceptación que tuvo la propuesta de este número especial en la Dirección y Consejo de Redacción de la revista, así como la eficaz labor de coordinación y tratamiento de los textos por parte de Raimon Alamaný, responsable de ediciones de la Escuela de Administración Pública de la Generalitat de Catalunya.

Joan Subirats
*Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración
de la Universidad Autónoma de Barcelona*

