

## ¿Quina administració pública per a quina societat? Una mirada sobre els intents de reforma administrativa en l'Espanya constitucional

Joan Subirats i Raquel Gallego / Institut de Govern i Polítiques Públiques (UAB)

Els canvis formidables als quals hem anat assistint en els països europeus en aquests últims vint-i-cinc anys han transformat de forma molt significativa la nostra manera de viure. Aquests canvis els podríem concretar en les esferes productiva, social i familiar. En totes aquestes esferes, les dinàmiques de canvi han estat marcades per la creixent inestabilitat de situacions i de condicions de vida, de manera que no és estrany que molta gent parli de «societat del risc» per tal de descriure el que va passant i, també, la forma en què molta gent ho percep. De fet, sentim a parlar de forma constant de flexibilitat o d'adaptabilitat mentre que, simultàniament, augmenta la pressió laboral sobre homes i dones, aspectes tots ells que repercuteixen de manera negativa en l'estructura familiar. Per altra banda, aquestes transformacions comporten fortíssimes exigències de canvi cultural, amb incorporació massiva de l'ús de noves tecnologies.

Avui amb prou feines podrem parlar d'administració i gestió públiques sense tenir en compte aquesta nova realitat. Per dir-ho d'una altra manera: en els anys vuitanta i bona part dels noranta, era molt més fàcil parlar d'administració pública sense fer massa referència als fenòmens de canvi social o a la manera de fer política. Simplificant-ho, podríem dir que semblava que teníem clar el que havíem de fer, i discutíem sobre qui ho havia de fer o sobre com ho havíem de fer. Existia, si es vol, un consens bàsic sobre el marc en el qual s'havia d'inscriure el funcionament de les administracions públiques: un marc definit per les coordenades socialdemòcrates i democristianes que havien anat construint les polítiques socials que caracteritzaren l'estat social i de dret que es va anar imposant a Europa en la segona postguerra. Aquest marc es va inscriure el nou entramat constitucional del que Espanya es va dotar a finals dels setanta. Dins d'aquestes coordenades, el debat postconstituent i sobretot el que es va anar iniciant a mitjans dels vuitanta, se centrà en les insuficiències de l'administració pública tradicional per tal de dur a terme, amb l'eficiència i eficàcia necessàries, el nou programa d'actuacions que, per exemple, assenyala l'article 9.2 de la Constitució Espanyola com a nord i que implicava un salt qualitatiu en la visió fins aleshores bàsicament reguladora, inspectora i sancionadora de l'administració. Fou també el moment de discutir sobre si per anar cap endavant era millor que fos l'administració pública qui assumís de forma directa aquesta tasca, o bé si era més eficient que la prestació dels serveis la realitzessin empreses mercantils o entitats sense ànim de lucre. Avui és evident que totes aquestes qüestions encara són importants, però s'inscriuen en un altre escenari.

Les societats contemporànies han anat madurant, i en la seva peregrinació han anat arrossegant una sèrie de tòpics que, en molts casos, enfosqueixen o enterboleixen la realitat, fins a tal punt que s'arriba a considerar realitat el que no deixa de ser una mera transposició de vells llocs comuns. La imatge de les administracions públiques no s'allunya amb excés de les descripcions conegudes de Larra: funcionaris amb manigots que atenen malament els pobres administrats des de la distància de les seves finestretes, i que acaben les seves prèdiques amb la cantarella coneguda: Vuelva usted mañana. Com tot tòpic, alguna cosa d'això subsisteix avui en les administracions públiques d'Espanya i de la resta de països europeus, però, en canvi, si atenem al seu volum de despesa i número d'empleats públics, les administracions públiques contemporànies són més aviat organitzacions prestadores de serveis que no pas oficines de tramitació de permisos.

Potser per això la modernització i transformació de les administracions públiques espanyoles no és només una qüestió de transformar finestretes en mostradors, o manigots en somriures i targetes d'identificació. Les administracions públiques en qualsevol país avançat del món acostumen a gestionar prop de la meitat del PIB d'aquell país, i la seva capacitat de direcció estratègica i de gestió de recursos adquireix una rellevància determinant per a la capacitat de desenvolupament i de cohesió social d'aquell país en un món cada cop més intercomunicat i interdependent. Les administracions públiques no són avui una rèmora que tot país ha de suportar. No poden caracteritzar-se només com les protagonistes d'uns «costos de transacció» inevitables en tota democràcia avançada. Les administracions públiques constitueixen avui una de les infraestructures imprescindibles que tot país que vulgui mantenir la seva capacitat de supervivència en una Europa integrada, en aquest entorn tan globalitzat en què vivim, ha de mantenir en perfecte estat de conservació i de funcionament. El que està en joc no és el fet de vanar-se d'haver modernitzat d'aquesta o d'aquella altra manera tal o qual procediment administratiu. El que està en joc és la pròpia credibilitat de l'Estat, la seva capacitat de complir amb els seus compromisos de servei a la societat i de servei a cadascun dels seus ciutadans.

En aquestes pàgines repassarem de forma molt esquemàtica les principals línies de canvi empreses pels successius governs de l'Estat des de 1979 fins avui, encara que ens centrarem sobretot en el moment en què probablement més es va tractar de transformar el funcionament de les administracions públiques espanyoles, que fou des de finals dels vuitanta fins a les primeries dels noranta. En el període governat pel Partit Popular, poques iniciatives destaquen, més enllà de les referides als aspectes de modernització tecnològica i d'accés dels ciutadans a l'administració. També farem esment, de manera també molt sumària, d'alguns elements de canvi en l'administració pública de la Generalitat de Catalunya i en els governs locals, per acabar amb alguns elements de reflexió més generals.

## **1. El context internacional de la reforma de les administracions públiques espanyoles**

La reforma de les administracions públiques va irrompre en les agendes polítiques dels països desenvolupats a principis dels anys 80. Just quan Espanya començava simplement a enlairar-se amb la seva flamant Constitució, però amb un sistema administratiu que seguia utilitzant les lleis de modernització administrativa que a finals dels 50, principis dels 60, havien servit per posar al dia i preparar millor la

integració econòmica de l'Espanya franquista amb l'Europa comunitària. La visió sobre el que fins aleshores havia estat percebut com un simple instrument per a la posada en pràctica de les polítiques de «l'estat liberal» primer, i de «l'Estat del benestar» després, es va anar convertint en objecte de polèmica. Els polítics van començar a entendre que l'estructura i el funcionament de les administracions públiques no eren neutrals en relació amb els resultats que obtenien. El «model burocràtic», que havia estat amb Weber el símbol de modernitat i expressió dels nous límits al poder absolut, començava a estar sota sospita. Es tenia la impressió que l'actuació de les administracions públiques resultava més ineficaç i ineficient que aquells ens del sector privat que realitzaven activitats comparables. I tot això repercutia en la insatisfacció d'una ciutadania cada cop més informada i exigent. És en aquest context que hem d'inscriure l'onada reformista que va sacsejar les administracions públiques en aquells anys.

La variable que sembla més plausible per tal d'explicar aquesta tendència internacional de reforma de les administracions públiques és la dificultat creixent per tal de desenvolupar les capacitats de govern en els seus àmbits d'intervenció. I la recessió econòmica i la crisi fiscal que en el terreny nacional suposava un increment del deute i el dèficit públics, desequilibris fiscals, i una despesa pública expansiva, tenien molt a veure amb allò. Si a tot això hi sumem la creixent (aleshores) internacionalització de la producció i dels fluxos financers i la globalització de la competència, entendrem que s'anés produint un declivi de la confiança de la ciutadania en l'actuació de l'administració en particular i del sector públic en general.

Es va anar percebent que el sector públic no podia mantenir-se aïllat de les pressions de l'economia, tant pel seu impacte en el seu propi funcionament (despesa pública sobre el PIB, intervenció en el sector privat), com per la necessitat d'un replantejament de la seva forma burocràtica de fer en relació amb els objectius de creixement econòmic sostenible, ocupació i benestar social. La burocràcia començava a generar molts més problemes que no pas avantatges, problemes derivats de la seva centralització estructural i funcional; de la seva excessiva normativització; d'una lògica garantista basada més en el procés que en el resultat; i de la consegüent dificultat per avaluar les seves actuacions amb criteris d'eficiència i efectivitat.

No fou, doncs, estrany que els diversos processos de reforma de les administracions públiques i del sector públic s'anessin orientant cap a la modificació de les seves estructures, del seu funcionament i de la seva pròpia cultura organitzativa. La confluència d'aquestes línies de canvi va acumular diversos qualificatius: «model postburocràtic», «nou gerencialisme», «nova gestió pública», «nou paradigma administratiu», expressions que es referien tant a un discurs com a un conjunt de reformes que tenien per objecte el sector públic. Entre els principals elements de canvi destacaríem: l'èmfasi en els resultats i en la capacitat de resposta als ciutadans; l'èmfasi en l'eficiència que condueix a buscar situacions de competitivitat entre organismes del sector; la recerca d'alternatives a la regulació i la provisió pública, amb mecanismes de contractació externa, privatització o reducció del número de funcionaris; la creació de contextos de gestió més descentralitzats, més propers al punt de contacte amb els usuaris; la delegació de capacitat de decisió als gestors, que implica controls ex post (o auditories, amb posterioritat a l'execució de la despesa), o mecanismes contractuals.

Els països pioners en abordar aquestes reformes durant els anys 80, que després van anomenar-se «nova gestió pública», foren economies de mercat petites i relativament vulnerables als factors econòmics esmentats. En concret foren Suècia i Dinamarca, ambdós governats per un partit socialdemòcrata hegemònic, i Nova Zelanda i Austràlia, ambdós governats per governs laboristes. Aquests països van experimentar durant els anys 70 un declivi en la seva competitivitat internacional i creixents dèficits fiscals que provocaren un deute públic intern i extern important. Juntament amb el Regne Unit, amb govern conservador i amb una situació econòmicament dèbil, aquests països van iniciar en els anys 80 processos de reforma dels seus sectors públics respectius en la línia apuntada.

Malgrat que pugui semblar que el debat de reforma estigués centrat en aspectes més aviat de gestió, no per això aquest debat va deixar de centrar-se en qüestions més substantives. Així, es va plantejar la qüestió en un context més general de redefinició dels límits de l'Estat o del sector públic, es va qüestionar l'eficiència general de les administracions, es posà en dubte si eren els poders públics els més indicats per tal d'assumir el protagonisme en la provisió dels serveis públics. En definitiva, per sota d'un problema aparentment tècnic, es va desenvolupar un debat més polític en el que cada reforma plantejada obligava a pensar qui hi guanyava i qui hi perdia, quina opció ideològica s'estava definint.

## **2. La modernització administrativa a Espanya: molta retòrica i poc contingut**

Després de la transició democràtica i durant la dècada dels 80, les administracions espanyoles van seguir un ràpid procés d'expansió relacionat, en part, amb el desenvolupament de polítiques socials pròpies de l'Estat del benestar i, en part, amb el procés de descentralització política i administrativa. Malgrat això, l'increment d'efectius, estructures i pressupostos es va dur a terme dins el model burocràtic que s'havia consolidat a Espanya a finals dels 50 principis dels 60. I això es va fer quan en molts dels països europeus aquest ja era un model qüestionat i en el que s'anaven introduint canvis més o menys profunds.

Si bé a la segona meitat dels 80 es van plantejar propostes de profunda transformació de les administracions espanyoles, en línia amb les reformes esdevingudes en altres països, i fins i tot es van iniciar algunes tímides experiències de canvi, ni unes i altres van tenir prou força ni el lideratge polític suficient com per abordar una modernització de l'administració comparable amb el que estava passant en altres països. No és, doncs, estrany que la percepció majoritària dels espanyols continuï considerant encara avui el funcionament de l'administració com un dels aspectes en els que s'han notat menys els canvis produïts en el país els últims anys.

### **2.1 Canvi polític i continuïtat administrativa**

Com és ben sabut, la transició política espanyola com a «reforma pactada» va tenir la seva expressió normativa més rellevant en l'aprovació de la Constitució ara fa vint-i-cinc anys, amb la consegüent creació de les institucions pròpies d'un sistema polític democràtic de règim parlamentari. El reconeixement del pluralisme polític es va materialitzar, a més, en la descentralització de l'Estat en disset comunitats autònomes amb competències legislatives i executives. Aquesta descentralització es va dissenyar

com un procés obert i gradual basat en la distribució competencial establerta conjuntament per la Constitució i els Estatuts d'Autonomia de les comunitats autònomes. Aquest procés implicava la creació a cada comunitat dels seus òrgans de representació política respectius (parlament, consell executiu i president de la comunitat) i de la seva pròpia administració pública. Aquestes noves administracions coexistirien en la seva jurisdicció amb l'administració perifèrica de l'Estat, amb les administracions provincials, i amb les administracions municipals.

En definitiva, la transició política va tenir també com a conseqüència el desplegament d'un «mapa administratiu» complex que, malgrat tot, no es veié afectat ni en l'àmbit central ni en l'autonòmic per una «reforma» equiparable a l'esdevinguda en l'àmbit de les institucions polítiques. Durant tot aquest període, el creixement de la despesa pública total i de la despesa social, així com l'increment del personal al servei de les administracions públiques, indiquen una progressió cap als nivells assolits en la resta dels països europeus. A pesar de la major diversitat de funcions que du a terme l'administració pública i de la seva més gran rellevància com a agent econòmic que es desprèn d'aquestes dades, les formes de gestió aplicades van continuar essent les pròpies d'un model garantista d'administració pública.

Durant els primers anys de democràcia i amb la vista posada en l'entrada a la Comunitat Europea, existia un consens prou ampli sobre la necessitat de reduir la distància que ens separava dels països del nostre entorn immediat. En aquest sentit, l'àmbit de les polítiques socials va adquirir una rellevància especial sobretot quant a la universalització de la sanitat i l'ensenyament públics, les pensions, el subsidi d'atur i accions contra la pobresa i la marginació. D'igual forma, la inversió en infraestructures, transports i vies de comunicació va adquirir prioritat.

Malgrat tot, i en primer lloc, aquest increment notabilíssim de la intervenció dels poders públics no va posar mai en dubte si les estructures administratives i els seus mecanismes de funcionament eren els més adequats per tal d'afrontar el, per dir-ne així, nou «catàleg de productes» de les administracions públiques espanyoles. Dit d'una altra manera: es va accelerar de forma important la transformació d'Espanya en un Estat de benestar més o menys comparable als del seu entorn europeu, i això es va fer sense qüestionar l'adaptació entre aquestes noves tasques i els instruments administratius pensats per a un tipus d'Estat amb objectius molt més modestos i per a unes necessitats molt menys complexes. En segon lloc, aquest gran creixement de la despesa pública va estar exempt del debat ja iniciat en els països més desenvolupats sobre la viabilitat del model de benestar, i sense que existís una delimitació clara del contingut i els límits de la responsabilitat «social» de l'Estat. I en tercer lloc, tampoc es va discutir el paper dels poders públics en la prestació directa dels serveis que s'universalitzaven o s'ampliaven. Una vegada més, el debat començat en altres països europeus sobre la distinció entre contractant públic i proveïdor públic, privat o sense ànim de lucre, no va estar present en els més de deu anys en què la despesa pública augmentà sense aturador i amb percentatges d'increment que hauriem de qualificar, com a mínim, de molt significatius.

Tot això en un context en el qual tant els decisors públics (els polítics) com els gestors (els funcionaris) disposaven de molt pocs instruments per tal de saber si obtenien els resultats que buscaven, si existien formes més eficients per tal d'assolir-los, o si la despesa en certes partides era excessiva en relació amb el que s'obtenia. En efecte, si recordem la clàssica referència a les anomenades tres es (economia,

eficiència i eficàcia), recollides en la nostra Constitució, les nostres administracions s'han preocupat tradicionalment per la relació entre recursos disponibles i recursos utilitzats, marginant fins a extrems inaudits els aspectes d'eficiència i eficàcia. I ho han fet des d'una lògica de control de legalitat comptable (examen previ de disponibilitat pressupostària per tal d'autoritzar la despesa, examen posterior a la despesa dels documents comptables que certifiquin que els recursos s'han gastat segons estava previst), sense una preocupació rellevant en relació amb mitjans alternatius més eficients per tal de desenvolupar la tasca que calia dur a terme. La mateixa lògica de discussió pressupostària (en marginar el debat sobre la relació entre objectius i resultats) ha anat generant incentius en l'esgotament dels recursos assignats a cada gestor, per tal de situar-se, d'aquesta manera, millor en el debat pressupostari següent, ja que es tem un càstig (en forma de minoració pressupostària) si no s'han esgotat tots els recursos de què es disposava a l'inici de l'exercici.

Entendrem que si aquesta forma de funcionar ja resulta relativament disfuncional en una administració per pocs serveis que realitzi, la cosa es complica de forma extraordinària si aquesta administració va assumint serveis que són vitals per a la bona marxa de la societat. I la cosa es complica encara més si en un cert moment es pretén redistribuir recursos, prioritzar d'una altra manera els objectius, comparar costos, ja que manquen els indicadors més elementals. Aquesta era la situació. Repassem ara les principals propostes de canvi realitzades en cada nivell administratiu (central, autonòmic i local) i les principals transformacions produïdes en matèria de modernització administrativa.

## **2.2 La modernització de l'administració central: claredat en el diagnòstic, vacil·lacions en la seva posada en pràctica**

Si ens referim, en primer lloc, a les qüestions de funció pública o de recursos humans, al marge de canvis normatius significatius (Llei sobre Mesures Urgents per a la Reforma de la Funció Pública, 1984; lleis posteriors sobre sindicació de funcionaris públics, processos de negociació col·lectiva...), diríem que el balanç final d'aquests vint-i-cinc anys és més aviat discret en termes de reforma. S'ha seguit tendint a la funcionarització. Els diversos controls sobre la gestió de recursos humans han suposat una complicació afegida a uns processos administratius que ja es consideraven burocratitzats en excés. La mobilitat funcional ha respost sovint a increments retributius que no estaven relacionats amb una major dedicació o capacitat professional. La introducció dels sistemes d'incentius no ha repercutit en una relació transparent entre productivitat dels empleats públics i retribució per causa de la generalització de l'ús d'increments lineals per tal d'evitar possibles conflictes al voltant de l'objectivitat dels criteris utilitzats en la diferenciació salarial. I tampoc s'ha avançat de forma significativa, més enllà de la retòrica, en la creació d'una funció gerencial que servís de ròtula d'unió entre l'esfera política i l'administrativa, amb capacitat per a dialogar i moure's entre ambdues sensibilitats.

Abans esmentàvem que potser on s'avançà més fou en el diagnòstic sobre els problemes que patien les administracions públiques. I això va esdevenir-se en el període en què Joaquín Almunia ocupà el Ministeri per a les Administracions Públiques, envoltant-se d'un grup potent i eficaç de tècnics i càrrecs de confiança de primer nivell. Destaca, en aquest sentit, el document «Reflexiones sobre la modernización de la administración del Estado», publicat el 1990. Amb l'objectiu

d'aconseguir una gestió pública més eficaç, flexible i autònoma, aquest document proposava la separació entre els àmbits polític i administratiu, i l'estructuració de la prestació de serveis públics en unitats que va definir com a «mòduls administratius». Altres estudis i propostes penjaven d'aquest primer panorama, malgrat que les propostes d'aquests documents eren relativament genèriques i no feien cap referència a unitats concretes en què haguessin d'aplicar-se, ni incloïen propostes respecte de la necessitat de modificar de manera consegüent els procediments de gestió economicofinancera de la despesa pública com a pressupostació, control o sistemes d'informació, posant-se així de manifest el clàssic i permanent problema (que es produeix al marge del color polític del govern) que sense l'acord de l'elit del Ministeri d'Hisenda és molt difícil que qualsevol iniciativa de canvi tingui cap perspectiva d'èxit.

A pesar d'aquestes limitacions, el conjunt d'aportacions dels documents implicaven, en la seva concepció, una clara superació de la tradició «legalista» (garantista, procedimental) en què es basava el model d'administració pública existent, al mateix temps que entroncava amb l'inici de reformes en aquest mateix sentit en diversos països de l'OCDE. En aquest sentit, es van identificar tres reptes principals: la plena integració en les comunitats europees, el procés de descentralització politicoadministrativa, i l'expansió i diversificació de les funcions, béns produïts i serveis prestats per l'administració. Tot això urgia al canvi i al replantejament del funcionament del conjunt d'administracions públiques espanyoles.

Quant a l'organització, els principals problemes identificats foren: l'administració espanyola ha anat desenvolupant-se a partir de la superposició de nombroses decisions conjunturals més relacionades amb canvis polítics que amb necessitats de la pròpia activitat administrativa. L'administració pública, pensada des d'una lògica jurídica de definició jeràrquica i de competència, sotmesa a criteris polítics i obligada a adaptar-se a pressions de tot tipus, va anar renunciant a una política organitzativa pròpiament dita, mantenint així una estructura formal que, havent nascut d'una situació excepcional, es convertí en quotidiana. Front a això, les propostes contingudes en aquests documents elaborats pel Ministeri per a les Administracions Públiques es basaven en el redisseny flexible d'estructures i processos en funció sempre d'uns objectius específics que calia aconseguir per part de les organitzacions en qüestió. La principal proposta d'organització en aquest sentit fou l'estructuració de l'administració en «mòduls» (o agències). Aquests mòduls es van definir com a estructures d'organització amb autonomia funcional i de gestió dels recursos necessaris per a desenvolupar els programes dels que fossin responsables. Es proposava, en definitiva, canviar el procés d'elaboració, implementació i control de la gestió de projectes, per tal d'aconseguir una millor coordinació entre objectius, recursos i autonomia de gestió dins d'una lògica de control a través de resultats. Tot això representava un canvi pregon respecte del sistema de control existent, ex ante i de caràcter marcadament legalista, sistema que provocava la desresponsabilització dels funcionaris, la manca d'integració del control de gestió en el procés, i la inexistència d'objectius clars i avaluables. Front a aquesta situació, el nou model de control de gestió pretenia conjuminar l'autonomia de gestió amb el compliment del principi de legalitat i dels objectius d'eficiència i economia en la prestació de serveis.

El tercer àmbit de reflexió i propostes se centrava en l'àrea dels recursos humans. L'informe va constatar la inexistència d'una gestió eficient de recursos humans en l'administració. Era evident que les reformes de 1984 i 1987 havien produït resultats desiguals. Els problemes que es van identificar com a més rellevants foren:

una identificació entre l'uniformisme del règim de personal i la racionalitat del sistema, una excessiva centralització de competències de gestió de recursos humans en departaments horitzontals, unes relacions de llocs de treball que no funcionaven com a veritables instruments de gestió de recursos humans i que més aviat provocaven rigidesa. En aquest sentit, les propostes de modernització es van centrar, entre altres coses, en la desconcentració de la gestió de recursos humans cap als departaments sectorials i en la gerencialització dels responsables dels mòduls per a aquesta competència.

Podem afirmar que tant en aquesta com en les altres qüestions, aquestes propostes romangueren en el discurs. Poques coses es van fer. Més enllà de l'estudi Delphi, de les inspeccions operatives de serveis, destaquen algunes iniciatives interessants en el control de gestió, que en molts casos no van tenir continuïtat o van quedar difuminades (Ministeri d'Obres Públiques i Transports, Institut Nacional de la Seguretat Social, on es va produir un èxit important en l'agilització del cobrament de les pensions). Però vint-i-cinc anys després de l'aprovació de la Constitució, podem seguir dient que el model espanyol de control de la despesa, a diferència del que passa en molts altres països europeus, continua centrant-se en controls ex ante de legalitat aplicats per òrgans amb funcions horitzontals.

El mateix podríem dir en relació amb les qüestions de pressupostació, malgrat la presentació formal del pressupost per programes introduïda a mitjans dels anys 80, ja que la utilització que es fa d'aquesta tècnica per a la gestió no ha tingut conseqüències rellevants. Fallen la inexistència d'incentius per tal que els gestors estableixin els sistemes d'informació necessaris, essent a més difícil que l'elaboració dels indicadors necessaris sobre costos reals i resultats pugui dur-se a terme ja que no existeix un sistema generalitzat de comptabilitat analítica (més enllà d'àmbits concrets en els que sí que s'ha aplicat). Es va fer alguna cosa de forma experimental per a iniciar l'avaluació de programes i polítiques públiques. Com sabem, a diferència del control financer, que se centra en l'avaluació i verificació del grau de consecució dels objectius d'un programa incloent-hi criteris de bona gestió, l'avaluació de programes i polítiques públiques avalua tal programa en relació amb programes o accions alternatives (costos d'oportunitat). Això és, qüestiona el propi programa, a partir de l'anàlisi de la definició del problema, la fixació d'objectius, definició de programes alternatius, outputs i outcomes. En la pràctica, aquesta iniciativa gairebé no va passar del paper a la pràctica.

Tampoc és bo el balanç sobre l'anomenada agencificació de l'administració pública espanyola. A diferència d'altres països en els que es va aplicar de forma massiva una reorganització administrativa que va convertir en agències la gran majoria d'organismes i direccions generals, a Espanya els pocs exemples no van passar de ser excepcions en un entorn que mantenia una continuïtat espectacular amb la tradició administrativa preconstitucional. La mateixa creació de l'Agència Tributària ha acabat essent percebuda més com una innovació organitzativa encaminada a evitar la fuga d'inspectors d'hisenda mitjançant un augment significatiu de retribucions i incentius que no un precedent de canvis futurs.

Potser l'àmbit en el que més s'ha «notat» el canvi ha estat el de l'aplicació de les noves tecnologies informàtiques en la gestió i l'accés a les administracions públiques, per tal de millorar la informació i la comunicació amb el ciutadà i reduir i simplificar els tràmits administratius.

S'han anat produint alguns canvis normatius que convé ressenyar. Primer, la Llei del Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (1992), que va tractar de substituir la concepció tecnocráticoadministrativa sostinguda per la normativa vigent des de 1957, segons la qual el govern era un mer òrgan superior de l'administració, per una altra en què el caràcter polític concedit al govern per la Constitució de 1978 adquirís preeminència. La llei era molt ambiciosa, però ha acabat essent considerada més una expressió de desigs que no pas un instrument de canvi en les relacions entre administració i ciutadà, ja que la seva posada en marxa efectiva implicava un tal cúmul d'innovacions tecnològiques i estructurals que podem afirmar que encara està en part inaplicada. El 1996 es va aprovar la Llei Orgànica de Funcionament de l'Organització de l'Administració General de l'Estat. La seva principal novetat fou la substitució dels governadors civils pels nous delegats provincials, però sense que això hagi implicat millores significatives en el funcionament general de les administracions públiques espanyoles, ni tampoc una simplificació de la fragmentació competencial i organitzativa d'aquestes administracions. El maig de 1995 es va aprovar la Llei de Contractes amb les Administracions Públiques, amb especial èmfasi en la transparència en els procediments d'adjudicació i en la seva agilització, amb exigència d'interessos de demora, dels pagaments que havien de percebre els contractistes. La seva discussió i aprovació va coincidir amb nombrosos escàndols en els que apareixien alts càrrecs implicats en irregularitats i delictes relacionats amb processos de contractació d'obres públiques. No és, doncs, estrany que aquesta nova norma hagi anat més aviat en sentit contrari al de la major agilitat i responsabilitat dels gestors públics en els processos de contractació i de l'ús de recursos de l'erari públic.

### **2.3 Poc soroll per no res**

En el balanç d'aquests anys destaca el «soroll» fet per l'Informe de l'època Almunia i la «realitat» del canvi d'imatge de les oficines administratives, així com la gran millora realitzada en certes prestacions com la tramitació de pensions. Han abundat les iniciatives i els informes, però ha mancat lideratge polític, continuïtat en l'esforç modernitzador i «massa crítica» en algun punt de l'administració que servís de palanca de canvi. S'ha posat l'èmfasi en les zones de contacte entre administració i ciutadans, multiplicant punts d'informació, però sense canviar el laberint administratiu intern. Es van canviar les normes, perquè això dóna imatge de què es fa alguna cosa, però aleshores aquestes normes o no s'aplicaven o s'adulteraven per reglaments i ordres internes. No es va posar l'accent en saber quina relació existia entre el cost dels serveis administratius i el valor que oferien. Es va voler evitar una imatge eficientista, però ens vam oblidar també de l'eficàcia, i al final ens hem tornat a quedar més o menys on érem.

### **2.4 Els processos de modernització en les administracions autonòmiques i locals, o els mateixos problemes i una desigual manca de resultats**

Els anys en què comencen a sorgir reflexions sobre la necessitat de reformar l'administració de l'Estat, la segona meitat dels anys 80, constitueixen un període de consolidació i expansió per a les administracions autonòmiques, tant pel que respecta a participació en la despesa pública com en àrees d'intervenció competencial. En

aquest context relativament immune al debat reformador, les administracions autonòmiques es despleguen reproduint el model d'estructura i gestió burocràtica de l'administració central, que ja era objecte de qüestionament. No és fins a principis dels 90 que les restriccions pressupostàries i els dèficit acumulats entren de ple en l'escena autonòmica, en un moment en què els processos de traspàs s'alenteixen, i apareixen les primeres veus en favor d'un replantejament del model d'intervenció de les administracions públiques també en l'àmbit autonòmic.

Els arguments utilitzats per a l'impuls polític de la reforma de l'administració en diferents CCAA giren al voltant d'una gestió eficient i eficaç que, en un context de recursos escassos, tingui com a principal objectiu la millora de la qualitat del servei i l'orientació al client. Al marge de la proliferació existent de normativa autonòmica que des de principis dels 90 estableix programes de modernització de major o menor calat, i que, com ja hem ressenyat per al cas de l'administració central de l'Estat, a penes foren posats en pràctica, ens centrarem en un breu repàs d'algunes de les experiències concretes que efectivament s'han posat en marxa i que guarden relació amb l'esmentada modernització.

La gran majoria d'iniciatives plantejades en aquest terreny per part de diferents comunitats autònomes s'ha basat en la combinació de grans dosis d'innovació i inversió en tecnologies d'informació i intents de la seva aplicació en la millora i simplificació dels procediments administratius, i modernització dels punts de contacte entre administració autonòmica i ciutadans. Centrant-nos en Catalunya, al marge de les nombroses auditories organitzatives realitzades, i de la creació d'oficines de gestió unificades per tal d'agilitzar la tramitació de procediments administratius, s'han fet poques coses. La sanitat ha estat, sens dubte, el sector en el qual tant a Catalunya com en altres administracions autonòmiques s'han produït canvis significatius. I això s'explica probablement per factors diversos. Fent una simplificació: la significació de la partida de despesa que representa la sanitat, l'existència d'un important know-how disponible des de l'economia de la salut que va facilitar el canvi, i la pròpia magnitud dels centres que calia reformar, que possibiliten llocs de gestió de relleu.

Des de principis dels anys 80, l'administració local ha estat la més dinàmica quant a la modernització d'estructures i formes de gestió. Això és així malgrat la seva indefinició competencial i la precarietat de recursos financers amb què ha comptat durant un procés de descentralització que en ambdós aspectes ha descuidat el seu protagonisme potencial en favor de la creació ex novo de les administracions autonòmiques.

Els principals problemes que han condicionat les hisendes locals i que han anat abordant de forma progressiva –encara que sense haver assolit solucions acceptades com a satisfactòries– són la necessitat d'un fons de finançament suficient i flexible, l'autonomia dels municipis per a fixar el seu nivell d'ingressos i la flexibilitat de la normativa pressupostària i comptable. Com a factor afegit, existeix un clar dèficit en el control i la racionalització de la despesa, ja que, a pesar que s'administra més despesa i es fa millor, s'ha arribat a un nivell en què millores addicionals en l'eficiència i la productivitat requereixen reformes estructurals, organitzatives i de gestió. La plèiade de patronats, consorcis, empreses municipals, organismes autònoms, instituts, fundacions ha intentat ser una sortida a les constriccions a la gestió que suposa el dret administratiu cercant una gestió més àgil i eficient. I ha estat aquest el camp en el qual s'ha experimentat més a Espanya, encara que no sempre els resultats hagin

acompanyat. No és, doncs, estrany que s'hagin formulat crítiques a aquesta mena d'administració «paral·lela», entenent-la com un instrument per tal de sostroure les seves activitats al control del ple, i al control en general, i posant també de manifest que el seu desplegament no ha estat acompanyat d'una redefinició del procés de presa de decisions i d'exigència de responsabilitats sobre la gestió.

El balanç és, doncs, desigual. Al constatar d'experiències molt interessants, com les sorgides a rel de la gestió d'esdeveniments com els Jocs Olímpics de Barcelona de 1992, que fou aprofitada per aquest municipi per liderar alguns dels processos de canvi i modernització administrativa més prometedors del país, o al costat de casos singulars com el d'Alcobendas, amb un compromís entusiasta amb la modernització de la gestió local, o d'altres municipis significatius, ens trobem amb experiències de canvi que han sorgit, de forma molt desarticulada, aquí i allà i amb molt poca continuïtat o amb poca capacitat de transformació global. A pesar de tot, és evident que l'administració local continua essent la més apreciada pels ciutadans, la més ben valorada en totes les enquestes i la que atresora les més grans dosis d'experiència modernitzadora.

### **3. Balanç i moltes tasques pendents**

En definitiva, en tots aquests anys s'ha avançat una mica, però les tasques pendents encara són prou significatives. Ara bé: a l'hora d'emprendre nous processos de reforma, és important recordar, vint-i-cinc anys després de l'aprovació de la Constitució, que la societat a la qual ha de servir el conjunt d'administracions públiques espanyoles és molt diferent del que teníem l'any 1979. La gestió pública haurà de respondre cada vegada més a l'explicitació dels valors amb què s'opera i als criteris de transversalitat, transparència i participació. La política convencional s'ha anat fragmentant. La societat ha anat convertint-se en petites illes que tendeixen a autoexplicar-se. I aleshores, davant la pèrdua de sentit general, moltes vegades fer-ho funcionar tot plegat apareix com l'única perspectiva possible. Però aquest «fer-ho funcionar tot plegat» no té sentit al marge d'un plantejament polític que assenyali perspectives, valors, compromisos i aliances.

Tampoc no podem oblidar aspectes més concrets però també importants. Les estructures administratives haurien de poder superar el plantejament «ministerial» o sectorial dels problemes amb què s'enfronten, per anar situant en el centre els problemes des de la seva complexitat, integralitat i territorialitat. Una vegada aconseguida una notable professionalització i especialització, hauríem de poder construir estratègies de gestió que no «deconstrueixin» els problemes des de lògiques sectorials, quan cada vegada s'és més conscient de la connexió interna de problemes com, per exemple, l'exclusió social o la sostenibilitat ambiental. Des d'aquest punt de vista, tot el que permeti transversalitzar i integrar les estratègies de gestió sense perdre capacitat d'intervenció constituirà un bon actiu de futur per a qualsevol nivell de govern. I així mateix seria important dotar-se de mecanismes i òrgans d'avaluació de polítiques que complementin l'estricta funció de control de legalitat comptable que fa el Tribunal de Cuentas i els òrgans autonòmics similars.

Potser aquestes reflexions finals resulten allunyades de les referències més concretes sobre l'esdevenidor de la reforma administrativa a Espanya, però ens preocupa la creixent distància que detectem entre les transformacions socials i el tarannà de les institucions i administracions públiques. Al final, el que ha donat i pot

seguir donant sentit a la gestió pública, el que ha conferit i pot seguir conferint sentit a la política, és que sigui capaç de crear valor, de generar polítiques i actuacions que mirin d'avançar en la resolució de problemes col·lectius. I en aquest sentit és essencial reconèixer que l'escenari ha canviat. Ha canviat la forma en què són les coses i com ens les mirem. El repte per a la política i la gestió pública és ésser capaces de seguir generant valor, entenent ara que l'espai públic i la gestió d'aquest espai no és patrimoni només dels poders públics instituïts. És, i ho ha de ser cada vegada més, una responsabilitat col·lectiva.