

LA PARADOJA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Koldo Echebarría Ariznabarreta

SUMARIO: I.- INTRODUCCION; II.- EL ESTADO AUTONOMICO: UN MODELO POLITICO SIN REFERENCIAS ADMINISTRATIVAS CLARAS; III.- INERCIA Y VOLUNTARISMO EN EL DESPLIEGUE DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA; 1.- Fragmentación y rigidez de las estructuras departamentales; 2.- El peso desproporcionado de la confianza política en las estructuras directivas; 3.- La proliferación de los entes instrumentales; 4.- La conservación de las estructuras periféricas estatales; IV.- LA VOLUNTAD DE REFORMAR Y LA CAPACIDAD PARA CAMBIAR; 1. Un mercado para el cambio; 2. La organización administrativa de la reforma; V.- LAS CONCEPCIONES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS; 1.- Racionalización burocrática; 2.- Gerencialismo de servicios; 3.-Eficientismo en clave política; BIBLIOGRAFIA.

Introducción

En sus quince años de vida recién cumplidos, el Estado Autonomico ha alterado profundamente el panorama de la Administración pública en nuestro país. En este período las Comunidades Autónomas han pasado de la nada a gestionar un 25,5% del gasto público (que dentro de dos años se acercará al 30% con la realización de los traspasos ya acordados) y a compararse con la propia Administración del Estado en cuanto a su número de funcionarios públicos. Coincidiendo con este aniversario, se puede detectar una creciente preocupación por el funcionamiento de las administraciones autonómicas y una muy amplia coincidencia en la necesidad de acometer su reforma.

¿Qué razones explican la aparente paradoja de que unas administraciones todavía jóvenes tengan que reformarse? ¿Cuáles los males de las administraciones autonómicas? ¿Coinciden todas ellas en el mismo diagnóstico o hay diferencias sustanciales según el tamaño, partido gobernante, vía de acceso al autogobierno u otras variables? ¿Hasta qué punto se repiten las propuestas de reforma? ¿Puede hablarse de mejoras concretas y tangibles derivadas de las mismas? Estas son algunas de las preguntas que pretendemos contestar en este artículo, más como un avance de hipótesis de problemas y posibles soluciones, que como explicación comprensiva de toda una realidad, que todavía se encuentra muy distante de marcos conceptuales y metodológicos capaces de ofrecer una interpretación global y coherente.

El conocimiento acumulado sobre el Estado autonómico desde su creación tiene un alcance desigual, que se corresponde con las urgencias planteadas en sus diversas etapas. Hay que destacar el trabajo de interpretación normativa realizado en torno al espinoso problema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; también han abundado los estudios económicos sobre la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno y las alternativas al sistema de financiación de las nuevas administraciones. Por el contrario, nuestro conocimiento de la organización y funcionamiento de las Comunidades Autónomas es bastante incompleto, ciñéndose a su vertiente jurídico-formal. Carecemos, por ejemplo, de estudios de campo sobre sus pautas internas de división y coordinación del trabajo, de donde puedan surgir conclusiones generales y comparadas sobre su diseño organizativo. También se echan de menos trabajos dedicados al análisis de políticas públicas, que permitan apreciar la contribución de las administraciones autonómicas en su elaboración y puesta en práctica. En términos generales y más allá de puras especulaciones, carecemos de un balance, empíricamente soportado, de la eficacia social y política del Estado Autonómico, que permita obtener conclusiones generales o comparadas entre las autonomías.

Estas carencias nos obligan a acotar las reflexiones que se realizan a continuación, más en el terreno del ensayo que de la investigación científica. Además de los materiales que se reseñan a lo largo del texto, el autor aporta en defensa de sus tesis la experiencia de haber trabajado con funcionarios y directivos de diversas administraciones autonómicas en proyectos de reforma o en actividades de formación. Una advertencia adicional es obligada en este punto: la escasez de fuentes escritas y nuestro conocimiento desigual de la realidad autonómica puede resultar en la omisión involuntaria de alguna experiencia relevante.

Empezaremos por efectuar un balance crítico de lo que ha sido el proceso de construcción administrativa en el Estado autonómico, evaluando sus efectos en la organización administrativa. A partir de aquí, pasaremos revista a sus principales disfunciones, omitiendo los problemas propios, tanto de la función pública autonómica como de la gestión presupuestaria, por entender que, dada su especificidad y complejidad, requieren un tratamiento separado. El siguiente epígrafe nos llevará a analizar las razones que explican la aparición de políticas de reforma administrativa. Finalmente, nos detendremos en el contenido de los cambios anunciados o en curso de ejecución, distinguiendo tres concepciones que expresan formas matizadamente distintas de acercarse a los problemas de la administración autonómica y a sus posibles soluciones.

El Estado Autonómico: un modelo político sin referencias administrativas claras

Es frecuente escuchar en boca de políticos, académicos o funcionarios públicos que la creación de las Comunidades Autónomas representa "la oportunidad perdida" para haber construido en nuestro país una administración nueva, supe-

radora de las malformaciones históricas de la administración estatal. Esta afirmación tiene, sin embargo, más valor como juicio crítico de la situación actual que como explicación de lo sucedido. Cualquier crónica de este período pone de manifiesto que las tensiones e incertidumbres en torno al proceso autonómico colocaron en un plano muy secundario el problema de la construcción administrativa. La oportunidad, si aceptamos que existió, fue puramente teórica, ya que ni consta la existencia de modelos alternativos al adoptado, ni existía la receptividad política necesaria para experimentar una organización innovadora.

La construcción del Estado autonómico se ha realizado sin el soporte de un marco de referencia administrativo claro (PRATS, 1984: 451), que, a diferencia de su marco político, no termina de asentarse definitivamente. Después de una primera etapa tormentosa, el marco político fue aclarándose progresivamente gracias a la doble contribución de los Pactos Autonómicos de 1981 y al efecto pacificador que tuvo la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Como certeramente apuntaba GARCIA DE ENTERRIA (1985: 11), de la combinación de ambas resultó, además de la generalización del régimen autonómico, la reconversión del problema político de los límites de las autonomías y su articulación en la unidad estatal, a un problema esencialmente técnico-jurídico, a dirimir en la interpretación de las normas.

La tentativa de realizar un esfuerzo semejante en el plano administrativo, conduciendo a pautas racionales la construcción de las administraciones autonómicas no se saldó con el mismo éxito. Se incumplieron la mayoría de las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías en materia de organización administrativa autonómica, así como las normas de la Ley del Proceso Autonómico sobre la adaptación y reforma de la Administración del Estado. No es de extrañar, por tanto, el resultado básicamente inercial de la construcción administrativa autonómica, tanto en su planta organizativa, como en elementos más preocupantes de su cultura política y administrativa.

De hecho, la ausencia de un marco preciso comienza por las exiguas referencias a la administración autonómica que se desprenden, no tan sólo de la Constitución, sino de la parquedad e imprecisión de los propios Estatutos (ARGULLOL, 1990: 3467). Han sido las propias Comunidades Autónomas las que se han ocupado de autorregular sus órganos de gobierno y administración, con un tratamiento continuista de la ordenación preconstitucional de la Administración del Estado; se adoptó unánimemente el esquema básico de estructura jerarquizada por departamentos, en lugar de apostar por un modelo alternativo que favoreciese una administración menos fragmentada y más coherente (ver AJA y otros, 1985: 296).

Sobre un marco formal de perfiles continuistas, pero escasamente definido en su diseño concreto, actuaron tres circunstancias que entorpecieron un despliegue racional de la organización administrativa autonómica:

— en primer lugar, las Comunidades Autónomas nacen y crecen en un clima de urgencia política. Sus instituciones se convierten en la plataforma de inter-

vencción de las élites políticas regionales, deseosas de legitimar su papel atendiendo demandas sociales insatisfechas. Independientemente del partido gobernante, todas las Comunidades Autónomas se apresuraron a multiplicar servicios y prestaciones, orientándose a la cantidad en perjuicio de la calidad. Esta cultura política, que se concentra en la inversión y se despreocupa de la amortización y el mantenimiento, tiende a desatender los modelos de gestión, limitándose a hacer crecer las estructuras;

— en segundo lugar, la manera en la que se ha producido el proceso de transferencias no ha ayudado en absoluto a construir una administración eficaz. Por una parte, al politizarse la decisión sobre la transferencia y sus contenidos precisos, ésta se ha convertido en objeto de transacción entre los poderes central y autonómico, dando lugar a un proceso de trasposos incierto e interminable, que ha proporcionado todo tipo de pretextos para aplazar las reformas administrativas pendientes.

Al mismo tiempo, la instrumentación técnica del sistema de trasposos ha provocado numerosas deficiencias en el montaje de las nuevas administraciones (ver por todos MUÑOZ MACHADO, 1984: 85 y ss. y AJA y otros, 1985: 185 y ss.). La ausencia de una visión general sobre todo el proceso y su metodología sectorial y parcelada, ha provocado graves incoherencias: en una primera etapa era frecuente desgajar los bloques competenciales en trasposos tan reducidos que hacían inviable su ejercicio; además, las resistencias de los funcionarios estatales a ser transferidos comprometieron los primeros pasos de las autonomías, obligándoles a improvisar el reclutamiento de centenares de efectivos; de forma generalizada, las Comunidades Autónomas han recibido las unidades periféricas sin la parte correspondiente de la superestructura de decisión y apoyo, que ha permanecido en los ministerios; se han asumido los servicios sin depurar las disfunciones de las estructuras estatales lastradas por un reparto disfuncional de competencias entre los ministerios; por último, no ha sido infrecuente que los decretos de transferencias invadan la potestad de autoorganización de las autonomías, condicionando el ejercicio de las competencias a través de órganos preexistentes o de nueva creación;

— por último, la potestad autonómica de autoorganización de sus órganos administrativos se ha visto limitada por dos factores: en primer lugar, por la lenta y todavía incompleta renovación por el Estado de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, que ha llenado de dificultad e incertidumbre la labor del legislador autonómico; en segundo lugar, por la interpretación extensiva realizada por el Estado de sus competencias, bien a través del título competencial específico (art. 149, 1º, número 18) o de títulos sectoriales de los que se extraen consecuencias organizativas. Ha prevalecido en el legislador estatal una visión uniformista del aparato administrativo, tanto en materia de función pública o de procedimiento, como en la regulación básica de algunos servicios públicos, como la educación o la sanidad. En aras de principios como la igualdad, la unidad o la solidaridad, pero sin soporte empírico alguno que demuestre su garantía a través de estructuras uniformes, se ha limitado la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y, con ella, las posibilidades de innovación administrativa y de adaptación a las necesidades locales.

El Estado autonómico, como se deduce de las anteriores afirmaciones, se ha ido construyendo en un marco administrativo cuyos perfiles están todavía por precisar. Ello ha hecho imposible abordar hasta este momento una reordenación general del sistema administrativo que saque todas las consecuencias de la organización territorial del Estado. Las Comunidades Autónomas, interpuestas entre la Administración estatal y los entes locales, aparecen como una superestructura política que se sobrepone a las estructuras periféricas de la Administración del Estado, hinchándolas con nuevos recursos y actividades, pero sin renovar de forma sustancial sus pautas de organización y funcionamiento, ni resolver su articulación con las restantes instancias administrativas.

Inercia y voluntarismo en el despliegue de la Administración Autonómica

A pesar de que el principio dispositivo que rige la construcción autonómica se aplica también a su organización administrativa, las Comunidades Autónomas revelan un panorama en apariencia bastante similar en sus órganos de gobierno y administración. Como ya hemos adelantado, todas ellas han adoptado los elementos característicos del modelo estatal, reproduciendo, al mismo tiempo, muchas de sus patologías.

Sobre esta arquitectura común, la praxis de las diferentes autonomías ha ido marcando diferencias. Algunas de éstas proceden de circunstancias concurrentes en el momento de formarse la administración autonómica: el grado en el que sus élites político-administrativas proceden de la Administración del Estado determina una mayor o menor consideración del modelo estatal como referencia; la coincidencia o no de la capitalidad autonómica con una ciudad en la que existieran previamente servicios administrativos ha condicionado una mayor o menor presencia de funcionarios transferidos en los servicios centrales; por último, las Comunidades Autónomas uniprovinciales, al asentar sus competencias sobre la antigua organización de las diputaciones, mantienen algunos de sus rasgos distintivos.

Son probablemente más significativas las diferencias que han ido apareciendo como consecuencia de la dinámica política en la que se ha visto inmersa cada Comunidad Autónoma. En algunos casos, la inestabilidad gubernamental ha sumido en la precariedad a la organización administrativa. Las Comunidades Autónomas que durante este periodo han visto mantenerse en el poder a los mismos partidos y líderes políticos, han generado una configuración presidencialista en la que el Presidente y su entorno inmediato desempeñan un papel clave en el funcionamiento del gobierno y la administración. Por último, el recurso a las coaliciones gubernamentales ha fomentado la fragmentación de las estructuras y el sobredimensionamiento de los niveles políticos.

A pesar de estas diferencias, pueden avanzarse las siguientes características comunes de la organización administrativa autonómica:

Fragmentación y rigidez de las estructuras departamentales

Las Comunidades Autónomas adoptaron el modelo sectorial departamentalizado de la administración estatal, reproduciendo en cascada las denominaciones propias de los ministerios en sus consejerías y órganos superiores. Ello facilitaba la recepción de los traspasos y hacía más sencilla la relación con la administración estatal, pero prescindía de que la organización ministerial es, muy a menudo, "un monumento a viejos problemas" (SCHON, 1973: 162); tampoco tenía en cuenta que los criterios de agrupación de los sectores no tienen por qué repetirse de la Administración central a la autonómica.

Cuando se adoptan formulas innovadoras para la definición de los departamentos, es bastante común que su organización interna reproduzca viejos esquemas, manteniendo los mismos problemas de coordinación. Es frecuente ver repetirse en las Comunidades Autónomas principios de organización del trabajo de carácter funcional, basados en la fidelidad a los viejos cuerpos de funcionarios estatales, cuya lógica no se justifica en las nuevas administraciones. Problemas históricos de articulación competencial en la Administración del Estado han reaparecido en las autonomías, como el reparto del registro industrial entre Industria y Agricultura, la sanidad animal entre Sanidad y Agricultura, la medicina laboral entre Trabajo y Sanidad o la gestión del personal entre Hacienda y Presidencia.

En términos generales, se detecta en las Comunidades Autónomas una tendencia al departamentalismo como rasgo patológico de la organización burocrática, acentuado en aquellos gobiernos que, por sus características, carecen de una fuerte cohesión política (ver en el caso del País Vasco, ECHEBARRIA, 1994: 50). Las soluciones, sin embargo, se han basado en multiplicar las estructuras burocráticas interdepartamentales de coordinación formal (órganos colegiados), cuya eficacia es más que dudosa, al no modificar los principios de división del trabajo en el seno de las unidades de base donde se sitúan las raíces del problema.

En parecidos términos de fragmentación y rigidez se puede juzgar la división vertical del trabajo entre niveles administrativos, donde la inercia ha llevado a repetir la arcaica letanía estatal de servicio, sección y negociado. Esto ha producido unas estructuras artificiosas, infladas de jefaturas sin contenido, que estiran la cadena de mando, retrasando la toma de decisiones y perturbando la comunicación lateral.

A esto se une una concepción garantista de la ordenación de los puestos de trabajo que condena a las estructuras a un desfase permanente con la actividad real de la organización. Las administraciones autonómicas sufren problemas serios de acomodación entre la carga de trabajo de las unidades y sus estructuras formales, sin que, de momento, hayan encontrado una solución a estos problemas. A modo de ejemplo, es fácil descubrir servicios técnicos ociosos en departamentos como Educación que han reducido sus inversiones, mientras aquellos que han incrementado su esfuerzo constructivo, como Vivienda o Medio Ambiente, tienen que recurrir a asistencias externas.

El peso desproporcionado de la confianza política en las estructuras directivas

Nuestro sistema político-administrativo no se ha caracterizado, en general, por el acierto a la hora de resolver la articulación entre política y administración. Como pone de manifiesto MORELL en un reciente trabajo (1994), hemos asistido en todas las administraciones a una expansión desproporcionada del principio de la confianza política para el ejercicio de puestos de responsabilidad, marginándose el sistema de mérito y negándose la deseable profesionalidad en el ejercicio de las funciones directivas.

Las Comunidades Autónomas apostaron desde el principio por la confianza política en detrimento del mérito y la capacidad. Como afirmaba recientemente SOLÉ TURA en un diario madrileño (*El País*, 17 de mayo de 1994): "se intentó superar las insuficiencias o la rigidez extrema de los mecanismos administrativos con el voluntarismo y la confianza personal, lo cual era una apuesta por la fidelidad al ideal y el compromiso político". En la evolución posterior la incapacidad de avanzar desde esta comprensible urgencia inicial, profesionalizando la función directiva, ha pervertido los niveles superiores de las administraciones autonómicas, convertidos en cauces de formación y reproducción de las élites regionales de los partidos.

De hecho, por debajo de los titulares de los departamentos, las administraciones autonómicas cuentan con uno o dos escalones de autoridad servidos por altos cargos. Hablamos de los puestos ocupados por Secretarios Generales, Subsecretarios, Secretarios Técnicos, Viceconsejeros, Directores Generales, Directores, directivos de organismos autónomos y empresas públicas y, en algún caso, incluso Subdirectores Generales y Delegados provinciales. En contra de las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, sólo tres Comunidades Autónomas (Murcia, Cantabria y Aragón), limitan la ocupación de los altos cargos a funcionarios por el sistema de libre designación. Las restantes optaron por dejar estos niveles abiertos a la disponibilidad del Consejo de Gobierno. Además, hay que contar con un número no despreciable de puestos de designación política en gabinetes o como asesores de confianza de carácter eventual.

El resultado ha sido la aparición de una nutrida élite político-administrativa, que según datos recogidos exclusivamente sobre altos cargos, por JIMENEZ ASENSIO (1992: 94), oscilan entre los 23 de la Comunidad Foral de Navarra y los 160 del Gobierno Vasco. Estas cifras, como el propio autor indica, no guardan relación directa ni con el volumen de competencias asumidas, ni con el número de funcionarios, obediendo a circunstancias político-administrativas de cada Comunidad Autónoma. En Navarra pesa decisivamente la tradición administrativa propia de la antigua Diputación Foral. En el caso del Gobierno Vasco el alto número de altos cargos se explica por la incidencia de los gobiernos de coalición en la estructura política y por la escasez de cuadros funcionariales incorporados de la Administración del Estado.

La situación descrita, además de perjudicar a las nuevas administraciones con la imagen del *spoils system*, provoca notables disfunciones en el proceso de toma de decisiones y en la eficacia de los mecanismos de responsabilidad. La plena jeraquización de la Administración en órganos políticos lleva a confundir la discrecionalidad técnica o de gestión con la discrecionalidad de tipo político, cuya frontera con la arbitrariedad es muchas veces imperceptible. Al mismo tiempo, la provisión política de puestos directivos implica, a menudo, falta de continuidad en el ejercicio de funciones de responsabilidad y limita las expectativas de promoción interna, generando un clima de desconfianza entre los cargos políticos y sus subordinados. Finalmente, la extensión de la confianza política a puestos directivos significa rebasar el umbral propio de los mecanismos de responsabilidad política (el control parlamentario de los miembros de Gobierno), sin que se genere paralelamente un mecanismo de exigencia de responsabilidad adecuado a la naturaleza de estos puestos (MORELL, 1994, p.173).

Estamos ante uno de los problemas más difíciles de resolver en las administraciones autonómicas, dada la resistencia que cualquier modificación del actual *status quo* puede provocar en los aparatos de los partidos. Urge delimitar las funciones desempeñadas por la representación política y aquellas que deben encomendarse a profesionales en base a su experiencia y conocimiento. Esto no pasa, a nuestro juicio, por la burocratización de los niveles superiores de la Administración, sino por la definición de una función directiva con un régimen propio, donde prevalezca el principio de mérito y capacidad sobre la confianza política y se asegure el ejercicio de la responsabilidad mediante un control por resultados.

La proliferación de los entes instrumentales

El recurso a entes instrumentales con personalidad jurídica ha sido otro de los rasgos característicos de la construcción administrativa autonómica. Hacen suya la misma técnica de salida del régimen administrativo ordinario practicada por la Administración del Estado para posibilitar una mayor autonomía en la gestión de determinados servicios o en el ejercicio de ciertas funciones.

La creación de entes instrumentales por las Comunidades Autónomas puede encuadrarse en dos lógicas diferentes: por una parte, el mimetismo con la Administración del Estado en la organización de servicios o funciones que gozan de fórmulas semejantes en el nivel central (organismos autónomos de servicios sanitarios o sociales, institutos de vivienda, desarrollo rural o protección de la naturaleza, institutos de formación de funcionarios y empresas públicas de transportes); por otra parte, la búsqueda de estructuras ágiles y fiables, al margen del régimen ordinario de personal, contratación o gestión económica, para asumir la ejecución de proyectos concretos o la gestión de centros o servicios, en los ámbitos del desarrollo económico y territorial o de las políticas culturales.

De esta doble dinámica han surgido un amplio universo de organismos autónomos comerciales y administrativos, entes públicos de Derecho público y privado y sociedades mercantiles que tienen a la Comunidad Autónoma como

accionista único, mayoritario o minoritario. Las modalidades de personificación aplicables en cada Comunidad están recogidas en normas legislativas específicas o incluidas en el texto regulador de la hacienda autonómica. Se trata de preceptos que imitan con pequeñas variantes semánticas las normas estatales, reproduciendo todas o algunas de las figuras que operan en la Administración del Estado; sólo la Comunidad de Madrid recoge una singularidad, todavía inédita, al contemplar los servicios de gestión diferenciada sin personalidad jurídica.

La creación de los entes instrumentales se ha producido a remolque de la iniciativa política. La personificación, preferentemente societaria dada su mayor autonomía y facilidad de constitución, ha beneficiado a proyectos o servicios que reunían la suficiente prioridad y patrocinio político como para vencer la resistencia de los defensores de la uniformidad administrativa y presupuestaria. Las empresas públicas realizan actividades imaginables e inimaginables para una Administración pública que van desde el otorgamiento de subvenciones, la construcción de carreteras y la gestión de una orquesta sinfónica hasta la explotación de minas o la realización de prospecciones petrolíferas. En general, se han echado de menos criterios de orden funcional que sirvan para delimitar la elección de la forma jurídico-organizativa más adecuada para cada tipo de actividad; esto ha provocado la coexistencia en la misma administración de servicios de idénticas características bajo modelos de gestión muy diferentes.

Tampoco la creación de entes de esta naturaleza ha servido para depurar y perfeccionar la relación de instrumentalidad que arrastra históricamente en nuestro ordenamiento muchas lagunas e imperfecciones. La mayor autonomía de gestión de la que se benefician estas figuras no se ha visto compensada por el establecimiento de sistemas de fijación de objetivos y controles por resultados que aseguren la transparencia y la responsabilidad en la gestión.

No es extraño, por tanto, que se haya denunciado la opacidad en el funcionamiento de estas figuras y el perjuicio que causan a la seguridad jurídica (ver ARIÑO, 1994). En el caso de las sociedades públicas no es infrecuente descubrir, entre otras sorpresas, que su personal no se incluya en las estadísticas de empleo público de la Comunidad Autónoma, que sus retribuciones excedan los límites previstos en la normativa general o que sus obligaciones financieras no queden reflejadas en el endeudamiento reconocido por la Comunidad Autónoma. Esta situación, fruto del abuso y la utilización poco rigurosa de la relación de instrumentalidad, no debe conducir, sin embargo, a su desaparición. El recurso a la utilización instrumental de la personificación y del Derecho privado tiene sentido cuando responde a criterios comprobables de eficacia y eficiencia y se realiza sin perturbar la seguridad jurídica. Lo que resulta desaconsejable es la utilización de entes instrumentales con simples criterios de oportunidad política y como sucedáneo de la renovación pendiente del régimen administrativo común.

La conservación de la estructura periférica estatal

Las Comunidades Autónomas podían optar en el momento de su creación entre dos formas de organizar la ejecución de sus competencias en el territorio:

por una parte, el sistema de administración indirecta, que implica su ejercicio a través de otros organismos públicos, en este caso los entes locales, que se convertirían en su plataforma administrativa en el territorio; por otra parte, el modelo binario en el que la administración autonómica convive en el territorio con otras administraciones gestionando sus competencias a través de sus propios servicios periféricos (ver al respecto ARGULLO, 1990: 3458 y ss.).

En este ámbito, como en otros ya citados, la herencia del modelo estatal ha podido más que las voluntades declaradas de racionalización administrativa. Hay que recordar que el Informe de los Expertos sobre Autonomías que abogaba explícitamente por la administración indirecta, recomendando la desaparición de los órganos periféricos transferidos del Estado. Este fue el sistema elegido por algunos Estatutos que optaron expresamente por actuar a través de las diputaciones (dejando al margen el caso especial del País Vasco, así lo hacen los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León). En contra de estas previsiones, la regla general en estos momentos es la existencia de una administración autonómica desplegada en el territorio en circunscripciones diversas que no coinciden necesariamente con la provincia (zonas escolares, áreas sanitarias, agencias de desarrollo comarcal, etc.)

La entidad de las funciones de las dependencias periféricas y su estructuración interna varía entre las diversas Comunidades Autónomas. En general, los servicios centrales ejercen una supervisión muy estrecha de los órganos periféricos, cuyas funciones resolutorias son reducidas y se ejercen sobre expedientes de una importancia menor. La estructuración de los servicios periféricos varía, pudiendo estar integrados en una única delegación territorial (Aragón, Cataluña o Castilla y León), aparecer agrupados por delegaciones de las diferentes consejerías (Galicia o Andalucía) o subordinarse de forma directa por servicios a sus direcciones correspondientes de los servicios centrales (País Vasco).

Aunque la situación actual sea una consecuencia directa de la forma en que se realizaron las transferencias de la Administración del Estado, el problema del despliegue territorial de las competencias autonómicas no admite como alternativa una solución única, ni uniforme para las diferentes autonomías, ni basada en un tratamiento homogéneo de los diferentes tipos de entes locales cuyas capacidades de gestión son muy desiguales. Como la realidad se ha encargado de demostrar, la apuesta generalizada por la administración indirecta se enfrenta, no sólo a las particularidades con las que las distintas autonomías contemplan su articulación territorial, sino también a las exigencias que se derivan de una gestión racional de determinados servicios públicos y a las capacidades de los entes locales para asumir competencias delegadas.

De este modo, no vemos la forma de evitar racionalmente el despliegue de órganos autonómicos en el territorio cuando se trate de gestionar sistemas integrados de prestación de servicios, como la sanidad, la educación, la justicia o la policía, con la única salvedad posible de las grandes ciudades. Un criterio semejante puede aplicarse a las funciones territoriales de apoyo a la ejecución y ges-

tión de equipamientos o infraestructuras de interés comunitario, como las carreteras, las obras hidráulicas, los puertos y los ferrocarriles.

Conclusiones diferentes pueden obtenerse en presencia de funciones relacionadas con la regulación e incentivación de sectores económicos y actividades privadas o relacionadas con la promoción de la cultura y el deporte. En estos casos, las administraciones autonómicas podrían, al menos, reducir y compactar sus servicios territoriales, aprovechando el aparato administrativo de los entes locales en beneficio de la eficacia de sus políticas y de la proximidad a los afectados.

No es nuestra intención concluir a partir de la descripción anterior una evaluación abrumadoramente negativa del funcionamiento de la Administración de las Comunidades Autónomas. A nuestro parecer hay razones de sobra para pensar lo contrario: las nuevas administraciones representan la mayor innovación del aparato estatal en la democracia, creando un nuevo escenario de la acción pública que abre cauces inéditos a la comunicación entre la sociedad y los poderes públicos; ello redundará en una mayor proximidad a las necesidades locales, una mayor capacidad de iniciativa para solucionar los problemas y una ampliación de las posibilidades de consenso y participación de los intereses afectados. En todos estos sentidos, las administraciones autonómicas han permitido rellenar buena parte del vacío de legitimidad de nuestro aparato estatal, históricamente percibido por los ciudadanos con lejanía y desconfianza.

Esto no excluye una valoración crítica de su conformación organizativa, que la urgencia política y la deficiente depuración del modelo heredado han situado por debajo de las altas expectativas existentes en un principio. Sin embargo, no se justifican actitudes neocentralistas que denuncian la desproporción entre las responsabilidades asumidas por las Comunidades Autónomas y sus capacidades de gestión y aprovechan para situar a la Administración del Estado como baluarte de racionalidad general. Hay que distinguir entre las disfuncionalidades del sistema administrativo y las consecuencias de la variedad de intereses, identidades y capacidades que se derivan del juego normal de la autonomía política (SUBIRATS, 1989). Confundir ambas cosas sólo conduce a generar un círculo vicioso de desconfianza del que resulta un aplazamiento permanente de la reforma.

La voluntad de reforma y la capacidad para cambiar

En los últimos años las Comunidades Autónomas se han ido aproximando a la mayoría de edad administrativa, lo que se refleja en una progresiva consolidación y tendencia a la estabilidad de sus estructuras y presupuestos, al menos, en aquellas autonomías que ya han recibido el grueso de sus competencias. La transición hacia una nueva etapa en su ciclo de vida se ha visto acompañada por el impacto de la crisis económica y política que ha sacudido a nuestro país en los dos últimos años. No es de extrañar que en un doble contexto de crisis y cambio de ciclo las ideas de reforma capturen la atención de los dirigentes autonómicos.

Un mercado para el cambio

Toda reforma efectiva requiere la existencia de lo que algunos han denominado un "mercado para el cambio", (BEER y otros, 1990), es decir, el encuentro entre lo que metafóricamente podemos llamar la oferta y la demanda de cambio. Esto significa la necesidad de que se produzca un encuentro entre las presiones que empujan hacia la reforma (factores de oferta) y la voluntad y capacidad real de llevarla a cabo (factores de demanda). Esta distinción ayuda a escapar del determinismo de los factores ambientales que acompaña muchos de los razonamientos sobre el cambio organizativo; hace falta algo más que presiones externas para que una organización cambie.

Los factores de oferta proceden de una combinación de presiones externas e internas para mejorar el funcionamiento. Estos estímulos han acompañado a las Comunidades Autónomas prácticamente desde su creación, dada la inercia e improvisación que han caracterizado su proceso de construcción administrativa. Las presiones se han ido intensificando en los últimos años como consecuencia del progresivo desplazamiento de la función representativa por la función gerencial en las autonomías (ORTEGA, 1994: 135). La crisis económica y política de los últimos años ha terminado por abrir la una "ventana" (KINGDOM, 1984) a la reforma administrativa en la agenda de los poderes autonómicos.

Entre las presiones económicas, se sitúan las demandas de disciplina presupuestaria para cumplir con las condiciones de convergencia del Tratado de Maastricht. Esto representa una drástica corrección de la laxitud observada por las Comunidades Autónomas en materia de gasto público (ver GONZALEZ-PARAMO, 1993). En ausencia de reformas, las exigencias de disminución del endeudamiento, la reducción de los presupuestos de inversión o la contención de la masa salarial pueden complicar extraordinariamente el funcionamiento de las Comunidades Autónomas.

Paralelamente, diversas asociaciones y grupos de interés de carácter económico se han echo eco de los costes de la "no reforma" de las administraciones autonómicas, señalando los perjuicios que ello supone para la competitividad empresarial. Cuestiones como el retraso en el pago a los proveedores, la lentitud en la concesión de licencias industriales o la escasez de suelo industrial han desencadenado un posicionamiento activo de los grupos empresariales en favor de la reforma.

Las repercusiones de la crisis que afecta a la vida pública española no han pasado desapercibidas para las Comunidades Autónomas. La aparición de fraudes e irregularidades en la adjudicación de contratos, la concesión de subvenciones o la selección de funcionarios, ha afectado directamente a numerosas autonomías, sembrando en la conciencia social una imagen de falta de objetividad y mala administración de los recursos públicos por parte de las nuevas administraciones. Surge la presión social por aclarar las "zonas grises" en el funcionamiento de los poderes autonómicos donde aparecen estas prácticas.

La concurrencia de los estímulos citados no basta para producir reformas. Tienen que ser percibidos por actores clave de la organización, capaces de gene-

rar coaliciones que reúnan voluntad de reforma y capacidad real de producir cambios. En este eje, el liderazgo político es el recurso máspreciado, aunque deba acompañarse de una asignación de autoridad y recursos a los órganos encargados de ejecutar las reformas. La mayoría de los cambios no fracasan simplemente por falta de liderazgo político, sino por la incongruencia entre la estrategia de cambio elegida (alcance, método y secuencia temporal) y la suma del apoyo político disponible y la capacidad real del agente de cambio.

Entre las autonomías que se hicieron eco de las presiones para la reforma en una etapa temprana de su desarrollo hay que citar a la Comunidad de Aragón que elaboró en 1985 un excelente "Informe sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Comunidad Autónoma", conocido como el Libro Blanco, cuyo nivel de ejecución fue lamentablemente bajo (GIMENEZ ABAD, 1994). También se manifestó pronto esta inquietud en la Comunidad Foral de Navarra, heredera de una tradición administrativa en materia de organización y métodos que procede de la antigua Diputación (RAZQUIN, 1994). Finalmente, entre las pioneras hay que citar a la Generalitat de Catalunya que decidió en 1985 la creación de un Comité Asesor (rebautizado en 1993 Comité Director) para evitar el sobredimensionamiento de las estructuras administrativas (FLORENSA, 1994).

Corresponde a la Xunta de Galicia el mérito de haber iniciado en 1989 la primera reforma de largo alcance orientada a una transformación en profundidad de sus procedimientos y estructuras administrativas (RODRIGUEZ, 1990). En este caso, los problemas pendientes en la construcción administrativa (como la regularización de los contratados y funcionarios interinos) y la mala imagen externa de una administración víctima de la inestabilidad y la colonización política, se juntaron con una firme voluntad de hacer de la reforma una de las prioridades de la acción del nuevo Gobierno (LOSADA, 1994).

Desde entonces, numerosas administraciones autonómicas han expresado de forma más o menos explícita una voluntad política de reforma (ver sobre Andalucía, PORRAS, 1994; sobre Madrid, VILORIA, 1994; y sobre la Comunidad Valenciana, IRURE, 1994). La aprobación por la Administración del Estado de su Plan de Modernización en 1992 generó un efecto demostración en algunas Comunidades Autónomas. Un caso significativo es el del País Vasco, al producirse en el marco de un gobierno de coalición; la intensidad de la crisis económica y la influencia ejercida por la opinión pública condujeron a los dos socios a adoptar un programa de medidas urgentes al final de la pasada legislatura (ECHEBARRIA, 1994).

La organización administrativa de la reforma

Una mención separada merecen los órganos que han asumido en las diferentes autonomías la ejecución de los cambios propuestos. Resulta bastante común la repetición de un esquema basado en dos tipos de estructura con funciones diferentes:

— en un primer plano, aparecen órganos colegiados que agrupan a representantes de todos los departamentos más los titulares de órganos horizontales; este es el papel del Pleno del Comité Director en el caso de la Generalitat de Catalunya, de la Comisión Central de Racionalización de la Xunta de Galicia, de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa de la Junta de Andalucía o de la Comisión Interdepartamental para la reforma administrativa de Canarias; la Comisión de Racionalización y Mejora del Gobierno Vasco tenía una composición más elevada al reunir a sus dos Vicepresidentes y a los titulares de los departamentos de Hacienda y Presidencia; pueden citarse también, la Comisión de Coordinación del Gobierno de Navarra, en la que se integran el Presidente, los consejeros de Hacienda y Presidencia, el secretario general de este departamento y los titulares de órganos horizontales y, por último, la Comisión de Racionalización Administrativa creada por el Libro Blanco en Aragón reunía a los titulares de los órganos horizontales y a expertos en materia de organización.

La finalidad de estos órganos es ejercer un papel de impulso y coordinación, luchando contra el departamentalismo que frena toda estrategia horizontal. Su grado de eficacia no es siempre el mismo y se encuentra condicionado por factores de liderazgo político de la comisión, preparación técnica de las reuniones y capacidad de atraer la atención de los departamentos. Es bastante frecuente que, de hecho, su papel se vea mediatizado por la existencia de un órgano colegiado preparatorio de los Consejos de Gobierno, por donde circulan las “verdaderas prioridades” de los departamentos.

— en un segundo plano, nos encontramos con los órganos técnicos de carácter horizontal que asumen la ejecución directa de los proyectos de reforma. Este es el papel de la Inspección General de Servicios en la Xunta de Galicia, el Comité Director en la Generalitat de Catalunya, la Dirección de Organización y Sistemas en Navarra o la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de los Servicios en Andalucía. En el caso del Gobierno Vasco se configuró un grupo de trabajo *ad hoc* con personal interno y externo para elaborar el plan de reforma.

Su capacidad real de intervención depende de factores como el ámbito y fuerza competencial, su proximidad al poder político, la unidad de acción con los restantes órganos horizontales, sus mecanismos de enlace con los departamentos y la preparación y capacidad técnica de su personal.

Las concepciones de la reforma administrativa en las Comunidades Autónomas

La combinación de los factores descritos en el apartado anterior necesita concretarse en la aparición de una alternativa de cambio, reflejada en una concepción, modelo o visión de futuro de la que puedan deducirse actuaciones concretas. La concepción o visión de la reforma se expresa normalmente a través de un inventario de problemas acompañado por las soluciones propuestas (BAR-

ZELAY, 1993). Estas adoptan la forma de medidas cuya finalidad consiste en modificar total o parcialmente distintas partes de la organización (objetivos y estrategias, estructuras, procedimientos, personas, sistemas de control, cultura, etc.).

La concepción de la reforma puede formularse de manera expresa a través de planes o de los llamados libros blancos, o bien, puede estar implícita en las iniciativas concretas adoptadas. De hecho, en los últimos años los planes de reforma, como proyectos integrados de alcance global, han dejado paso a aproximaciones más modestas basadas en las actuaciones selectivas y graduales. A menudo se presenta esta segunda orientación como un método más pragmático y posibilista, aunque no siempre sea así. En realidad, la definición de una estrategia depende de factores como el apoyo político, el poder real del agente, el grado de insatisfacción interna o la complejidad de los problemas, lo que impide preseleccionar recetas generales. Hay planes de cambio jerárquicamente concebidos y ejecutados, que, gracias a su apoyo político y perseverancia, producen resultados; por el contrario, hay estrategias gradualistas que terminan siendo absorbidas por la inercia organizativa, al no llegar a incidir sobre los puntos de estrangulamiento del sistema. Tan errónea es la ortodoxia de la gran reforma, como la ortodoxia de la reforma por proyectos (ver al respecto, SERIEYX, 1992).

Pocas Comunidades Autónomas han apostado por explicitar en planes y programas generales sus visiones de la reforma administrativa. Además del Libro Blanco elaborado en su día por la Comunidad de Aragón, destacan los casos de Galicia, el País Vasco y Castilla-La Mancha. Sin embargo, la ausencia de textos que recojan la concepción subyacente a las medidas adoptadas, no es un obstáculo para avanzar algunas hipótesis.

En las páginas siguientes nos atrevemos a aventurar tres concepciones matizadamente distintas en las que pueden clasificarse las visiones de la reforma en las administraciones autonómicas. Se trata, en cualquier caso, de una diferenciación más ideológica que práctica, de modo que no es imposible que las concepciones descritas puedan solaparse parcialmente en la misma administración.

Racionalización burocrática

Esta visión refleja los esfuerzos realizados por la mayoría de las administraciones autonómicas por hacer realidad en sus estructuras y procedimientos el modelo ideal burocrático. Esto supone recordar que muchas de las patologías llamadas comunmente burocráticas son en puridad antiburocráticas, es decir, producidas como consecuencia de desviaciones del modelo burocrático. Hay que tener presente que éste se concibe como el diseño organizativo superior para asegurar una aplicación objetiva y uniforme de las normas, siendo su valdr central la garantía de la seguridad jurídica.

Desde esta perspectiva, es fácil reconocer que parte de la organización, cultura y procesos de trabajo de nuestras administraciones públicas se sitúa todavía

en un estadio preburocrático. Las Comunidades Autónomas, en particular, heredaron con las transferencias apéndices organizativos de la administración estatal que habían permanecido inmunes a la burocratización. Por encima de ellos, la urgencia y el voluntarismo que caracterizaron la construcción de sus propios servicios difícilmente pudo respetar el ideal burocrático; la estructura de estas unidades se asemeja más bien a estructuras simples, fuertemente unidas a la figura de su organizador en la primera etapa de la autonomía.

Esto permite explicar que la racionalización de estructuras, personas y procesos de trabajo haya sido y deba seguir siendo una prioridad de los planes y actuaciones singulares de reforma administrativa. Una aplicación generalizada de esta lógica ha sido la regularización del personal interino y contratado en régimen transitorio durante la primera etapa de la autonomía, que ha consumido durante bastante tiempo los esfuerzos racionalizadores de las administraciones autonómicas. Al margen de ello, pueden detectarse otros tres contenidos característicos de esta visión:

— en primer lugar, frente a una definición confusa de tareas y responsabilidades se promueve la estandarización de unidades y funciones a través de normas y manuales de estructura. Esta ha sido una preocupación central, por ejemplo, del Comité Director de Organización de la Generalitat de Catalunya, con la confección de una base de datos de funciones y un manual de organización, que ha permitido conseguir una pauta normalizada en la elaboración de los decretos de estructura orgánica de los departamentos desde la que poder verificar la coherencia organizativa de los cambios propuestos. La estandarización de órganos y funciones ha sido también una función central para la Dirección de Organización y Sistemas del Gobierno de Navarra y otras unidades de esta misma denominación. También es ésta una preocupación central en las propuestas de simplificación organizativa del Plan de medidas aprobado por el Gobierno Vasco;

— en segundo lugar, frente a la dispersión, complejidad y lentitud de los procedimientos se apuesta por su simplificación y normalización, mediante manuales y normas racionalizadoras, pero también mediante la informatización de los procesos de trabajo. Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han avanzado en mayor o medida en este terreno, espoleadas en los últimos años por las exigencias de la Ley 30/92 de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Cataluña, Navarra y Aragón fueron pioneras en estas medidas, que otras autonomías han empezado a adoptar más recientemente. Hay que citar en este punto a la Xunta de Galicia (BOUZADA, 1993), cuya reforma tiene como eje central la racionalización e informatización de los procedimientos administrativos tramitados a instancia de parte, mediante un sistema de seguimiento y ayuda a la gestión de expedientes, que permite el control actualizado de la gestión, tanto por los ciudadanos como por los propios órganos administrativos. La Comunidad de Madrid también ha asumido este objetivo como prioritario, siendo la primera administración autonómica en responder al mandato de la Ley 30/92;

— en tercer y último lugar, frente a posibles fisuras en la observancia de las normas y procedimientos establecidos, tanto en la gestión de recursos y actividades, como en la racionalización organizativa y procedimental, se han reforzado los órganos especializados de control central o se han establecido órganos nuevos con estos cometidos. Esta es la lógica que se sitúa bajo el papel que asumen las inspecciones de servicios, las direcciones de organización y sistemas o, en una denominación singular, el Comité Director de la Generalitat de Catalunya. Junto a funciones de impulso, coordinación y análisis es común que estos órganos tengan atribuidas competencias de vigilancia y control en materia de incompatibilidades y cambios organizativos.

Gerencialis no de servicios

Impulsar la receptividad a las demandas y necesidades de los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos es una tendencia compartida por todas las administraciones públicas (ver OCDE, 1991) y ampliamente difundida en las administraciones autonómicas. El gerencialismo de servicios expresa una visión de reforma que complementa la perspectiva garantista del derecho administrativo, con la orientación finalista del management de los servicios públicos. La administraciones se contemplan como organizaciones que producen servicios, cuyos usuarios adquieren la condición de clientes.

Sin entrar a discutir las potencialidades y limitaciones conceptuales de este enfoque en la administración pública, es evidente su capacidad para atraer la atención de políticos y directivos en las Comunidades Autónomas, dada la carga servicial de sus actividades. De esta concepción pueden extraerse dos versiones diferentes, según se aplique al rediseño de procesos singulares de prestación de servicios o tenga por objeto la reorganización global de todo un sector de servicios públicos. Empezando por su versión más limitada, nos encontramos con las siguientes aplicaciones:

— en primer lugar, frente a una organización interna y unos procesos de trabajo que no tienen en cuenta los problemas y necesidades de los usuarios, se proponen nuevas estructuras que agrupan funciones y procedimientos dispersos desde la perspectiva de su destinatario final. Esta orientación ha dado lugar a la creación de las ventanillas únicas u oficinas de gestión unificada, al menos en las Comunidades de Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña. El resultado de estas experiencias ha sido desigual, dadas las diferencias que pueden advertirse en su diseño; en el caso de la oficina de gestión unificada de establecimientos industriales en Cataluña la concesión de funciones resolutorias a la unidad, la adecuada formación de su personal y su dependencia directa del departamento más afectado por sus competencias, se han considerado factores de éxito;

— en segundo lugar, frente a las dificultades que experimentan los ciudadanos para relacionarse con la administración (por razones diversas de accesibilidad, dificultad de comprensión del lenguaje, desconocimiento de los cauces o falta de agilidad de los procedimientos de reclamación y queja), se han adoptado

multitud de medidas y disposiciones para facilitar un encuentro fluido entre la Administración y los ciudadanos. Las oficinas y los teléfonos de información, el acercamiento del acceso a través de entidades colaboradoras, las guías de servicios, la simplificación del lenguaje administrativo y las unidades especializadas en la tramitación de quejas son iniciativas que comparten prácticamente todas las autonomías. Ahora bien, la experiencia demuestra que el impacto de estas medidas no depende tan sólo de actuar sobre la interacción en el punto de encuentro sino de modificar los hábitos de comportamiento en el seno de las unidades productoras.

La versión más amplia del gerencialismo de servicios persigue la reordenación de sectores enteros de la actividad pública desde un nuevo enfoque de las relaciones entre financiadores, productores y consumidores de los servicios públicos. Los ejemplos más elaborados de esta concepción se pueden situar en las reformas del sistema sanitario, a cuya cabeza se sitúa la Generalitat de Catalunya. Mediante la separación entre las funciones de financiación y producción de servicios y la concesión de una creciente libertad de elección a los consumidores se pretende, al mismo tiempo, incrementar la capacidad y calidad asistencial del sistema y contener sus costes. Los efectos beneficiosos de una competencia regulada entre los centros productores es el presupuesto de partida del nuevo diseño que atribuye a los hospitales y centros asistenciales una mayor autonomía de gestión, a cambio de contratos con objetivos cuantificados.

Eficientismo en clave política

La contención del gasto público, cuando no la reducción del tamaño del sector público, se ha situado en el centro de las políticas de reforma administrativa en las democracias occidentales durante los últimos quince años (ver ECHEBARRIA, 1993). La crisis financiera del Estado del bienestar ha elevado a un primer plano la visión eficientista de la gestión pública, buscando obtener el máximo rendimiento posible a la utilización de los recursos públicos.

La lógica eficientista tiene una primera parte de reducción o ajuste que afecta, en primera instancia, a los gastos de funcionamiento de la administración, mediante la supresión de unidades, el recorte de plantillas y la contratación externa de los servicios y después, cuando no queda más remedio, al nivel de cobertura ofrecido a los ciudadanos a través de servicios y prestaciones. La segunda parte de esta misma visión se basa en introducir un modelo de gestión orientado a la eficiencia y basado en la flexibilización del empleo público, la utilización del presupuesto como instrumento de gestión, el desarrollo de sistemas de medición y control de resultados, el establecimiento de incentivos ligados a responsabilidades y la creación de entornos competitivos para que las unidades puedan contrastar entre ellas sus costes y resultados (OXLEY, 1993).

Las circunstancias económicas están imponiendo progresivamente a las Comunidades Autónomas la elaboración de respuestas en esta dirección que, de momento, no han llegado demasiado lejos. De hecho, hablamos de eficientismo

en clave política por la aplicación de medidas de ajuste, que tratan de neutralizar la percepción extendida en la opinión pública y confirmada por algunos comentaristas (MARTIN-RETORTILLO, 1992), de un crecimiento desmesurado de la administración autonómica desde su creación.

En los últimos años diversas Comunidades Autónomas han llevado a cabo reestructuraciones en su organización administrativa. La más espectacular, dado su objeto, ha sido la realizada por el nuevo Gobierno Vasco nada más comenzar la legislatura, en aplicación del Plan de Medidas aprobado en la legislatura anterior; estas se han concretado, de momento, en una reducción de los departamentos (han pasado de 14 a 10) y la disminución de un 20% de los altos cargos, manteniéndose la voluntad de recortar el número de sociedades públicas y hacer desaparecer algunos de los órganos territoriales. Otras Comunidades Autónomas han actuado también de manera semejante, al menos en relación a sus entes institucionales, como son los casos de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha; en el primero, la Ley de presupuestos para 1993 acordó la supresión y su consolidación en las estructuras departamentales de las entidades autónomas de carácter administrativo (IRURE, 1994).

Hay que apuntar, sin embargo, que la inflación orgánica es más un poderoso síntoma de profundos desequilibrios en la organización y funcionamiento del sector público que un mal en sí mismo. Esto supone que, si los ajustes no se acompañan de medidas estructurales como las citadas más arriba, cambios como los anteriores quedarán en una operación de fachada con una efímera rentabilidad política. De momento, pocas administraciones autonómicas han practicado un efficientismo más constructivo, tratando de reorientar hacia la eficiencia la organización y la cultura administrativa. En esta línea se puede citar el proyecto de evaluación del rendimiento de la Xunta de Galicia, que trata de establecer comparaciones cuantitativas seguidas de una calificación para todos los servicios o las medidas de contención del gasto en materia de personal de la Generalitat de Catalunya, que incorporan, junto a un plan de jubilaciones anticipadas, nuevas posibilidades para la evaluación de necesidades de personal y la redistribución de efectivos.

Finalmente, la relativa juventud de las iniciativas de reforma en las Comunidades Autónomas hace muy difícil medir su eficacia hasta este momento. Las políticas de esta naturaleza, de producir buenos resultados los obtienen a medio y largo plazo, cuando han podido actuar sobre la cultura organizativa y nuevas pautas de conducta son reconocidas como un hecho cotidiano. No hay que olvidar que la visibilidad inmediata de algunas medidas vinculadas a la mejora de la receptividad o la eficiencia puede convertirse en un espejismo, si no se acompañan de cambios profundos en la organización y funcionamiento de los servicios.

BIBLIOGRAFIA

AJA, E. y OTROS (1985): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.

- ARIÑO, G. (1994): *¿Privatizar el Estado? Un retroceso en el camino de la historia o la antítesis del Estado de Derecho*. Madrid: Fundación BBV.
- ARGULLOL, E. (1990): "La Administración de las Comunidades Autónomas", en *Estudios sobre la Constitución. Homenaje a Eduardo García de Enterría*, (Volumen II). Madrid: Civitas, p. 3449-3478.
- BARZELAY, M. (1993): *Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience*. Draft Paper.
- BEER, M. y OTROS (1990): "Why Change Programs Don't Produce Change", en *Harvard Business Review*, November-December, p.158-166.
- BOUZADA, J. (1993): "La reforma administrativa autonómica de Galicia", en J. RODRIGUEZ-ARANA (Coordinador): *Reforma administrativa (seminario bilateral hispano-alemán sobre reforma administrativa)*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, p. 89-98.
- ECHEBARRIA, K. (1993): *La Administración pública en la era del "Managent"*. Borrador pendiente de publicación.
- ECHEBARRIA, K. (1994): "Política de reforma y reforma de la política: el caso del Gobierno Vasco", en *Autonomies*, num. 18, p. 43-61.
- FLORENSA, M.L. (1994): "La modernización de la gestión administrativa en la Generalitat de Catalunya", en *Autonomies*, num. 18, p. 13-42.
- FONT, T. (1994): "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", en INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO: *Informe Comunidades Autónomas, 1993* (Volumen 1), p. 443-452.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. (1984): "El futuro de las autonomías territoriales", en GARCIA DE ENTERRIA (Ed.): *España: un presente para el futuro*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, p. 99-120.
- GIMENEZ ABAD, M. (1994): "La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: organización y funcionamiento", en *Autonomies*, num. 18, p. 173-206.
- GOBIERNO VASCO (Comisión de Racionalización y Mejora) (1994): *Una nueva Administración para una nueva etapa del Gobierno Vasco. Plan de 47 medidas para renovar la organización*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1993): "Política pública y convergencia: la modernización del sector público", en *Papeles de Economía Española*, num. 57, p.171-193.
- IRURE, T. (1994): "Estrategias de modernización: la experiencia de la modernización de la Generalidad Valenciana", en *Autonomies*, num. 18, p. 121-146.
- JIMENEZ ASENSIO, R. (1992): "Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 32, p. 73-101.

- KINGDOM, J. (1984): *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- LOSADA, A. (1994): "La Administración autonómica gallega: primeros pasos de una reforma", en *Autonomies*, num. 18, p. 63-80.
- MARTIN-RETORTILLO, S. (1992): "Reflexiones sobre el tema autonómico", en J. TUSELL Y J. SINOVA (Ed.): *La década socialista*, Madrid: Espasa, p. 127-138.
- MORELL, L. (1994): *El sistema de la confianza política en la Administración pública*. Madrid: Civitas.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1984): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (Volumen II). Madrid: Civitas
- OCDE (1991): *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas
- OXLEY, H. (1993): *El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90*. Madrid: Fundación BBV
- ORTEGA, F. (1994): *El mito de la modernización*. Madrid: Anthropos.
- PORRAS NADALES, A. (1994): "La Administración andaluza entre la modernización y el clientelismo", en *Autonomies*, num. 18, p. 81-93.
- PRATS, J. (1984): "Administración Pública y Transición Democrática", en *Pensamiento Iberoamericano*, num. 4, p. 445-462.
- RODRIGUEZ, D. (1990): *Textos para una reforma administrativa*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- RAZQUIN, J.A. (1994): "La transformación de la Comunidad Foral de Navarra: el reto de la modernización", en *Autonomies*, num. 18, p. 93-120.
- SCHON, D. (1972): *Beyond the Stable State*. London: Maurice Temple Smith.
- SERIEYX, H. (1992): "Les strategies de changement", en *Revue Politiques & Management Public*, Vol. 10 (1), p.137-150.
- SUBIRATS, J. (1989): "Evaluación del proceso autonómico. Algunos indicadores", en A. FIGUEROA (Ed.): *Poder político y Comunidades Autónomas*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- VILLORIA, M. (1994): "El fenómeno modernizador en la Administración de la Comunidad de Madrid", en *Autonomies*, num. 18, p. 147-172.