



Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

La percepció dels consellers sobre el funcionament i l'organització de l'administració catalana

Jordi Matas Dalmases

DESEMBRE 2000

FUNDACIÓ
Fundació
JAUME
Jaume
BOFILL
Bofill

**LA PERCEPCIÓ DELS CONSELLERS SOBRE
EL FUNCIONAMENT I L'ORGANITZACIÓ
DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA**

Jordi Matas Dalmases

Desembre del 2000

INTRODUCCIÓ

L'objectiu d'aquesta investigació és analitzar la percepció que tenen els consellers sobre el funcionament i l'organització de l'Administració catalana dels últims vint anys. L'estudi es basa en les opinions que vaig aconseguir de totes aquelles persones que han arribat a ser consellers a Catalunya des del 1980 fins al 1999 i no només s'abordarà la visió més global que tenen de l'Administració catalana, sinó que també s'analitzaran els principals elements del funcionament dels departaments que han dirigit. No hi ha cap dubte que els consellers, és a dir, les persones encarregades de dirigir els diversos departaments de l'Administració, ens poden oferir una informació molt valuosa sobre quin és el funcionament real de la nostra Administració. La seva perspectiva privilegiada i la seva vivència del dia a dia administratiu ens han d'aportar necessàriament nous elements per a poder interpretar i avaluar millor aquest funcionament i, en definitiva, per a poder conèixer l'Administració catalana amb una major profunditat.

Els estudis que durant la dècada dels vuitanta i dels noranta s'han fet sobre l'Administració catalana, ens han donat una perspectiva bàsicament jurídica i des de l'anàlisi de les polítiques públiques que s'han anat impulsant. En aquest estudi, en canvi, es posarà l'accent en la visió i l'experiència de les persones que durant aquests vint anys han comandat les diverses conselleries.

Per tant, es tracta d'un treball que s'inscriu dins l'àmbit de la ciència política i, més concretament, dins dels estudis sobre elits polítiques. Després de conèixer les característiques i el perfil de tots aquells que han estat consellers (aspectes que vaig abordar en un altre estudi subvencionat per l'Escola d'Administració Pública), ara es tracta d'entrar en l'anàlisi de tot allò que els ha envoltat en la seva activitat quotidiana i que els ha anat forjant un determinat concepte d'Administració. Per tant, es tracta de complementar l'estudi anterior amb un enfocament original que mai s'ha fet en cap comunitat autònoma i que requereix d'una metodologia difícil per a l'obtenció i anàlisi de dades, la qual cosa explica, probablement, l'absència d'estudis com aquest. Si en cadascuna de les altres comunitats autònomes es pogués fer un treball d'aquestes característiques, no hi ha cap dubte que obtindriem una informació clau per a conèixer com funcionen les administracions autonòmiques, per a poder donar una visió crítica de l'Administració amb més coneixement de causa i per a poder percebre i eixugar les seves deficiències.

La metodologia utilitzada per aconseguir la informació són les entrevistes personals fetes als que han estat consellers des del 1980 fins al 1999. Concretament, durant aquests anys hi ha hagut un total de quaranta-quatre persones, de les quals cinc ja s'han mort. De les trenta-nou persones restants en vaig entrevistar¹ a trenta-vuit, és a dir, al 97% (a tots menys un). A més, també s'han entrevistat a alguns dels consellers del nou executiu que va sorgir després de les darreres eleccions autonòmiques, però no hi ha hagut temps per a incloure'ls en aquest treball. El percentatge d'entrevistes aconseguides

¹ Juntament amb el professor de ciència política de la Universitat de Barcelona, Jordi Calvet, a qui, sincerament, agraeixo la seva col·laboració i la seva rigurositat metodològica.

supera amb escreix la previsió més optimista i, a més, fa que l'anàlisi sigui molt més fiable, ja que no es treballa sobre una mostra sinó sobre el cens complet.

Per fer les entrevistes vaig dissenyar un qüestionari de més de cent seixanta preguntes estructurat en dos grans blocs: un sobre la formació, les funcions i el perfil del càrrec de conseller (que són les aproximadament seixanta-cinc preguntes que vaig fer servir per realitzar l'anterior treball), i un altre d'unes cent preguntes sobre la percepció del funcionament i l'estructura de l'Administració, que és el que explotaré en aquesta investigació. La mitjana de temps de duració de les entrevistes (les quals es van fer durant els mesos de gener, febrer i març del 1999) va ser aproximadament d'una hora i quart i el nivell de resposta en cada pregunta va ser, com es veurà més endavant, molt elevat, la qual cosa encara dóna més força al treball.

Per fer aquest estudi es partirà de l'anterior que vaig fer sobre la figura del conseller a l'Administració catalana, és a dir, de l'anàlisi de l'altra part del qüestionari més la exhaustiva recerca que vaig realitzar per conèixer amb profunditat el perfil i les característiques sociodemogràfiques d'aquelles persones que han estat consellers durant aquests anys. Així, el que vaig estudiar llavors em permetrà falcar millor la interpretació de les dades que apareguin en aquest treball. A més, també serà força útil l'anàlisi comparada que es pugui fer respecte de la percepció que tenen els alts càrrecs (secretaris generals i directors generals) del funcionament i l'organització de l'Administració de Catalunya. En aquest sentit, l'estudi que vaig fer fa uns anys sobre els alts càrrecs en actiu de l'Administració catalana (MATAS, 1995) em serà molt útil, ja que bona part del qüestionari que ara he dissenyat pels consellers per respondre els diversos apartats d'aquest treball, contenen

expressament (per facilitar l'anàlisi comparada) les mateixes preguntes que llavors vaig fer als alts càrrecs. Es per això que les referències a aquell treball seran, com així estava previst, contínues.

A més, el tractament de totes les dades que s'abordin en els diversos capítols, en la mesura del que sigui possible i rellevant, inclouran la informació obtinguda amb els quatre creuaments que s'han realitzat². Aquests creuaments són els següents: segons la filiació política (afiliats a CDC, a UDC i independents), segons la seva situació actual (exconsellers i consellers en actiu en el moment de fer les entrevistes), segons les legislatures en les quals van exercir de consellers (primera, 1980-84; segona, 1984-88; tercera, 1988-92; quarta, 1992-95, i cinquena, 1995-99) i, finalment, segons el perfil que ell mateixos van dir que tenen (polític, més polític que tècnic, tan polític com tècnic, més tècnic que polític i tècnic). Del tractament d'aquests creuaments cal fer, però, algunes advertències prèvies. En primer lloc, que, per tal de garantir l'anonimat que vaig assegurar als entrevistats, en el creuament sobre la filiació política no faré referència a l'únic conseller afiliat a ERC que hi ha hagut en aquests vint anys i que, per la mateixa raó, no comentaré cap creuament que em doni un 100% de respostes en el mateix sentit. Només em saltaré aquest criteri quan l'assumpte a tractar sigui rellevant per l'estudi i sempre que es tracti d'aspectes que no comprometin a les persones que puguin ser identificades amb les dades. En segon lloc, cal tenir present que en el creuament per legislatures és freqüent trobar consellers que han estat en actiu en diverses legislatures i que, per tant, se'ls comptabilitza en totes elles.

² En l'elaboració d'aquests creuaments i en la manipulació de la base de dades he comptat amb la col·laboració de la professora de ciència política de la Universitat de Barcelona, Tamyko Ysa, a qui agraeixo la seva dedicació i els seu interès per aquesta recerca.

L'esquema del treball anirà de l'anàlisi més global del conjunt de l'Administració catalana a l'estudi més específic dels departaments que han dirigit els consellers. És per això que començaré interessant-me per l'opinió que tenen, en general, de l'actual estructura i funcionament de l'Administració, dels possibles déficits estructurals o de funcionament, dels possibles remeis que ofereixen els consellers i d'algunes de les crítiques adreçades a aquests aspectes. Finalment, dins d'aquest primer capítol sabrem en quina de les dues dècades analitzades, la dels vuitanta o la dels noranta, funcionava millor l'Administració catalana.

El segon capítol estarà dedicat a l'estudi d'alguns aspectes clau del funcionament dels departaments. Així, veurem quins han estat els principals obstacles que els consellers s'han anat trobant en la seva activitat quotidiana com a caps de llurs departaments i, després de detectar aquestes dificultats, passarem a estudiar un altre element clau de la vida dels departaments: el pressupost. Concretament, s'estudiarà què és el que més influeix, des de la perspectiva dels consellers, en la consecució de més partides pressupostàries pels departaments. Més endavant, dins d'aquest segon capítol, mirarem de saber els criteris que més feien prevaler els consellers a l'hora d'impulsar les polítiques dels seus departaments.

En un tercer capítol, s'abordarà un aspecte bàsic de l'activitat quotidiana departamental dels consellers: la seva agenda. Aquí veurem amb qui es reunien els consellers i amb quina freqüència ho feien. Actors com ara el president de la Generalitat, els altres consellers, els secretaris generals, els directors generals, els caps de gabinet, els ministres de l'Administració central,

els consellers d'altres comunitats autònomes, els dirigents de partits, de la patronal o dels sindicats, són uns dels que analitzaré en aquest capítol.

Els aspectes que més m'han interessat de l'estructura i el funcionament de l'Administració són els que fan específicament referència a l'alta administració. En aquest sentit, dins del quart capítol veurem, en primer lloc, quina és l'opinió que tenen els consellers sobre els perfils ideals que haurien de tenir els alts càrrecs i els càrrecs de lliure designació i, en segon lloc, desvetllaré quins són els factors que més influeixen en el nomenament d'aquest càrrecs.

Finalment, tenint en compte que a Catalunya, des del 1980, s'ha governat sempre en coalició i que aquest fet ha condicionat el funcionament i l'estructura de l'Administració, dedicaré un últim capítol a saber quina és l'opinió que tenen els consellers sobre el fenomen coalicional: si consideren que governar en coalició genera més avantatges o, en canvi, més inconvenients, i, en concret, quins. A més, en un darrer apartat, i tenint en compte que governar en coalició implica la distribució de departaments entre els partits que són al govern, demanaré als consellers que classifiquin les actuals conselleries en funció de la seva importància, és a dir, quines consideren més rellevants i quines perceben com a menys importants.

1. L'ORGANITZACIÓ I EL FUNCIONAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ

Vint anys de funcionament d'una Administració és temps suficient, d'una banda, per haver pogut consolidar un determinat model d'Administració i, d'una altra, per a poder fer un balanç sobre el seu funcionament i la seva estructura. Sovint s'afirma que malgrat es pugui tenir la possibilitat de crear *ex novo* una Administració, és difícil prevenir els mals que afecten gairebé totes les Administracions i evitar els efectes d'una cultura administrativa ancorada en una manera de fer poc sensible o amb poca capacitat per respondre als interessos i les necessitats dels ciutadans (rutina, lentitud, rigidesa, control, etc.).

En aquest primer capítol s'analitzarà la percepció que tenen aquells que han estat consellers des del 1980 fins al 1999 sobre el funcionament i l'organització de l'Administració. D'entrada presentaré una visió global sobre el funcionament i l'estructura de la nostra Administració i, posteriorment, miraré de detectar els dèficits i les possibles solucions per resoldre'ls. És evident que no s'oferirà una visió detallada sobre com entenen els consellers que s'haurien de dissenyar les estructures departamentals o sobre quines peces concretes de la maquinària administrativa són les que pitjor funcionen, sinó que simplement vull detectar l'estat de la qüestió i si aquest varia en funció de les característiques de les persones entrevistades.

Al final del capítol s'abordarà la percepció dels consellers sobre l'evolució de la nostra Administració. En aquest sentit, es compararà el funcionament de l'Administració catalana durant la dècada dels vuitanta amb el de la dècada dels noranta, i conèixer si a Catalunya es va perdre en el seu moment l'oportunitat de fer una Administració moderna i diferent a la que tots coneixíem.

1.1. La percepció global del funcionament i de l'estructura de l'Administració

Per a poder obtenir una visió general del funcionament i l'estructura actual de l'Administració catalana, vaig demanar als consellers que em qualifiquessin aquests dos aspectes amb les següents possibles respostes: molt bo, bo, ni bo ni dolent, dolent o molt dolent. I per trobar una mitjana i fer-ne una anàlisi comparada vaig atorgar un valor a cadascuna de les opcions (molt bo=1; bo=2; ni bo ni dolent=3; dolent=4; molt dolent=5, és a dir, que una mitjana més elevada indica més insatisfacció).

La percepció que tenen aquelles persones que des del 1980 fins al 1999 han arribat a ser consellers sobre el funcionament de l'Administració és més aviat positiva. Així, malgrat que no hi ha ningú que consideri que el funcionament de l'Administració sigui molt bo (ni tampoc molt dolent), quasi el 70% el qualifiquen de bo, un 18% de regular i només un de cada deu pensa que és dolent. Aquesta és una percepció força similar a la que tenien els alts càrrecs de l'Administració catalana, tot i que la mitjana dels consellers és

lleugerament més elevada que la dels alts càrrecs i, per tant, es mostren una mica més crítics amb el funcionament de l'Administració que dirigeixen.

Taula 1. Qualificació del funcionament actual de l'Administració

	%	Count
Molt bo		5,2
Bo	68,4	61,0
Ni bo ni dolent	18,4	26,0
Dolent	13,2	5,2
Molt dolent		
NS/NC		2,6
Mitjana	2,5	2,3
n	38	77

Pel que fa l'estructura, malgrat que en aquest aspecte la crítica és major, la percepció global també és lleugerament positiva. Quasi la meitat dels consellers la considera bona, un terç opta per dir que no és ni bona ni dolenta i la resta reconeix que és dolenta. Un cop més ens trobem en una percepció similar a la dels alts càrrecs (aquí fins i tot coincideixen les mitjanes), els quals majoritàriament opten per considerar l'estructura de ni bona ni dolenta.

Taula 2. Qualificació de l'estructura actual de l'Administració

	%	Count
Molt bona		
Bona	47,4	41,6
Ni bona ni dolenta	34,2	46,8
Dolenta	18,4	10,4
Molt dolenta		
NS/NC		1,3
Mitjana	2,7	2,7
n	38	77

Si analitzem les característiques de les persones entrevistades i, per tant, s'estudien alguns dels creuaments que s'utilitzaran en aquest estudi, es poden percebre algunes diferències. Efectivament, pel que fa a la filiació política, els que més crítics es mostren amb el funcionament i l'estructura de l'Administració catalana són els consellers independents, els quals presenten una mitjana de 3 (ni bo ni dolent) en el funcionament i una de 3,4 (més dolenta que bona) en l'estructura. En canvi, els menys crítics són els consellers afiliats a CDC.

Encara més diferències es poden percebre entre els consellers que estan en actiu i els exconsellers. Els primers es mostren molt poc crítics tant amb l'actual funcionament (tots els qualifiquen de bo) com en l'actual estructura (quasi el 60% la consideren també bona). Els exconsellers, en canvi, volen expressar un sentiment més crític envers el funcionament i l'estructura de l'Administració. Així, una cinquena part dels exconsellers afirmen que el funcionament actual de l'Administració és dolent i quasi una quarta part qualifica de dolenta l'estructura. A més, també es pot percebre que són els exconsellers que estaven en actiu durant la primera legislatura els que més critiquen l'actual funcionament i que aquesta crítica es va atenuant legislatura rera legislatura.

1.2. Les propostes de millora del funcionament i l'estructura de l'Administració

Després de veure que, malgrat la valoració moderadament positiva dels consellers, hi ha també un sentiment crític respecte al funcionament i, sobretot, respecte a l'estructura de la nostra Administració, passem a analitzar algunes possibles vies de millora. És evident que tampoc aquí es farà una diagnosi detallada dels problemes de l'Administració catalana ni s'aportaran receptes infal·libles per resoldre'ls, sinó que simplement es tractarà de saber cap a on mirar per detectar-los i per on s'han d'encarrilar les possibles solucions, i sempre amb la prudència a què ens empeny la percepció dels màxims responsables del comandament dels departaments. En aquest sentit, vaig voler saber l'opinió de consellers i exconsellers respecte d'algunes afirmacions que en sentit crític es formulen sobre l'Administració catalana en els àmbits acadèmic, polític i administratiu.

Com que ja vaig intuir que serien precisament els problemes estructurals de l'Administració els que més destacarien els consellers, després de demanar-los la seva opinió general de l'estructura de l'Administració vaig voler interessar-me immediatament pels possibles canvis que, des del seu punt de vista, caldria introduir en aquest aspecte. Es tractava, doncs, d'una pregunta amb resposta oberta. Aquest tipus de preguntes, com és sabut, tenen els seus avantatges i els seus inconvenients. El principal avantatge és l'espontaneïtat de la resposta i, per tant, l'entrevistat respon allò que considera més rellevant en aquell moment (moment que si bé es pot referir en aquell precís instant si es tracta d'una pregunta que mai s'ha plantejat, sovint es refereix al que podríem dir un moment "conjuntural", és a dir, que la resposta té com a referent les

preocupacions o ocupacions de l'entrevistat en l'època en la qual es fa l'entrevista). El principal desavantatge de les preguntes amb resposta oberta és conseqüència de l'avantatge que acabem d'esmentar, ja que l'espontaneïtat genera heterogeneïtat de respostes i, en definitiva, la necessitat d'agrupar-les coherentment en diverses categories, la qual cosa no sempre és fàcil. En el cas que ens ocupa, vaig agrupar les diverses respostes en les sis categories següents:

- *Reduir i reorganitzar l'estructura*: en aquest grup de respostes hi trobem aquells que consideren que cal reduir el nombre de departaments, de direccions i de serveis, dissenyar una nova estructura departamental o fer una nova remodelació de conselleries. Dins d'aquest grup també hi ha aquells que reivindiquen la creació de noves figures dins de l'organigrama departamental (propostes com ara crear la figura del conseller en cap, implantar la del viceconseller o repensar el perfil del càrrec de delegat territorial, entrarien dins d'aquesta categoria). Alguns d'aquests aspectes s'abordaran més avall.

- *Desburocratitzar*: dins d'aquest terme s'inclouen els que volen una estructura que s'adigui més amb els conceptes d'eficiència, d'eficàcia, de responsabilitat (és a dir, facilitat per identificar els responsables), de simplificació, d'agilitat, etc. En definitiva una estructura que faciliti la posada en pràctica d'una nova cultura administrativa més sintònica amb els interessos dels administrats.

- *Introduir criteris d'empresa privada*: aquest grup de respostes és el d'aquells que convenen a considerar que l'estructura de l'Administració s'hauria d'emmirallar amb la de l'empresa privada. Per tant, aquí hi trobem els que defensen que l'empresa privada funciona millor que la pública i, a més, que el

model estructural de la privada pot trasplantar-se a la pública sense cap perill de rebuig. Més endavant s'abordarà una pregunta que concretament tracta aquest tema.

- *Altres*: finalment, hi ha una darrera categoria on hi trobem aquelles respostes que no s'ajusten a cap dels anteriors grups: intensificar les relacions amb els administrats (aquells que pensen que l'estructura influeix en la relació administració-administrats i que a Catalunya caldria introduir alguns canvis estructurals que anessin en la direcció d'enfortir i estrènyer aquestes relacions), desregularitzar, canviar el sistema de selecció dels que han d'ocupar algun dels llocs de l'estructura departamental, etc.

Taula 3. Canvis en l'estructura de l'Administració

Reduir i reorganitzar l'estructura	39
Desburocratitzar	26
Introduir criteris d'empresa privada	16
Altres	8
NS/NC	11
n	38

El grup de respostes on hi trobem la majoria dels consellers (concretament, el 40%) és el de *reduir i reorganitzar l'estructura*. Els que més aposten per aquest tipus de respostes són els consellers afiliats, els que consideren que tenen un perfil més tècnic que polític i els que estan en actiu. Com a segona opció hi ha la de *desburocratitzar* l'estructura administrativa i el perfil de la quarta part de consellers que s'insereixen en aquesta categoria és el

següent: exconsellers convergents amb un perfil polític. Com a tercer grup de respostes (un 16%) hi ha el dels que consideren que cal *introduir criteris de l'empresa privada*. El que expressen aquests tipus de respostes són, sobretot, els actuals consellers i també hi ha un lleuger predomini de consellers democatacristians que són partidaris d'impulsar a l'Administració el model estructural de l'empresa privada.

Si comparem aquestes dades amb les dels alts càrrecs cal dir, en primer lloc, que les propostes de canvis que apunten els consellers són similars a les dels alts càrrecs i, en segon lloc, que els percentatges que trobem en les diverses respostes també són molt semblants. En tot cas, mentre que els alts càrrecs fan més èmfasi amb aquells canvis estructurals que afecten els funcionaris, els consellers apunten més cap aquells que afecten els càrrecs de designació política, cap a l'estructura més política de l'Administració. Una altra diferència entre les respostes donades pels consellers i les donades pels els alts càrrecs és la de traslladar a l'Administració les tècniques organitzatives de l'empresa privada, ja que si bé en uns i altres els percentatges no són gaire elevats, el dels consellers (16%) és just el doble que els dels alts càrrecs (8%).

Alguns defensors de l'ambigu objectiu de "modernitzar l'Administració" (concepte que, per cert, ja comença a ser una mica antiquat) consideren que la modernització ha de passar també per reduir els nivells de càrrecs de comandament polític de les Administracions. A Catalunya, com passa en moltes altres comunitats autònomes, bàsicament n'hi ha dos (sense comptar els consellers): el nivell de secretari general i el de director general³. Vaig preguntar als consellers si els actuals nivells de càrrecs de designació política

³ Tampoc incloc els subdirectors generals, que són càrrecs de lliure designació i, per tant, no tenen una legitimitat exclusivament política.

dels departaments haurien de ser més reduïts, més amplis o com els que hi ha actualment. Per una mica més de la meitat dels consellers el millor es deixar els mateixos nivells que hi ha actualment, una quarta part considera que convindria reduir-los i quasi una cinquena part són partidaris d'ampliar-los i, per tant, totalment contraris als postulats d'aquells que defensen que la modernització de l'Administració ha de passar per suprimir-ne alguns. En definitiva, pel que fa als nivells de càrrecs de confiança política, quasi la meitat (el 44%) són partidaris de modificar el que hi ha ara, però no totes les propostes de canvi van en la mateixa direcció.

Taula 4. Reducció, ampliació o manteniment dels actuals nivells de càrrecs de designació política

Reducció	26
Ampliació	18
Manteniment	53
NS/NC	3
n	38

Els que es mostren més partidaris de mantenir l'estructura actual són els consellers afiliats a CDC (un 60%) mentre que la majoria dels afiliats a UDC i dels independents aposten per canviar-la. Els que no estan satisfets amb els actuals nivells també es poden dividir amb els mateixos grups, ja que els convergents són majoritàriament favorables a l'ampliació dels càrrecs polítics i els gran gruix dels democratacristians i dels independents, en canvi, pretenen reduir-los. També es pot percebre clarament com són els consellers que fan

prevaler el seu perfil polític els que més partidaris es mostren d'ampliar els nivells de càrrecs de confiança política dins de l'Administració. En canvi, no hi ha absolutament ningú d'aquells que s'autoubiquen en posicions més tècniques que polítiques o exclusivament tècniques que així ho pensin, sinó que aquests són majoritàriament partidaris de reduir-los. Finalment, també hi ha clares diferències entre exconsellers i consellers en actiu, tot i que la majoria considera que el millor és conservar els actuals nivells. Així, mentre que els consellers en actiu són força partidaris d'ampliar els actuals nivells de càrrecs polítics (42%), d'exconsellers que defensin aquesta posició només n'hi ha un 8%.

Com acabem de veure, un 44% d'aquells que han arribat a ser consellers des del 1980 fins al 1999 reivindiquen un canvi que afecti als nivells de càrrecs de confiança política. La majoria dels que reclamen una reducció apunten cap als directors generals i consideren que o bé el càrrec de director general hauria de convertir-se en un càrrec de lliure designació i, per tant, reservat per alts funcionaris nomenats de forma discrecional, o bé caldria reduir dràsticament el nombre de directors generals i evitar d'aquesta manera la "inflació" d'aquest tipus de càrrec que diuen que hi ha actualment.

La perspectiva dels que demanen crear més nivells de càrrecs de designació política se centra en dos punts concrets. En primer lloc, hi trobem els que pensen que seria altament positiu per a millorar l'estructura dels departaments crear la figura del viceconseller, és a dir, crear un nou càrrec intermedi entre el conseller i el secretari general. Des del seu punt de vista, la creació d'aquest nou càrrec, que trobem en altres administracions autonòmiques (País Basc —on, normalment, n'hi ha més d'un per

departament—, Andalusia, Madrid, Castella-La Manxa i Canàries), dotaria d'un fort contingut polític a la segona autoritat del departament. Com veurem més endavant, aquells que avui són la segona autoritat dels departaments, els secretaris generals, han de fer molts equilibris entre les funcions bàsicament tècniques que els atorga l'article 13 de la Llei 13/1989 i la realitat quotidiana que els embolcalla de contingut polític. Com a conseqüència d'aquesta contradicció entre la vocació de la llei i la realitat, hi ha consellers que són partidaris de dissenyar una direcció bicèfala: els viceconsellers, que serien el comandament polític del departament, i els secretaris generals, que s'encarregarien de la direcció tècnica. En segon lloc, hi ha altres consellers partidaris d'ampliar els nivells de càrrecs de designació política, que apunten cap a un àmbit inferior a l'anterior. Efectivament, hi ha consellers (on hi trobem bona part dels actuals) que són partidaris de transformar els subdirectors generals en càrrecs de designació política i, sobretot, de fer que els delegats territorials deixin de ser càrrecs de lliure designació i passin a ser també càrrecs de confiança política.

En ocasions també s'han sentit algunes veus que, reflexionant sobre com millorar l'alta estructura departamental i enlluernats per la filosofia de la modernització administrativa, han suggerit la funcionarització del càrrec de director general⁴, és a dir, que passi de ser un càrrec de designació política a ser un càrrec de lliure designació o, simplement, un càrrec funcional com qualsevol altre. D'altres, en canvi, han apuntat la conveniència de funcionaritzar la figura del secretari general (també convertir-lo en un càrrec de lliure designació) per aconseguir d'aquesta manera ajustar aquesta figura al disseny

⁴ Com acabem de veure, hi ha alguns consellers que són favorables a la reducció dels nivells de càrrecs polítics.

normatiu. La presència d'aquest corrent d'opinió em va esperonar a preguntar específicament què en pensen aquelles persones que han arribat a dirigir els departaments de l'Administració catalana des del 1980 fins al 1999.

La immensa majoria dels consellers no estan d'acord en què els directors generals ni els secretaris generals passin a ser càrrecs ocupats per funcionaris. Concretament, s'hi oposen un 89 i un 87% respectivament, i la resta hi està a favor, és a dir, que tots els entrevistats responen aquestes dues preguntes, la qual cosa també s'ha de destacar. Per tant, el desacord és quasi unànime i, curiosament, hi ha molt poques diferències entre els percentatges de resposta referits als secretaris generals i els referits als directors generals.

Taula 5. Acord-desacord amb la frase: "Els Directors Generals haurien de ser funcionaris"

Acord	11
Desacord	89
n	38

Taula 6. Acord-desacord amb la frase: "Els Secretaris Generals haurien de ser funcionaris"

Acord	13
Desacord	87
n	38

Dels diversos creuaments analitzats se'n desprenen poques diferències. En tot cas, es pot percebre un augment del desacord en els consellers

independents, i d'entre els afiliats cal destacar el 30% dels democratacristians que estan d'acord en funcionaritzar la figura del secretari general, mentre que el percentatge de convergents partidaris de funcionaritzar aquesta figura és inferior al dels que defensen la funcionarització de la figura del director general. Finalment, també es pot dir que hi ha una lleugera menor inclinació cap a la funcionarització d'aquests càrrecs.

Un altra crítica que sovint es fa a l'estructura de l'Administració catalana, de la qual abans n'he fet referència de forma indirecta i, posteriorment, en l'anàlisi de l'agenda tornarà a sortir, és l'excessiu protagonisme de la figura del secretari general dins de l'organigrama departamental. Sovint s'ha destacat el protagonisme tècnic i polític, jurídic i real, d'aquesta figura que ocupa la segona posició de la jerarquia departamental (MATAS, 1993), i en ocasions s'han sentit algunes veus demanant de reduir-lo per convertir la figura del secretari general en un simple director tècnic del departament, sense que adquireixi cap tipus de protagonisme polític en l'impuls de les polítiques sectorials dels departaments⁵. En el marc d'aquest debat vaig voler preguntar explícitament als consellers si consideren que els secretaris generals tenen un protagonisme excessiu i que, per tant, en tenen massa⁶. La resposta és contundent: quasi el 90% dels consellers no pensen que els secretaris generals tinguin un protagonisme excessiu, la qual cosa es pot entendre si tenim en compte que de fet són precisament els consellers els que poden modelar el protagonisme dels seus

⁵ Fins i tot alguns alts càrrecs expliciten aquesta voluntat. Així, en l'estudi que vaig fer sobre els alts càrrecs de l'Administració catalana, vaig destacar que una cinquena part dels directors generals reivindiquen una reducció de la influència dels secretaris generals (MATAS, 1995: 221).

⁶ Dic explícitament perquè en una altra part del qüestionari pregunto per l'actual influència política i per la influència desitjada a Catalunya d'un seguit d'actors polítics d'entre els quals hi ha també els secretaris generals dels departaments. Com es va comentar en l'anterior treball que vaig fer sobre els consellers, només un 6% pensa que els secretaris generals haurien de tenir menys influència (MATAS, 1999).

immediats inferiors jeràrquics. Malgrat aquesta contundència majoritària, cal dir que si treballem els diversos creuaments es pot concloure que els consellers que més pensen que els secretaris generals tenen un protagonisme excessiu són els que no estan afiliats (un 20%) i, sobretot, aquells que manifesten tenir un perfil únicament polític (el 38%). Aquesta darrera dada podria ser interpretada en el sentit que l'excés de protagonisme que poden arribar a tenir alguns secretaris generals dins de les estructures departamentals generen uns efectes que fan sentir més incòmodes als consellers que tenen un perfil més polític.

Taula 7. Acord-desacord amb la frase: "Els Secretaris Generals tenen un protagonisme excessiu dins de l'estructura dels departaments de l'Administració catalana"

Acord	11
Desacord	87
NS/NC	3
n	38

Un altre dels retrets que sovint es formulen a l'Administració catalana és l'excessiu nombre d'assessors que hi ha. Com vaig afirmar <<és del tot impossible saber quants assessors hi ha a l'Administració catalana, i encara més difícil saber qui són. En uns casos se sap que hi ha un assessor sobre una determinada qüestió però no la persona, amb nom i cognoms que assessora; en altres casos, se sap que hi ha una persona que és assessora d'un departament i, en canvi, no s'aconsegueix saber de què és assessora, i, fins i

tot, en alguna ocasió hi ha hagut assessors que no han arribat a saber mai de què han estat assessors>> (MATAS, 1995: 39). I és que el càrrec d'assessor massa sovint s'ha utilitzat com a "cementiri d'elefants" per encabir a individus que després d'ocupar algun càrrec polític (sobretot dins de l'Administració) no han sabut, no han pogut o, simplement, no han volgut reciclar-se per entrar a treballar a l'àmbit privat. Amb el pas dels anys aquesta inèrcia ha anat engreixant un exèrcit d'assessors poc útils que, juntament amb els assessors que realment assessoren i treballen, han format part d'un nombrós grup de persones vinculades a l'Administració que en teoria s'han dedicat a eixugar els dèficits estructurals, organitzatius i intel·lectuals de la nostra Administració. A més, en l'anterior treball sobre els consellers es va destacar el paper secundari que tenen els assessors en el procés decisonal, ja que una cinquena part dels consellers entrevistats manifestava que els assessors no influeixen gens en aquest procés (en els departaments hi ha assessors però no se'ls té gaire en consideració), la qual cosa és realment paradoxal i confirma la funció de "cementiri d'elefants" d'aquest càrrec.

És per tot això que vaig voler dedicar una simple pregunta a aquesta temàtica i el resultat que vaig obtenir és que la majoria dels que han estat consellers des del 1980 fins al 1999 (concretament, el 45%) confirmen que el nombre d'assessors que hi ha a l'Administració de la Generalitat de Catalunya és excessiu. Un percentatge similar, però inferior, no hi estan d'acord i, per tant, pensen que l'actual nombre d'assessors ja és el correcte. Finalment, cal dir que el 13% de consellers que no respon la pregunta es pot considerar elevat.

Taula 8. Acord-desacord amb la frase: "El nombre d'assessors que hi ha a l'Administració catalana és excessiu"

Acord	45
Desacord	42
NS/NC	13
n	38

No hi ha cap dubte que el percentatge que cal subratllar és el fet que quasi la meitat dels consellers reconegui que a l'Administració catalana hi ha massa assessors. A més, els diversos creuaments realitzats ens permeten afinar més en la interpretació. El primer contrast el trobem entre els consellers en actiu, dels quals un 17% hi està d'acord, amb els exconsellers, el 58% dels quals reconeix l'excés d'assessors. Un altre creuament de dades que cal destacar és el de la filiació política dels consellers. Efectivament, els que més pensen que hi ha massa assessors són els independents (concretament, el 80%!) i els que menys d'acord estan amb aquesta afirmació són els convergents (només un terç). Així doncs, els democratacristians se situen entre uns i altres i són just la meitat els que reivindiquen menys assessors. Finalment, un altre creuament que ens dóna bona informació és el de les legislatures en les quals estaven en actiu. A mesura que anem avançant legislatura rera legislatura menys d'acord s'està en aquesta afirmació. Així, de les tres quartes parts dels consellers de la primera legislatura que opinen que el nombre d'assessors és excessiu, es passa a un terç en la cinquena.

Una altra reflexió que acostuma a generar la voluntat per millorar el funcionament de l'Administració és, com s'ha vist, la utilitat que pot reportar l'aplicació de les tècniques de gestió i organització de les empreses privades.

Com s'ha dit abans, això implica, d'una banda, reconèixer que aquestes tècniques són millors —i diferents, és clar— que les que s'apliquen a l'Administració pública i, d'una altra, que les tècniques de gestió de les empreses privades són susceptibles de ser aplicades a l'Administració Pública. Aquesta percepció, que ja hi era en els alts càrrecs de l'Administració, vaig voler saber si també la tenien els consellers, i és per això que demanava l'acord o el desacord amb la frase següent: "cal aplicar a l'Administració les tècniques de gestió i organització de les empreses privades".

En primer lloc, cal destacar que absolutament tots van respondre la pregunta, és a dir, que es tracta d'una qüestió que ja s'han plantejat més d'una vegada i que, a més, volen donar constància de la seva opinió. I pel que fa a aquesta opinió, es pot veure que les tres quartes parts estan d'acord amb aquesta afirmació i la quarta part restant hi està en contra. Per tant, aquell 16% que abans de forma espontània deia que per millorar l'estructura de l'Administració catalana calia introduir criteris de l'empresa privada, ara, quan es pregunta explícitament per aquesta possibilitat, el percentatge puja seixanta punts. En quant els consellers que es mostren contraris a aquesta afirmació, bàsicament al·leguen, d'una banda, la impossibilitat d'aplicar a l'Administració Pública els criteris de l'empresa privada i, d'una altra, que no és el mateix gestionar el sector públic que el sector privat i que aquesta diferència implica també diferents models de gestió.

Taula 9. Acord-desacord amb la frase: "Cal aplicar a l'Administració les tècniques de gestió i organització de les empreses privades"

Acord	76
Desacord	24
n	38

Els que es mostren més d'acord en aplicar a l'Administració catalana les tècniques de gestió i organització de les empreses privades són els actuals consellers (tots menys un) i, segons la seva filiació política, els democratacristians (també tots menys un). Precisament aquests dos perfils són també els que destacaven en aquells que responien de forma espontània (en la pregunta de resposta oberta) que per millorar l'estructura de l'Administració catalana calia introduir criteris de l'empresa privada. A més, a mesura que anem avançant en les legislatures hi trobem més partidaris d'aquella afirmació.

Finalment, un altre argument recurrent d'aquells que pretenen millorar el funcionament de l'Administració és el de la seva democratització. Democratitzar vol dir, per exemple, fer-la més pròxima als ciutadans, estimular la participació ciutadana o generar nous mecanismes de control de l'Administració. En l'anterior treball que vaig fer sobre els consellers vaig ressaltar el fet que quan es preguntava per la influència dels ciutadans en les polítiques que s'impulsen a Catalunya el gran gruix dels consellers responia que en tenen poca (el 34%, respecte el 30% que deien que en tenen molta, un altre 30% bastant i el 3% que consideraven que no en tenen gens). A més, la meitat dels consellers manifestaven que ja està bé l'actual influència que tenen avui els ciutadans, tot

i que quasi l'altra meitat consideraven que n'havien de tenir més. En aquell mateix treball també vaig analitzar la influència que segons els consellers tenen els ciutadans en les polítiques que impulsen els departaments que dirigeixen. En aquest cas la resposta majoritària és que en tenen bastant (quasi el 40%, respecte del 30% que diuen que en tenen molta, una quarta part de reconeixen que en tenen poca i un 8% que consideren que no en tenen gens). És per tot això que vaig concloure que la percepció dels consellers és que els ciutadans influeixen més en les polítiques dels seus departaments que en la política global catalana.

Una nova pregunta que vaig fer als consellers sobre la participació ciutadana en els afers públics és la que s'insereix dins d'aquest apartat sobre els aspectes que poden ajudar a millorar el funcionament de l'Administració. Concretament, vaig demanar la seva opinió sobre la següent afirmació: "Els ciutadans haurien d'exercir un control més gran de l'Administració". La majoria dels consellers (el 55%) mostra el seu acord amb aquesta frase, un 40% diu no estar-hi en desacord i el 5% restant no respon. Si comparem aquests percentatges amb els dels alts càrrecs s'observa que els consellers són més partidaris de generar nous mecanismes de control administratiu, ja que la majoria dels alts càrrecs hi està en contra (el 51%).

Taula 10. Acord-desacord amb la frase: "Els ciutadans haurien d'exercir un control més gran de l'Administració"

	% consellers	
Acord	55	48
Desacord	40	51
NS/NC	5	1
n	38	77

Els consellers que més d'acord es mostren amb aquest tipus de propostes són el d'UDC (el 70%), mentre que la majoria dels que estan afiliats a CDC expliciten el seu desacord amb l'afirmació. Aquesta major sensibilitat dels democratacristians cap a la societat que governen, que pot atribuir-se, precisament, a la ideologia democratacristiana que abracen, ja la vaig percebre en els alts càrrecs d'UDC, els quals respecte dels alts càrrecs convergents assenyalaven més com a aspecte positiu de la seva activitat quotidiana el servei als administrats, consideraven més que la principal qualitat d'un càrrec polític havia de ser l'esperit de servei a la societat, estaven també més d'acord que els ciutadans havien d'exercir un control més gran del funcionament de la maquinària administrativa, destacaven com a principals problemes polítics de Catalunya qüestions de tipus social (atur, immigració, habitatge...) i la necessitat d'una major connexió de l'Administració amb la societat que administra, i esmentaven com a principals objectius de Catalunya tenir uns serveis públics de qualitat i reduir les diferències econòmiques i socials (MATAS, 1995).

Entre exconsellers i consellers en actiu també hi ha diferències. Així, mentre que les dues terceres parts dels exconsellers creuen que els ciutadans haurien de poder controlar més l'Administració, les dues terceres parts dels que estan en actiu pensen que això no hauria de ser així. I si encara dividim més els consellers entrevistats i ens fixem en les legislatures en les quals estaven en actiu, es pot percebre que legislatura rera legislatura va disminuint el percentatge de conseller que estan d'acord amb la frase. Així del 82% de la primera legislatura

es passa al 38% de la cinquena, que és l'única en la qual n'hi ha més que hi estan en contra que no pas a favor.

1.3. El funcionament de l'Administració en la dècada dels 80 i en la dels 90

Com s'ha dit al començament del capítol, vint anys d'Administració ja ens permet obtenir una perspectiva suficient com per demanar als consellers una anàlisi retrospectiva del seu funcionament. Durant aquests anys s'han fet alguns estudis en revistes especialitzades que censuraven el fet que les administracions autonòmiques, i també la catalana, havien adoptat un model administratiu massa emmirallat amb el de l'Administració central. No només es retreia haver copiat el disseny estructural sinó també, i sobretot, haver recollit els vells tics del seu funcionament i, en definitiva, no haver sabut generar una nova cultura administrativa. A més, en vint anys l'Administració catalana ha anat evolucionant: ha anat assumint més competències i, per tant, ha anat encaixant un volum cada cop més gran de demandes; ha anat augmentant el nombre de departaments, de funcionaris, d'alts càrrecs i d'altres òrgans actius (subdireccions generals, serveis, seccions i negociats); ha incrementat de forma extraordinària el seu pressupost; s'han volgut imposar nous criteris de gestió administrativa, etc. Del que es tracta d'analitzar en aquest apartat és, en primer lloc, si a principis dels anys vuitanta, quan es va començar a dissenyar l'Administració catalana, es va perdre una oportunitat històrica per haver fet un producte diferent, i, en segon lloc, si l'evolució que ha sofert l'Administració catalana durant aquests vint anys ha comportat una millora en el seu funcionament o, en canvi, aquest ha anat

empitjorant. I tot això des de la perspectiva d'aquelles persones que han arribat a ser consellers des del 1980 fins al 1999, és a dir, dels seus veritables protagonistes.

Pel que fa al primer aspecte vaig preguntar als consellers si estan d'acord amb la següent afirmació: "Durant els anys vuitanta a Catalunya es va perdre l'oportunitat de fer una Administració catalana moderna i diferent". El que s'ha de dir, d'entrada, és que tots van respondre la pregunta i, en segon lloc, que els dos terços pensen que efectivament es va perdre aquella oportunitat i el terç restant no ho consideren així. Molts dels que no estan d'acord amb la frase objecte de valoració precisaven que en realitat no hi havia altra alternativa que dissenyar l'Administració que, finalment, es va construir, ja que hi havia un seguit de condicionaments insalvables, sobretot de tipus jurídic, que no permetien gaires alternatives.

Taula 11. Acord-desacord amb la frase: "Durant els anys vuitanta a Catalunya es va perdre l'oportunitat de fer una Administració catalana moderna i diferent"

Acord	66
Desacord	34
n	38

Mentre que el 80% dels consellers independents estan d'acord amb aquesta afirmació, aquest percentatge baixa fins al 70% en el cas dels demòcratacristians i fins al 60% en els convergents. També són els exconsellers els que més creuen que es va perdre una bona oportunitat (70%, respecte el 58%

dels que estan en actiu). I pel que fa al creuament per legislatures, poques dades es poden destacar sinó és el fet que siguin precisament els exconsellers que van estar en actiu durant la primera legislatura, és a dir, aquells que més de prop van viure aquells primers passos de l'Administració catalana, el que més d'acord estan en considerar que durant els anys vuitanta es va perdre un bon moment per construir una Administració moderna i diferent, la qual cosa ens pot portar a concloure que efectivament s'hauria pogut dissenyar una Administració diferent.

En quant a la comparació entre el funcionament de l'Administració de Catalunya durant la dècada dels vuitanta i durant la dècada dels noranta, les respostes són més heterogènies. Efectivament, un terç dels consellers consideren que durant la dècada dels vuitanta funcionava millor, una quarta part diuen que funcionava pitjor i una altra quarta part opinen que en tots dos períodes funcionava igual. A més, un percentatge força elevat (un 21%) no ho saben o no volen respondre. Per tant, les respostes predominants ens permeten concloure que la majoria dels consellers entrevistats pensen que el funcionament de l'Administració ha empitjorat, la qual cosa no deixa de sorprendre.

Taula 12. Comparació del funcionament de l'Administració catalana durant la dècada dels 80 i la dels 90

Funcionava millor en els 80	32
Funcionava pitjor en els 80	24
Funcionava igual	24
NS/NC	21
n	38

Segons la afiliació política, els que són més partidaris de lloar el funcionament de l'Administració de la dècada dels vuitanta són els independents (el 80% consideren que llavors funcionava millor), seguits dels demòcratacristians (per un 40% funcionava millor, per un 30% pitjor i per un altre 30% igual) i dels convergents, que són els únics en els que hi predominen els que consideren que en la primera dècada funcionava pitjor (així ho consideren un 27%, respecte del 18% que opinen que funcionava millor i el 25% que creuen que funcionava igual). Pel que fa a la lloança que els independents fan del funcionament de l'Administració dels vuitanta, es pot interpretar que això és així perquè quasi tots ells van estar en actiu durant la primera legislatura. És per això que pot ser força suggerent veure què opinen els consellers segons si van estar en actiu durant la dècada dels vuitanta, durant la dels noranta o en ambdues dècades.

Taula 13. Comparació del funcionament de l'Administració catalana durant la dècada dels 80 i la dels 90 segons les dècades en les quals estaven en actiu els consellers

	Consellers		
	1980-1989	1990-1999	1980-1999
Funcionava millor en els 80	42%	33%	18%
Funcionava pitjor en els 80	17%	20%	36%
Funcionava igual	33%	13%	27%
NS/NC	8%	33%	18%
n	12	15	11

Com es pot veure en la taula anterior, la majoria dels que van exercir de consellers només en els vuitanta consideren que el funcionament de

l'Administració durant aquella dècada era millor que el de la següent (un terç, però, consideren que funcionava igual). En canvi, la majoria dels que estaven en actiu només durant els noranta pensen que el funcionament en la dècada anterior era pitjor (no obstant això, hi ha força heterogeneïtat en les respostes). Finalment, els que van estar en actiu en la dècada dels vuitanta i en la dels noranta, els quals se'ls pot considerar, si es vol, més imparcials, afirmen que el funcionament de l'Administració catalana era millor durant els vuitanta que durant els noranta i, per tant, que amb el pas dels anys ha anat empitjorant (un terç). No obstant això, també en aquest grup de consellers, que és el més nombrós, hi trobem el percentatge més elevat (un terç) d'absència de resposta i el més baix dels que pensen que funcionava igual. Del que s'ha dit fins ara es pot concloure que només aquells que únicament han exercit de consellers durant els anys noranta consideren que durant aquesta dècada l'Administració ha funcionat millor que en l'anterior, tot i que només es tracta de poc més d'un terç del total d'aquest grup. Per tant, tot sembla indicar que amb vint anys d'existència de l'Administració dirigida per CiU no només no hi ha hagut un notori millorament del seu funcionament, sinó que, segons la majoria dels consellers, s'ha anat enrere.

2. EL FUNCIONAMENT DELS DEPARTAMENTS DE L'ADMINISTRACIÓ

No hi ha cap dubte que aquelles persones que han estat consellers tenen una perspectiva privilegiada i alhora desconeguda del funcionament dels departaments de l'Administració catalana. Dirigir un departament no només vol dir dissenyar les polítiques que s'han d'impulsar o, simplement, donar el vistiplau de les polítiques dissenyades per altres càrrecs del Departament, sinó que, a més, implica seguir el dia a dia de l'alta política de la conselleria (relacions amb líders de partits, amb dirigents de grups de pressió, amb altres consellers d'altres departaments o d'altres administracions, amb ministres, amb mitjans de comunicació, amb el Parlament, etc.), de les relacions personals entre els nivells més alts del Departament (entre els alts càrrecs o entre els alts funcionaris) i enfrontar-se quotidianament amb tot tipus d'obstacles i problemes que poden estroncar un determinat projecte polític sectorial. És per això que en aquest apartat vull analitzar quina és la percepció que tenen els consellers sobre alguns aspectes clau del funcionament dels departaments que han dirigit. Així, d'entrada veurem quins han estat els principals obstacles que els consellers s'han anat trobant en la seva activitat quotidiana com a caps dels departaments. Posteriorment, s'estudiarà el pressupost i, més concretament, els factors que més influeixen en la consecució de més partides pressupostàries per les conselleries. Finalment, estudiaré els criteris (polítics-

tècnics) que més feien o fan prevaler els consellers a l'hora d'impulsar les polítiques dels seus departaments.

2.1. Els principals obstacles de l'activitat quotidiana

Per a poder abordar aquest aspecte amb una mica més de profunditat vaig voler formular una primera pregunta amb resposta oberta, en la qual consellers i exconsellers havien d'assenyalar el principal obstacle de la seva activitat quotidiana, i, posteriorment, una segona pregunta en la que n'havien de destacar dos d'una llista d'onze possibles obstacles. Pel que fa a la pregunta amb resposta oberta, l'espontaneïtat dels entrevistats va generar un ampli ventall de respostes que, després d'analitzar-les, vaig agrupar en els grups següents. En primer lloc, aquell que he anomenat *burocràcia* i que fa referència a les respostes d'aquells que destaquen com a principal obstacle tot el que podria inserir-se dins d'un determinat tipus de cultura administrativa: la manera de fer i l'actitud d'uns funcionaris immersos en una activitat laboral rutinària i repetitiva, la lentitud dels processos i dels circuits administratius, la rigidesa i l'encotillament d'una normativa caduca i pensada per altres èpoques, l'excés de controls intradministratius i, en definitiva, les altres connotacions negatives del concepte de burocràcia. El segon grup porta el nom d'*Administració central* i es refereix, d'una banda, a les males o difícils relacions entre l'Administració catalana i la de l'Estat i, d'una altra, a la necessitat d'incrementar les competències de la Generalitat de Catalunya. El tercer grup de respostes fa referència al *pressupost*, a la manca de recursos per a poder gestionar les

polítiques que ha d'impulsar el departament. El quart grup l'he anomenat *falta d'experiència* i és on hi trobem aquells que consideren la inexperiència política o administrativa pròpia com a principal obstacle de la seva activitat quotidiana. Finalment, hi ha un darrer grup d'*altres* on hi ha aquelles respostes que no s'ajusten a cap dels anteriors grups. Cal dir que en aquesta pregunta el percentatge de consellers que van donar respostes difícils de classificar és bastant elevat (un de cada cinc). Així, en el grup d'*altres* hi trobem, per exemple, aquells que consideren que el principal obstacle de la seva activitat quotidiana és (o era) el partit al qual pertanyen, el fet de ser independent, els mitjans de comunicació, alguns altres membres del govern, l'excés de demandes dels ciutadans, els partits de l'oposició, la falta de sentit comú que impera en l'activitat administrativa, etc.

El principal obstacle de l'activitat quotidiana que espontàniament destaquen els consellers és tot allò que s'insereix dins del grup de respostes que he anomenat *burocràcia*. Així, com es pot veure en la taula 14, un terç dels consellers esmenta algun aspecte relacionat amb el contingut negatiu del terme burocràcia. Si distingim entre aquells que són consellers en actiu dels exconsellers la diferència és molt clara, ja que mentre que el 27% dels exconsellers se situa en aquest grup de respostes, en el cas d'aquells que ho són en actiu el percentatge puja fins al 42%. Són, doncs, els consellers en actiu els que més es queixen de la burocràcia que dirigeixen. Per legislatures, aquells que han estat consellers en la tercera, en la quarta i en la cinquena són els més crítics amb els aspectes burocràtics.

El segon obstacle quotidià que destaquen els consellers és el de la insuficiència presupostària (una cinquena part). Dels diversos creuaments que

he elaborat se'n pot desprendre que són els que han estat consellers en les dues primeres legislatures i els que pertanyen a Unió, els que més es queixen del pressupost (el 30%, respecte del 14% dels que pertanyen a CDC)⁷. Pel que fa als altres dos grups de respostes, cap d'ells abraça més del 15% dels consellers entrevistats: un 13% esmenta l'Administració de l'Estat i un 8% la falta d'experiència. Tant entre els que manifesten que l'Administració de l'Estat era el principal obstacle de la seva activitat quotidiana, com els que reconeixen que la seva inexperiència política o administrativa va ser un dels principals handicaps de la seva activitat, hi trobem un predomini d'exconsellers de CDC.

Taula 14. Principal obstacle de l'activitat quotidiana

Burocràcia	32
Pressupost	21
Administració de l'Estat	13
Inexperiència	8
Altres	21
NS/NC	5
n	38

Si comparem aquestes respostes amb les que van donar els alts càrrecs de l'Administració catalana, s'observen algunes diferències. Uns i altres, però, destaquen, sobretot, la burocràcia com a principal obstacle, tot i que mentre que hi ha un terç de consellers que opten per aquesta resposta, més de la meitat dels alts càrrecs (el 55%) fan referència a aquests temes. El segon grup

⁷ En aquest sentit, és bo recordar que els departaments assignats a Unió han gestionat durant quinze anys (1980-1995) un percentatge pressupostari inferior al 5% del total destinat als departaments (MATAS, 1998: 306).

de respostes, que és el calaix de sastre que trobem en el grup d'*altres* (en el cas dels consellers, però, també hi trobem els que destaquen el pressupost), també coincideix. En canvi, mentre que bona part dels consellers fan referència a qüestions pressupostàries i a l'Administració central, aquestes dues respostes, en el cas dels alts càrrecs, es van haver d'incloure dins de la categoria d'*altres* pel poc relleu que tenien. Per contra, secretaris generals i directors generals també esmentaven com a principal obstacle de la seva activitat quotidiana *altres col·legues de l'Administració catalana* (el 12%) i la manca de temps (el 9%), cosa que no trobem en el consellers (ni tan sols en la categoria d'*altres*).

Com he comentat abans, en la segona pregunta que vaig formular als consellers sobre els obstacles que es troben en la seva activitat quotidiana, els hi vaig demanar que en destaquessin dos de la següent llista de possibles obstacles: els partits de l'oposició, els grups de pressió, l'Administració central, l'opinió pública, la manca de mitjans, les prescripcions legals o administratives, altres càrrecs del seu departament, altres departaments de l'Administració catalana, els problemes estructurals de l'Administració, la manca de temps i els mitjans de comunicació⁸.

Després de la lectura dels onze possibles obstacles, el gran gruix dels alts càrrecs destaca l'Administració central (una quarta part) i la manca de mitjans (una cinquena part). En un segon nivell que se situa al voltant del 10% hi trobem els problemes estructurals de l'Administració i les prescripcions legals o administratives. Així, respecte de la pregunta oberta, l'Administració central

⁸ Aquesta és la mateixa llista que vaig presentar als alts càrrecs de l'Administració. Només he afegit els mitjans de comunicació, ja que vaig considerar que en el cas dels consellers podien tenir una major incidència en la seva activitat quotidiana (d'altra banda, tot semblava indicar que també la tenien en els alts càrrecs de l'Administració).

(que se situava com a tercera resposta) i els aspectes relacionats amb la burocràcia (que se situava en primer lloc) s'intercanvien les posicions, la qual cosa sembla matisar l'obstacle burocràtic⁹, ja que n'hi ha molts que opten per no ratificar la resposta donada de forma espontània en primera instància. En el cas dels alts càrrecs, el primer grup de respostes era, clarament, el dels problemes estructurals de l'Administració, seguit de les prescripcions legals o administratives i de la manca de mitjans. En canvi, n'hi havia pocs que esmentaven a l'Administració central, la qual cosa demostra una major preocupació de secretaris generals i directors generals pels aspectes més burocràtics de l'Administració endins.

Malgrat que tots els possibles obstacles han estat objecte de resposta pels consellers, n'hi ha alguns que pràcticament ningú els considera. Així, els partits de l'oposició, els grups de pressió, l'opinió pública, altres càrrecs del departaments o altres departaments de l'Administració no es pot dir que siguin un impediment per l'exercici de l'activitat dels consellers. Alguns d'aquests possibles obstacles, com ara els partits polítics i l'opinió pública, també van ser clarament desestimats pels alts càrrecs.

Dels diversos creuaments que s'han fet, es confirma el que s'ha dit abans. Així, qui més es decanta per la manca de mitjans són els exconsellers (i, sobretot, els de les dues primeres legislatures) i els demòcratacristians, i qui més destaca aspectes relacionats amb la burocràcia i amb els problemes estructurals de l'Administració són els consellers que estan en actiu. Finalment, els que més es fixen amb l'Administració central són els exconsellers de les dues primeres legislatures.

⁹ Vegeu el punt 2.2.1 de l'annex 1.

Taula 15. Principals obstacles de l'activitat quotidiana (llista)

Els partits de l'oposició	3
Els grups de pressió	1
L'Administració central	26
L'opinió pública	1
La manca de mitjans	20
Les prescripcions legals o administratives	9
Altres càrrecs del seu departament	1
Altres departaments de l'Administració	3
Els problemes estructurals de l'Administració	11
La manca de temps	5
Els mitjans de comunicació	7
NS/NC	13
n	38

2.2. La negociació del pressupost

Com acabem de veure, la manca o l'escassetat de recursos econòmics és un dels aspectes que sobresurten com a principals obstacles de l'activitat quotidiana dels consellers. Com és evident, la gestió de més o menys recursos pressupostaris influeix extraordinàriament en la marxa dels departaments i és per això que la negociació anual de la distribució del pressupost entre aquests departaments esdevé fonamental. Vaig voler preguntar a consellers i exconsellers quina és la influència de determinats actors i factors en la negociació pressupostària, sense pretendre, però, tancar el cercle dels possibles aspectes que van lligats a aquesta negociació. Concretament els hi vaig demanar de quina manera influeix el president de la Generalitat, la conjuntura política, la persona que ocupa el càrrec de conseller, la negociació entre secretaris generals o l'atribució de parcel·les de poder entre els partits que estan coalitzats en el Govern. Les quatre possibles respostes eren les

següents: molta, bastant, poca o gens d'influència, i he donat un valor a cadascuna d'elles per tal d'obtenir la mitjana i poder facilitar l'anàlisi comparada (molta=1; bastant=2; poca=3; gens=4).

Les respostes dels consellers ens indiquen que l'aspecte personal és el més important de la negociació pressupostària. Així, la persona que ocupa el càrrec de conseller i, sobretot, el president de la Generalitat són els dos factors que, segons els consellers, més influeixen en aquesta negociació (aquestes són, de les cinc preguntes sobre el pressupost, les dues úniques en les que tots donen una resposta). En tercer lloc, destaquen la influència de la conjuntura política, en quart lloc, la negociació entre secretaris generals, i en últim lloc, la distribució de parcel·les de poder entre els partits que estan coalitzats en el govern.

Taula 16. Influència en la negociació pressupostària de diversos factors

President de la Generalitat	61%	32%	5%	3%		1,5	38
Conjuntura política	26%	42%	16%	13%	3%	2,2	38
Qui ocupa el càrrec de conseller	39%	42%	13%	5%		1,8	38
Negociació entre secretaris generals	8%	32%	34%	24%	3%	2,8	38
Distribució del poder entre CDC i UDC		8%	29%	58%	5%	3,5	38

Pel que fa al president de la Generalitat, més del 60% dels consellers consideren que influeix molt, i si a aquest percentatge hi sumen el terç dels que consideren que influeix bastant, obtenim un percentatge molt petit de consellers que atorguen poca o gens influència a la persona que ocupa el vèrtex de la piràmide administrativa. La mitjana se situaria en un punt intermedi entre l'opció

"molta influència" i l'opció "bastant influència" (un 1,5). En definitiva, no hi ha cap dubte de la preeminència del president de la Generalitat en aquesta activitat de l'Administració de periodicitat anual que és la distribució dels recursos públics, la qual cosa em permet, un cop més, comprovar empíricament allò que la simple observació de la dinàmica política ja ens deixa entreveure. En els diversos creuaments de respostes elaborats es poden percebre significatives diferències. Així, mentre que només un 45% dels consellers afiliats a CDC consideren que el president té una gran influència en la negociació del pressupost (un altre 45% considera que en té bastant), els democratacristians que així ho consideren són el 80% (i el percentatge d'independents que opten per aquesta resposta també és molt elevat), és a dir, que aquests últims perceben molt més el protagonisme de Jordi Pujol en l'assignació de recursos a les conselleries (mentre que en els convergents la mitjana és d'un 1,7, en els democratacristians és d'un 1,3). Entre consellers en actiu i exconsellers hi ha percepcions també diferents sobre la influència del president en el pressupost: la majoria dels primers consideren que en té bastant (un 50%, respecte del 42% que pensen que en té molta) i la majoria dels segons afirmen que té molta (un 70%, respecte del 23% que diuen que en té bastant). D'entre aquests últims, són aquells que van exercir de consellers en les tres primeres legislatures els que més emfasitzen la extraordinària influència del president en la negociació pressupostària (73, 69 i 71%, respectivament, mentre que els que van exercir de consellers en les dues últimes i consideren que el president influeix molt representen, respectivament, el 57 i el 50%).

La percepció que es té de la influència que la persona, amb nom i cognoms, que ocupa el càrrec de conseller exerceix en el pressupost és també, i com és de preveure, considerable. Si bé, a diferència de la influència del president, la mitjana s'aproxima més al 2 que a l'1 i el grup de respostes amb un percentatge més elevat és dels que consideren que tenen bastant (el 42%), hi ha quasi un 40% que reconeixen que té una gran influència. Malgrat que les diferències que trobem entre convergents i democratacristians són menys clares que en el cas del president, les que hi ha van en sentit contrari. Així, són els convergents els que atorguen més influència a la persona que ocupa el càrrec de conseller (la mitjana és de 1,7, un 41% creuen que en té molta i un 45%, bastant) que no pas els afiliats a UDC (amb una mitjana de 2,1, un 30% que pensen que té molta influència i un 40% que en té bastant), és a dir, que són els democratacristians que, com s'ha vist, assenyalen molt més al president com a principal protagonista d'aquesta negociació, els que menys pensen que la persona que ocupa el càrrec de conseller pugui influir en la consecució de més recursos pressupostaris pel seu departament. Més diferències hi ha, en canvi, en el creuament sobre la situació (en actiu o no) de la persona entrevistada. Efectivament, mentre que el 54% dels exconsellers afirmen que qui ocupa el càrrec de conseller té molta influència (i un 35%, bastant), en el cas dels consellers en actiu el percentatge baixa fins al 8% (un 58% considera, en canvi, que té bastant influència). I mentre que la mitjana en els exconsellers és de 1,7, en els que ho són actiu puja fins al 2,3. De fet, un terç dels actuals consellers reconeixen que qui ocupa el càrrec de conseller té poca influència en la negociació sobre la distribució del pressupost, la qual cosa vol dir que va ser, sobretot, després de les eleccions del 1995 (en les

quals CiU no va aconseguir sumar la majoria absoluta dels escons del Parlament de Catalunya) quan els consellers van deixar de tenir el pes que havien tingut fins llavors o quan van entrar al govern nous consellers amb poca capacitat negociadora.

Una quarta part dels consellers entrevistats són de l'opinió que els aspectes conjunturals influeixen molt en la negociació del pressupost, tot i que la majoria (poc més del 40%) pensen que influeix bastant. En aquesta pregunta, però, cal tenir present que estem analitzant l'elit governamental de vint anys i que en aquestes dues dècades la conjuntura política ha anat canviant. És per això que interessa especialment veure quines són les respostes que s'obtenen si les creuem per les cinc legislatures analitzades. Tot sembla indicar que la influència de la conjuntura política era superior a principis dels anys vuitanta, quan es va començar a desenvolupar l'Administració catalana, que a finals dels noranta, amb una Administració més consolidada i, per tant, menys alterable pels avatars de la quotidianitat política. Efectivament, el 55% dels que van ser consellers en la primera legislatura, el 38% dels que ho van ser en la segona, el 29% de la tercera, el 24% de la quarta i el 13% de la cinquena, afirmen que és molta la influència que té la conjuntura política en la negociació de la distribució del pressupost entre els departaments. Si agafem els quatre primers i els agrupem sota la categoria d'exconsellers, observem que el 54% reconeixen molta influència de la conjuntura política (amb una mitjana de 2,1), mentre que de consellers en actiu que així qualifiquin aquesta influència n'hi ha només un 8% (la mitjana aquí és de 2,3), la qual cosa em fa concloure que actualment la negociació pressupostària segueix altres criteris (com els que hem vist abans) que se situen més enllà de la dinàmica política

del moment. Generalitzant, podríem afirmar que a mesura que es va consolidant una Administració menys pressió dels esdeveniments polítics hi haurà en la confecció del pressupost. I viceversa: les Administracions joves i poc desenvolupades tenen un pressupost que va més a remolc dels afers polítics quotidians que l'envolten.

Una de les funcions que tenen assignades els secretaris generals és participar en el Consell Tècnic (article 17 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya) per analitzar i estudiar les disposicions i els afers que, com ara el pressupost, han de ser sotmesos a l'aprovació del Govern. Quan vaig estudiar els alts càrrecs de l'Administració hi va haver alguns secretaris generals que van destacar el seu protagonisme en la negociació (amb el secretari general d'Economia i Finances i amb l'Interventor General) sobre la distribució del pressupost entre els departaments. És per això que vaig voler saber l'opinió dels consellers sobre la participació i la possible influència d'aquest segon nivell dels departaments en el disseny pressupostari. Un terç dels consellers pensa que aquest és un factor que influeix poc i un altre terç considera que influeix bastant. D'altra banda, per un de cada quatre la negociació entre secretaris generals no influeix gens en la consecució de més partides pressupostàries pels departaments, només un 8% afirmen que la segona autoritat del departament influeix molt en la negociació del pressupost i la mitjana global és de 2,8. En definitiva, hi ha força heterogeneïtat en les respostes globals, la qual cosa ens empeny a buscar més homogeneïtat i, de retruc, més arguments explicatius en algun dels creuaments realitzats.

Pel que fa a la filiació política, poques diferències hi ha entre convergents, democratacristians i independents, tot i que són els primers els que menys influència reconeixen dels secretaris generals. En canvi, més diferències es poden percebre en funció de la legislatura en la qual van exercir com a conseller. Així, s'observa que el protagonisme dels secretaris generals en la negociació pressupostària era superior en les dues primeres legislatures que en la resta, i els consellers que menys importància donen a la segona autoritat del departament són els de la darrera legislatura analitzada (1995-1999). Encara s'observen més diferències si tenim en compte la autoubicació que fan els consellers dins l'eix polític-tècnic. Efectivament, els que més influència atorguen a la negociació entre secretaris generals són els consellers que tenen un perfil més polític (la meitat dels quals consideren que els secretaris generals influeixen bastant en la negociació del pressupost i la mitjana és de 2,5). En canvi, aquells que consideren que en el seu perfil hi predomina el vessant més tècnic (més tècnics que polítics o únicament tècnics) no atorguen tant de pes als secretaris generals en la negociació del pressupost (amb unes mitjanes de 3,2 i 3,5). De tot això se'n pot desprendre que els consellers més polítics deixen més en mans dels secretaris generals la negociació pressupostària, que sovint s'integra dins de les funcions més tècniques que hi ha a l'Administració (en aquest sentit, cal afegir que són precisament els consellers que s'autodefineixen com a polítics els que menys influència atorguen a la persona que exerceix el càrrec de conseller en la negociació del pressupost). El consellers que tenen un perfil més tècnic, en canvi, assumeixen molt més la funció pressupostària i tot sembla indicar que pretenen incidir molt més en la consecució de més recursos pel departament.

Finalment, ens falta analitzar quina és la influència de la distribució de parcel·les de poder entre els partits que estan coalitzats en el govern. No hi ha cap dubte que una de les principals conseqüències dels governs de coalició és el fet de compartir l'exercici del poder i, per tant, arribar a un acord sobre la distribució d'aquest poder entre els partits coalitzats. Un dels aspectes susceptibles de quantificació i, per tant, de parcel·lació, és el pressupost i és per aquest motiu que vaig voler saber si aquest afany per controlar un major percentatge del pressupost hi és present en la negociació anual del mateix. Les respostes dels consellers són força contundents: quasi el 60% afirma que l'atribució de parcel·les de poder entre els partits no influeix gens en la negociació del pressupost, un 30% diu que influeix poc i només un escàs 8% atorga bastant d'influència a aquesta lògica coalicional. Per tant, la incidència és molt poca (la mitjana és de 3,5) i no és d'estranyar llavors que UDC hagi estat durant molt anys gestionant un percentatge molt reduït del pressupost (vegeu nota 6). Malgrat aquesta atenuada influència de la distribució del poder entre CDC i UDC en la negociació dels recursos econòmics, es pot percebre com la lògica coalicional actua més en els pressupostos dels anys noranta (en la quarta —mitjana de 3,4— i, sobretot, en la cinquena legislatura —mitjana de 3,3—) que no pas en els dels anys vuitanta (les dues terceres parts dels consellers de la primera, la segona i la tercera legislatura, afirmen que no influeix gens i en totes tres la mitjana és de 3,6). Si considerem la filiació política dels entrevistats podem concloure que els demòcratacristians destaquen més que els convergents les possibles influències d'aquest aspecte en la negociació del pressupost.

2.3. Els criteris per impulsar les polítiques dels departaments

Com és sabut, hi ha uns departaments que tenen unes competències més tècniques i uns altres que en tenen de més polítiques. Hi ha, doncs, departaments que es poden considerar més polítics i altres de més tècnics. No obstant això, aquestes característiques objectives dels departaments (gestionar qüestions més polítiques o més tècniques) queden matisades o accentuades en funció de la persona que hi ha al capdamunt comandant-lo. Per tant, malgrat que es pugui teoritzar molt sobre quins són els paràmetres que cal fer servir per titllar un departament de polític o de tècnic o per tal de situar-lo dins d'un imaginari eix polític-tècnic, cal tenir sempre present l'aspecte personal i, més concretament, la capacitat de modelatge d'aquelles persones que el dirigeixen: els consellers i els alts càrrecs. És per aquest motiu que vaig interessar-me per la percepció que tenen els consellers i exconsellers sobre els criteris utilitzats en l'impuls de polítiques públiques en llurs departaments. Com que en cadascuna de les polítiques que s'impulsen en un departament s'utilitzen uns criteris o uns altres amb diferents dosis de contingut tècnic o polític, els vaig demanar que fessin un esforç de síntesi i que assenyalessin "en general" quins criteris utilitzaven. A més, vaig donar quatre possibles respostes: criteris polítics, més polítics que tècnics, tan polítics com tècnics, més tècnics que polítics i només criteris tècnics. Per a poder comparar les dades obtingudes he donat a cada resposta un valor i n'he obtingut d'aquesta manera una mitjana (criteris polítics=1; criteris més polítics que tècnics=2; criteris tan polítics com tècnics=3; criteris més tècnics que polítics=4; criteris tècnics=5).

D'entrada cal destacar que tots els consellers entrevistats van respondre la pregunta i que la majoria (el 42%) es va situar en una posició intermèdia (criteris tant polítics com tècnics). No obstant això, cal observar com aquells que fan prevaldre criteris polítics representen just la meitat dels consellers entrevistats, els quals alhora estan dividits per meitats (amb un lleuger predomini dels que aposten per utilitzar només criteris polítics). En definitiva, es pot dir que, tenint en compte la mala premsa que sovint tenen els criteris polítics en el disseny i en l'impuls de les polítiques dels departaments de l'Administració, a Catalunya hi ha hagut uns consellers molt sensibles a aquests criteris i que, per tant, difícilment se'ls podria qualificar de tecnòcrates. Com es pot percebre en la taula 17, només hi ha un escàs 8% que donen més pes als criteris tècnics que als polítics i no hi ha ningú que només tingui en compte criteris tècnics.

Taula 17. Criteris que prevalen en l'impuls de polítiques

Polítics	26	10
Més polítics que tècnics	24	17
Tan polítics com tècnics	42	42
Més tècnics que polítics	8	26
Tècnics		3
NS/NC		3
<i>Mitjana</i>	2,3	2,9
n	38	77

Si comparem aquestes respostes amb les que van donar els alts càrrecs de l'Administració catalana, es pot concloure que els secretaris generals i els directors generals són més partidaris d'aplicar criteris tècnics que els consellers. Així, tot i que la majoria dels alts càrrecs (amb el mateix percentatge

que en els consellers) opta per respondre que fan servir tan criteris polítics com tècnics, el percentatge d'aquells que fan prevaler els criteris tècnics per sobre dels polítics (un 29%, respecte al 8% dels consellers), és lleugerament superior al dels que, en canvi, primen els criteris polítics (un 27%, respecte al 50% dels consellers). Així doncs, l'equilibri que trobàvem en els alts càrrecs queda desdibuixat en els consellers: mentre que la mitjana en els alts càrrecs era d'un 2,9 (pròxima, doncs, als criteris tan polítics com tècnics), en el cas dels consellers és d'un 2,3 (més pròxima als criteris més polítics que tècnics). Si ens fixem en les mitjanes que presenten els consellers (2,3), els secretaris generals (2,8) i els directors generals (3), podem concloure que a mesura que és va pujant en l'estructura jeràrquica de l'Administració catalana els criteris que diuen aplicar les persones que ocupen els càrrecs de comandament són cada cop més polítics.

De l'anàlisi dels diversos creuaments efectuats se'n desprenen algunes diferències. Pel que fa a la filiació política són els democratacristians els que més criteris polítics fan servir a l'hora de tirar endavant les polítiques dels seus departaments. Així, mentre que el 60% dels consellers vinculats a UDC fan prevaler els criteris polítics per sobre dels tècnics (un 40% només criteris polítics i un 20% criteris més polítics que tècnics), en el cas dels consellers vinculats a CDC són menys de la meitat els que donen aquestes respostes (la mitjana dels consellers de CDC, com la dels independents, és de 2,4 i la dels d'UDC és de 2,2). També es perceben diferències entre els consellers que ho són en actiu i els exconsellers. Mentre que més del 40% dels actuals consellers només fa servir criteris polítics a l'hora d'impulsar les polítiques dels seus departaments, en el cas els exconsellers el percentatge baixa fins menys del

20%. D'entre els exconsellers, els que més criteris tècnics van fer servir van ser els que estaven en actiu durant la segona legislatura (amb una mitjana de 2,8), és a dir, la primera en la qual CiU va governar amb el suport de la majoria absoluta dels seus diputats del Parlament de Catalunya.

Finalment, cal veure si l'autoubicació dels consellers en l'eix polític-tècnic influeix en els criteris que s'utilitzen per impulsar polítiques departamentals. La resposta és clarament afirmativa, ja que les mitjanes més baixes (que indiquen criteris més polítics) les troben en els que consideren que tenen un perfil polític o més polític que tècnic, i les mitjanes més altes les troben en els que tenen un perfil més tècnic o únicament tècnic. També resulta interessant veure quins criteris fan servir el 37% de consellers (el grup més nombrós) que diuen tenir un perfil tant polític com tècnic, és a dir, un perfil equilibrat. Doncs bé, a l'hora d'aplicar criteris per impulsar les polítiques departamentals també intenten mantenir aquest equilibri, tot i que es pot percebre un cert decantament cap al costat de la política, ja que si bé més del 70% diuen aplicar tan criteris polítics com tècnics, la resta dona preeminència al vessant polític.

Si agrupem els consellers entrevistats pels departaments que han dirigit (sent conscients, però, que es tracta de números absoluts molt baixos i, per tant, amb pocs casos per departament) i calculem les mitjanes, podem classificar els departaments de més a menys polítics i situar-los dins l'eix criteris més polítics-criteris més tècnics: Benestar Social; Indústria, Comerç i Turisme; Cultura; Ensenyament; Comerç, Consum i Turisme; Indústria i Energia; Justícia; Medi Ambient; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Política Territorial i Obres Públiques; Governació; Treball; Economia i Finances; Presidència, i Sanitat i Seguretat Social.

3. L'AGENDA DELS CONSELLERS

Saber amb qui es reuneixen els consellers i amb quina freqüència ho fan ens pot ser molt útil per entendre millor no només el funcionament de la nostra Administració sinó també els lligams que es produeixen entre diversos actors del nostre sistema polític. Efectivament, la noció de sistema implica, precisament, la d'interrelació permanent entre actors, i, per tant, saber amb qui tenen contacte els consellers i amb quina freqüència no només ens ha de ser útil per descobrir més aspectes de la dinàmica intraadministrativa sinó també per percebre'n d'altres de l'extraadministrativa. En concret, vaig voler saber la freqüència en la qual els consellers tenien contactes professionals amb els següents actors del sistema polític i administratiu: el president de la Generalitat, els consellers d'altres departaments, el cap de gabinet del seu departament, el secretari general del seu departament, els directors generals del seu departament, els ministres de l'Administració de l'Estat, els consellers d'altres comunitats autònomes, els dirigents de partits polítics, els dirigents de sindicats, els dirigents de la patronal i els periodistes. Hi ha, doncs, la voluntat de tractar les relacions intradepartamentals, les interdepartamentals, les interadministratives i les que es produeixen amb els principals actors polítics. D'altra banda, aquesta llista és força similar a la que vaig presentar en el meu estudi sobre els alts càrrecs. Només s'ha adaptat al nou rang que ara s'estudia, s'han exclòs els subdirectors generals (més en contacte amb els secretaris

generals i els directors generals que no pas amb els consellers) i s'hi han afegit els periodistes (els quals, juntament amb la referència genèrica als mitjans de comunicació, són molt més presents en aquest estudi sobre els consellers). La freqüència utilitzada també és la mateixa que vaig fer servir llavors, és a dir, cada dia, més d'un cop per setmana, un cop per setmana, més d'un cop al mes, un cop al mes, més d'un cop a l'any i mai. A cadascuna d'aquestes respostes els hi vaig donar un valor per trobar la mitjana i facilitar l'anàlisi comparada (cada dia=1; més d'un cop per setmana=2; un cop per setmana=3; més d'un cop al mes=4; un cop al mes=5; més d'un cop a l'any=6; mai=7). Una mitjana més alta indica, doncs, uns contactes temporalment més espaiats.

Cal dir també que en la llista que presento als consellers hi ha actors unipersonals (com el president de la Generalitat o el cap de gabinet) i d'altres de pluripersonals (com, per exemple, els directors generals, ja que n'hi ha més d'un per departament, el dirigents de partits o els ministres de l'Administració central). Si bé en tots ells es demana un esforç de síntesi, ja que gairebé mai es tracta de contactes que tenen una determinada periodicitat, en els plurinominals encara es requereix més esforç, ja que a la temporalitat desigual s'hi ha d'afegir l'heterogeneïtat entre els diversos individus que queden englobats en el col·lectiu (així, per exemple, un pot tenir més contactes amb un determinat ministre i menys —o, simplement, no tenir-ne— amb altres). Per tant, si s'agafa com a paràmetre l'entrada en l'agenda dels consellers, en el cas dels actors unipersonals es pot parlar amb més seguretat del seu grau de protagonisme, mentre que si són pluripersonals queda menys definit.

3.1. L'agenda i el president de la Generalitat

En altres estudis s'ha volgut demostrar la preeminència del president de la Generalitat en el sistema polític català (MORATA, 1992) i en el funcionament de l'Administració catalana (MATAS, 1995: 299) a través de la seva presència en l'agenda d'altres actors polítics. I d'aquí s'ha pogut concloure que l'entrada del president durant molts anys i amb molta freqüència en l'agenda d'aquests actors ha generat una dinàmica política peculiar que en ocasions s'ha volgut titllar de presidencialista. És evident que l'empremta del liderat de Jordi Pujol s'ha pogut percebre a Catalunya en els últims vint anys i que això ha tingut també les seves seqüeles en la nostra Administració o, més concretament, en l'alta direcció de l'Administració (MATAS, 1999).

L'agenda dels consellers ens confirma el que s'acaba de dir. Quasi el 60% dels consellers que hi ha hagut des del 1980 fins al 1999 han tingut contactes amb el president de la Generalitat amb una freqüència d'un cop per setmana o encara més sovint. Si bé aquesta freqüència es podria considerar normal si tenim en compte que el president dirigeix, precisament, un equip de govern format per consellers, al meu entendre es tracta d'una freqüència molt contínua en el temps, ja que estem parlant de vint-i-dos consellers (els que han manifestat tenir contactes amb aquesta periodicitat), de vint anys de govern i d'un president que, com s'ha dit, també entra molt sovint en l'agenda d'altres actors polítics i socials. La mitjana global de 2,7 ens indica una freqüència inferior a un cop per setmana. Aquesta mitjana, com és evident, és molt inferior a la dels alts càrrecs de l'Administració, que és de 5,7, i que ja llavors em va permetre afirmar que «les relacions entre el president i els alts càrrecs de

l'Administració catalana són freqüents, ja que és difícil trobar un cap de govern d'una Administració amb unes dimensions similars que es reuneixi amb els seus alts càrrecs amb tanta freqüència (amb gairebé el 30% dels alts càrrecs es reuneix com a mínim un cop al mes)>> (MATAS, 1995: 299).

Taula 18. Agenda i president de la Generalitat

Cada dia	5	1
Més d'un cop per setmana	53	
Un cop per setmana	16	5
Més d'un cop al mes	18	4
Un cop al mes	5	18
Més d'un cop a l'any		49
Mai		22
NS/NC	1	
Mitjana	2,7	5,7
n	38	77

Dels diversos creuaments efectuats també s'obtenen algunes dades interessants. Si diferenciem els consellers segons la seva afiliació política podem veure com el president es reuneix amb més freqüència amb els que pertanyen al seu partit (una mitjana de 2,6) i amb els independents (mitjana de 2,5) que amb els democristians (mitjana de 2,9). És també significatiu veure com els contactes entre president i consellers era superior amb els exconsellers (mitjana de 2,5) que amb els consellers actuals (mitjana de 3,0). A més, aquest "distanciament" entre president i consellers s'ha anat incrementant de forma gradual amb el pas de les legislatures (sobretot, a partir de la tercera). Així ens ho demostren les diverses mitjanes que s'obtenen en cada legislatura: en la primera 1,18, en la segona 1,13, en la tercera 1,29, en la quarta 1,48 i en la

cinquena 1,53. Aquestes mitjanes ens confirmen la percepció de molts dels entrevistats (sobretot, exconsellers) segons la qual el funcionament de l'alta Administració ha canviat molt respecte de la dècada dels vuitanta. A més d'altres canvis que esmentaré més endavant, consideren que avui hi ha un distanciament entre directius molt gran i que, en canvi, quan es va començar a construir l'Administració s'actuava braç a braç i amb un esperit més solidari i amb més vinculació entre els seus protagonistes, inclòs el president.

3.2. L'agenda intradepartamental

En aquest segon apartat de l'agenda dels consellers es tracta d'analitzar com es dissenya l'agenda intradepartamental i, concretament, amb quina freqüència es reuneixen els consellers amb aquells inferiors jeràrquics que ocupen càrrecs de confiança política: els secretaris generals, els directors generals i els caps de gabinet.

La segona autoritat del departament, com estableix l'article 13 de la Llei 13/1989, són els secretaris generals i, per tant, des del punt de vista jeràrquic se situen entre els consellers i els directors generals. Aquesta ubicació jeràrquica, juntament amb les funcions que legalment tenen encomanades i amb la pràctica diària de vint anys de funcionament de la nostra Administració, fan que la figura del secretari a Catalunya sigui força conflictiva. Com ha quedat demostrat (MATAS, 1993), els secretaris generals de l'Administració catalana tenen com a característiques que els defineixen la professionalització (molts d'ells repeteixen en el càrrec), la polivalència (n'hi ha diversos que ocupen

aquest càrrec en diferents departaments), un perfil formalment tècnic (com es desprèn de la lectura de les funcions que fixa l'article 13 de la Llei 13/1989) però políticament molt rellevant (si considerem la seva incidència en el dia a dia del departament) i el fet de ser un càrrec de l'absoluta confiança del conseller (així ens ho demostren les repercussions que pels secretaris generals tenen les remodelacions de l'executiu). De tot això, se'n desprèn que el secretari general és l'eix sobre el qual gira bona part de l'activitat departamental i, en definitiva, cal esperar que aquest protagonisme quedi també reflectit en l'agenda dels consellers.

Taula 19. Agenda i secretari general

Cada dia	76	19
Més d'un cop per setmana	21	48
Un cop per setmana		20
Més d'un cop al mes		8
Un cop al mes		2
Més d'un cop a l'any		3
Mai		
NS/NC	3	
Mitjana	1,2	2,3
n	38	63

Efectivament, més de les tres quartes parts d'aquells que han estat consellers des del 1980 fins avui afirmen despatxar amb el secretari general cada dia i la resta més d'un cop a la setmana. De fet, el secretari general, juntament amb el cap de gabinet, és de totes les preguntes sobre l'agenda dels consellers, la que presenta una mitjana més baixa (1,2), la qual cosa emfasitza,

tenint en compte que es tracta d'un actor unipersonal, la seva preeminència dins dels departaments. La mateixa mitjana (1,2) vaig obtenir després de preguntar als secretaris generals cada quan tenien contactes amb els consellers, i és que ja llavors vaig poder observar que els consellers eren els que estaven més presents (mitjana més baixa) en l'agenda dels secretaris generals (en el cas dels directors generals, en canvi, eren els subdirectors generals).

Els consellers independents són els que amb més freqüència tenen contactes amb els seus secretaris generals, seguits dels convergents (1,18) i dels demòcratacristians (1,30). Però on més diferències es poden percebre és segons les legislatures en les quals estaven en actiu. Un cop més es ratifica el que s'ha dit en l'apartat anterior sobre la percepció que tenen els consellers d'un allunyament progressiu entre aquells que formen part de les direccions dels departaments, ja que els contactes entre consellers i secretaris generals es van distanciant legislatura rera legislatura (1,09; 1,13; 1,23; 1,30; 1,33).

Així com en el cas dels secretaris generals la resposta que mostrava més espai en el temps era la de més d'un cop per setmana, en els directors generals arribem a trobar consellers que situen la freqüència global de contactes amb els seus directors generals en més d'un cop al mes. Malgrat tot, el gran gruix dels consellers (quasi la meitat) diuen que la periodicitat amb la qual es relacionen amb els seus directors generals és de més d'un cop per setmana. De fet, la mitjana global, que és d'un 2,4, ens indica una freqüència que se situa entre més d'un cop per setmana i un cop per setmana, i també coincideix força amb l'obtinguda a partir de les respostes dels directors generals, que és d'un 2,0. Dels tres nivells superiors dels departaments, els que

tenen més vincles amb els directors generals són els secretaris generals (amb una mitjana de 1,7), seguits dels consellers (2,4) i dels directors generals (la freqüència mitjana de relacions que es produeixen entre ells és de 2,9, és a dir, d'un cop per setmana). Així doncs, un cop més cal tornar a destacar el protagonisme dels secretaris generals en la direcció dels departaments.

Taula 20. Agenda i directors generals

Cada dia	13	12
Més d'un cop per setmana	47	31
Un cop per setmana	24	40
Més d'un cop al mes	13	10
Un cop al mes		5
Més d'un cop a l'any		1
Mai		
NS/NC	3	
Mitjana	2,4	2,7
n	38	77

Dels diversos creuaments analitzats es perceben les mateixes tendències que en les respostes sobre els secretaris generals. Així, són els consellers independents els que més vincles tenen amb els seus subordinats directors generals, seguits dels afiliats a CDC i dels que ho estan a UDC. I pel que fa a les legislatures en les que van exercir de consellers, tornem a percebre una reducció de la freqüència de contactes en les darreres legislatures (les mitjanes són les següents: 2,36; 2,13; 2,46; 2,55; 2,67).

L'agenda dels consellers ens demostra una gran proximitat entre els caps de gabinet i els consellers. Així, més del 80% dels consellers entrevistats reconeixen tenir contactes a diari amb el seu cap de gabinet i la resta, amb una

periodicitat de més d'un cop per setmana. La mitjana és, com s'ha dit, la més baixa de totes juntament amb la dels secretaris generals: un 1,2. També cal destacar que de tota la sèrie sobre l'agenda dels consellers és en aquesta pregunta sobre els caps de gabinet on hi trobem els percentatge més elevat d'absència de respostes, el qual es pot justificar, com s'acaba de dir, pel fet que hi ha alguns consellers que no han tingut mai cap de gabinet.

Taula 21. Agenda i cap de gabinet

Cada dia	82	26
Més d'un cop per setmana	8	27
Un cop per setmana		18
Més d'un cop al mes	3	3
Un cop al mes		1
Més d'un cop a l'any		3
Mai		3
NS/NC	8	20
Mitjana	1,2	2,3
n	38	77

Si comparem aquestes dades amb les obtingudes en l'estudi sobre els alts càrrecs de l'Administració catalana, es pot comprovar que la proximitat entre la figura del cap de gabinet i els consellers és superior a la que hi ha amb els secretaris generals (mitjana de 1,6) i, sobretot, amb els directors generals (mitjana de 2,4). D'això se'n desprèn que els tres actors unipersonals de la cúpula departamental (conseller, secretari general i cap de gabinet) formen un veritable triangle de poder dins del departaments.

L'anàlisi dels diversos creuaments ens permet veure algunes similituds i també algunes diferències respecte dels secretaris generals i dels directors. Pel

que fa a les similituds, tornem a comprovar que són els consellers independents els que més contactes tenen amb el seu cap de gabinet, seguits, un cop més, dels convergents i dels democratacristians. A més, en el cas dels caps de gabinet la diferència entre la mitjana dels consellers afiliats a CDC (1,05) i la dels afiliats a UDC (1,56) és la més elevada (0,51 i, per tant, superior a la dels secretaris generals —0,12—, a la dels directors generals —de només 0,09— i, fins i tot, a la del president del Govern —0,31—), la qual cosa ens podria portar a afirmar que els pes que el partit democratacristià ha donat als seus caps de gabinet ha estat inferior al que ha donat CDC.

És en el creuament per legislatures on més diferències hi ha. Efectivament, mentre que en els secretaris generals i en els directors generals s'afirmava que a mesura que es va avançant en les legislatures els contactes es produeixen de forma més espaiada en el temps, en el cas dels caps de gabinet la tendència és més aviat la contrària, ja que des de la tercera legislatura la mitjana va baixant progressivament fins arribar a 1,2, que és la més baixa de totes. Aquest augment de la freqüència dels contactes entre consellers i caps de gabinet és una clara conseqüència del que s'ha dit abans sobre l'increment del protagonisme dels caps de gabinets en els darrers anys.

Finalment, en els caps de gabinet hi ha un altre creuament que ens ajuda a interpretar millor la seva figura. Així, si distingim els consellers en funció de la seva autoubicació dins l'eix polític-tècnic, observem que aquells que es consideren més polítics tenen molta més relació amb els seus caps de gabinet que els consideren més tècnics, la qual cosa emfasitza més el perfil polític o la utilitat política de la figura del cap de gabinet.

3.3. L'agenda interdepartamental

Els consellers formen part d'un òrgan col·lectiu, el Govern o Consell Executiu, que decideix i respon solidàriament. És per això que periòdicament (cada quinze dies) tots els membres que en formen part (president i consellers, malgrat que en ocasions també hi participen alguns alts càrrecs) es reuneixen per discutir les principals (no totes, és clar) polítiques sectorials que volen impulsar els diversos departaments de l'Administració. En aquest sentit, com ha quedat comprovat en el treball que es va fer sobre la figura dels consellers, la principal funció que espontàniament consideraven els consellers que tenien encomanada era, precisament, la de col·laborar en l'equip de govern, la qual cosa vol dir treballar colze a colze amb la resta de consellers i amb el president.

Taula 22. Funcions dels consellers (resposta oberta)

Col·laborar en el Govern	37
Fer política	29
Activitat administrativa	13
Activitat parlamentària	5
Altres	3
NS/NC	13
n	38

Més enllà del que s'acaba de dir, vaig voler saber fins a quin punt aquesta activitat col·legiada ocupa l'agenda dels consellers i, en definitiva, com es tradueix en nombre de contactes entre consellers. Les respostes rebudes

em permeten considerar que les relacions que hi ha entre consellers són més espaiades en el temps del que en un principi es podria preveure. No hi ha ningú que manifesti tenir contactes a diari amb consellers d'altres departaments i només un 18% assenyala una freqüència de més d'un cop per setmana. El gran gruix dels consellers (quasi un 40%) afirma que, en general, la periodicitat amb la qual tenen relacions amb altres consellers és de més d'un cop al mes, tot i que quasi el mateix percentatge (poc més d'un terç) opta per la freqüència anterior, un cop per setmana. En definitiva, la mitjana global obtinguda, que és de 3,38 i que, per tant, se situa entre un cop per setmana i més d'un cop al mes, ens permet afirmar que a l'Administració catalana, tenint en compte les seves dimensions i el seu disseny estructural (que en ocasions genera algunes duplicitats competencials entre departaments), hi ha molt poques relacions entre els principals responsables dels departaments. Aquest dèficit es fa més evident si tenim en compte que la mitjana de contactes entre alts càrrecs de diversos departaments és d'un 3,6 (més pròxima a la periodicitat quinzenal que a la setmanal), és a dir, força similar a la que hi ha entre consellers. A més, si distingim entre secretaris generals i directors generals, obtenim les següents mitjanes: secretaris generals, 2,3 (entre més d'un cop per setmana i un cop per setmana) i directors generals, 3,9 (un cop al mes). Per tant, els consellers se situen entre uns i altres, i els secretaris generals esdevenen un cop més peces clau de l'engranatge de la nostra Administració: no només són els que més contactes tenen amb consellers i directors generals (i amb força relacions amb els caps de gabinet) sinó també amb els seus homòlegs d'altres departaments¹⁰, la qual cosa els converteix no només en els que més atapeïda tenen l'agenda intradepartamental, sinó també la interdepartamental¹¹.

¹⁰

Taula 23. Agenda i consellers d'altres departaments (o alts càrrecs d'altres departaments en el cas dels alts càrrecs)

Cada dia		9
Més d'un cop per setmana	18	16
Un cop per setmana	34	20
Més d'un cop al mes	37	21
Un cop al mes	5	17
Més d'un cop a l'any	3	8
Mai		3
NS/NC	3	8
Mitjana	3,4	3,6
n	38	77

Pel que fa als creuament que anem analitzant, cap d'ells ens permet aportar grans conclusions a l'agenda interdepartamental dels consellers. Simplement es pot destacar, en quant a la filiació política, que són els independents els que més contactes diuen tenir amb altres consellers d'altres departaments i que l'únic conseller d'ERC¹² és un dels que mostra més aïllament respecte de la resta de membres de l'executiu. I en quant a la autoubicació dins de l'eix polític-tècnic, es pot observar que els consellers que es consideren més tècnics tenen més vincles amb consellers d'altres departaments que els que fan prevaldre el vessant polític del seu perfil.

l'anomenat Consell Tècnic.

¹¹ No obstant això, cap de les dues sobrepassa les fronteres de l'Administració catalana, ja que l'activitat dels secretaris generals quasi sempre està dirigida cap a l'Administració endins.

¹² En aquest cas està justificada la identificació de la persona entrevistada, ja que, d'una banda, no es tracta d'un aspecte que la pugui comprometre i, d'una altra, ens permet conèixer un

3.4. L'agenda i els altres governs

Un altre aspecte de l'agenda de treball dels consellers que em va semblar força interessant són les seves relacions amb altres governs. Concretament, vaig voler saber cada quan tenen contactes amb els ministres de l'Administració central i amb els consellers d'altres administracions autonòmiques. Aquest va ser també un dels elements que vaig analitzar de l'agenda dels alts càrrecs de l'Administració catalana i que em va portar a concloure, en primer lloc, que les relacions interadministratives no eren gaire freqüents i, en segon lloc, que els alts càrrecs tenien més contactes amb l'Administració central que amb les administracions autonòmiques.

Si s'analitza l'agenda dels consellers es podria arribar a aquestes mateixes conclusions, ja que les mitjanes dels contactes entre els consellers de l'Administració catalana i els seus homòlegs de l'Administració central (5,0) o de les altres administracions autonòmiques (5,8) són molt similars a les dels alts càrrecs (5,1 i 5,7, respectivament). No obstant això, que la comunicació entre consellers catalans i ministres espanyols tingui una periodicitat mitjana d'un cop al mes no em permet concloure el mateix, ja que no és el mateix el nivell d'alt càrrec que el d'aquells que se situen en el vèrtex de l'organització departamental. En aquest sentit, si tenim en compte la carregada agenda dels ministres espanyols i les funcions que tenen encomanades, la mitjana d'un contacte al mes que fixen els consellers catalans (una quarta part reconeix fins i tot més d'un contacte mensual) no ens hauria de portar a concloure que hi ha un dèficit de comunicació entre ambdues administracions, tot i que per a poder

aspecte interessant del funcionament del breu període en el que hi va haver una coalició tripartida de govern.

comparar i valorar aquestes dades seria força interessant conèixer amb quina periodicitat els consellers d'altres comunitats autònomes han tingut relacions amb els ministres espanyols¹³.

Una altra interpretació mereix el fet que la comunicació mitjana entre consellers catalans i consellers d'altres autonomies estigui entre un cop al mes i més d'un cop a l'any. Aquí sí que es pot afirmar, com ho feia en els alts càrrecs, que la comunicació és deficitària, ja que, en primer lloc, l'agenda dels consellers autonòmics no és la dels ministres i, en segon lloc, hi ha setze comunitats autònomes més i, per tant, setze administracions que poden establir vinculacions amb la catalana. El fet que poc més del 70% dels consellers reconegui tenir contactes professionals amb consellers d'altres autonomies amb una periodicitat de només més d'un cop a l'any, ja ens indica fins a quin punt estem davant d'un estat autonòmic amb molt poques connexions horitzontals.

Taula 24. Agenda i ministres de l'Administració central (o alts càrrecs de l'Administració central en el cas dels alts càrrecs)

	% D'altres	
Cada dia		
Més d'un cop per setmana	3	1
Un cop per setmana		7
Més d'un cop al mes	26	20
Un cop al mes	29	31
Més d'un cop a l'any	37	35
Mai		7
NS/NC	5	
<i>Mitjana</i>	<i>5,0</i>	<i>5,1</i>
<i>n</i>	<i>38</i>	<i>77</i>

¹³ No obstant això, la intuïció -i per això ho poso a peu de pàgina- m'empeny a dir que no han estat tan freqüents.

Taula 25. Agenda i consellers d'altres comunitats autònomes (o alts càrrecs d'altres comunitats autònomes en el cas dels alts càrrecs)

Cada dia		
Més d'un cop per setmana		
Un cop per setmana		3
Més d'un cop al mes	8	9
Un cop al mes	11	14
Més d'un cop a l'any	71	62
Mai	8	12
NS/NC	3	
Mitjana	5,8	5,7
n	38	77

La filiació política dels consellers ens porta a observar que els que més vincles tenen amb ministres i consellers d'altres autonomies són els que no pertanyen a cap partit. I mentre que els consellers convergents tenen més relacions amb els ministres de l'Administració central que els demòcratacristians, aquests darrers en tenen més que els convergents amb els consellers d'altres autonomies. Pel que fa a la seva situació actual, malgrat que les mitjanes no presenten excessives diferències, són els consellers en actiu els que menys contactes tenen amb els seus homòlegs autonòmics i estatals, la qual cosa ens permet concloure que amb el govern del Partit Popular les relacions entre el govern de Catalunya i el Govern de l'Estat han disminuït.

3.5. L'agenda i els actors polítics i socials

El darrer aspecte de l'agenda dels consellers que vaig voler conèixer són les seves relacions amb actors polítics i socials. És evident que aquesta és també una de les principals funcions que políticament tenen encomanades els consellers: comunicar-se amb les organitzacions polítiques i les associacions d'interès de reivindiquen l'impuls de determinades polítiques que afecten una determinada àrea de gestió. Concretament, vaig demanar als consellers que em diguessin amb quina freqüència tenen o tenien contactes amb dirigents de partits polítics, de sindicats i de la patronal. A més, per acabar de completar aquesta darrera perspectiva de l'agenda dels consellers vaig interessar-me per la freqüència amb la qual es reunien amb periodistes, ja que, com vaig analitzar en l'estudi que vaig fer sobre "La figura del conseller a l'Administració de Catalunya", més de la meitat consideren molt important relacionar-se amb els mitjans de comunicació (molt més important que relacionar-se amb els grups de pressió o d'interès, amb el partit al qual pertanyen, amb els consellers d'altres comunitats autònomes, amb els ministres de l'Administració central i, fins i tot, amb la resta de consellers).

Quasi la meitat dels consellers es reuneixen amb dirigents de partits polítics amb una periodicitat de més d'un cop a l'any i, fins i tot, n'hi ha tres (dos d'ells afiliats a UDC i l'altre a CDC) que reconeixen no haver-se reunit mai amb cap dirigent d'un partit polític, la qual cosa no deixa de sorprendre tenint en compte la funció dels partits polítics com a principals instruments per donar forma política a les demandes de la societat i per catapultar-les a les institucions i a l'Administració. La mitjana de contactes entre consellers i

dirigents de partits polítics és de 5,4 (entre un cop al mes i més d'un cop a l'any), és a dir, una mitjana que, tot i ser lleugerament inferior a la dels alts càrrecs de l'Administració (5,8), ens indica un alarmant dèficit de comunicació entre uns i altres.

Pel que fa als diversos creuaments analitzats, se'n poden extreure algunes conclusions. En primer lloc, que, curiosament, són els consellers independents o no afiliats els que més contactes han tingut amb dirigents de partits polítics i, en canvi, els que menys en tenen són els democratacristians. En segon lloc, que a més de constatar que són els exconsellers el que més s'han vinculat amb líders de partits, també es pot afirmar que al llarg de les cinc legislatures hi ha hagut un progressiu distanciament entre les elits governamentals i les elits partidistes. Així, la mitjana va pujant legislatura rera legislatura i del 4,82 de la primera (la més baixa i que, per tant, indica major freqüència) es passa al 5,73 de la cinquena. Va ser, en definitiva, durant la primera legislatura quan el govern català va ser més sensible a l'hora de generar més diàleg amb les forces polítiques. Cal recordar que en aquella primera legislatura, d'una banda, es van aprovar lleis molt importants pel funcionament de les institucions i, d'una altra, CiU governava en minoria.

Taula 26. Agenda i dirigents de partits polítics

Cada dia		1
Més d'un cop per setmana		1
Un cop per setmana	5	5
Més d'un cop al mes	13	5
Un cop al mes	24	10
Més d'un cop a l'any	47	42
Mai	8	34
NS/NC	3	1
<i>Mitjana</i>	<i>5,4</i>	<i>5,8</i>
<i>n</i>	<i>38</i>	<i>77</i>

En quant als contactes entre consellers i dirigents de sindicats i de la patronal, també es pot concloure que han estat i segueixen sent força deficitaris. El fet que la majoria dels consellers reconeixin tenir contactes amb una periodicitat de més d'un cop a l'any amb dirigents de sindicats (la meitat) i amb dirigents de la patronal (un terç, tot i que un cada cinc diu no haver-ne tingut mai) així ens ho indica, i el fet que en uns i altres la mitjana sigui de 5,5 (entre un cop al mes i més d'un cop a l'any) ens ho confirma. Aquesta és una mitjana també lleugerament inferior a l'obtinguda en els alts càrrecs de l'Administració, que era de 5,8 en el cas dels sindicats i de 5,9 en el de la patronal, la qual cosa vol dir que, sorprenentment, els consellers tenen més relació amb dirigents de sindicats i de la patronal que el col·lectiu d'alts càrrecs (tot i que pel que fa als sindicats, són concretament els secretaris generals els que més contactes tenen).

Si ens fixem en la filiació política, els consellers que més vincles tenen amb els sindicats són els independents (5,0), seguits dels convergents (5,5) i dels demòcratacristians (5,6), mentre que qui té més contactes amb la patronal tornen a ser els no afiliats (5,0), seguits en aquest cas dels demòcratacristians (5,3) i dels convergents (5,7). D'altra banda, mentre que de l'anàlisi cronològica de les legislatures poques coses poden concloure's, si agrupem els consellers entrevistats entre els que ho són en actiu i els que han deixat de ser-ho observem com els primers tenen més contactes (5,3) que els segons (5,5) amb els sindicats i els exconsellers, en canvi, tenien més contactes amb la patronal (5,4) que els actuals (5,8).

Taula 27. Agenda i dirigents de sindicats

Cada dia		
Més d'un cop per setmana		3
Un cop per setmana	8	5
Més d'un cop al mes	5	13
Un cop al mes	24	8
Més d'un cop a l'any	55	36
Mai	5	35
NS/NC	3	
Mitjana	5,5	5,8
n	38	77

Taula 28. Agenda i dirigents de la patronal

Cada dia		1
Més d'un cop per setmana	3	1
Un cop per setmana	5	3
Més d'un cop al mes	11	10
Un cop al mes	21	8
Més d'un cop a l'any	34	34
Mai	21	43
NS/NC	5	
Mitjana	5,5	5,9
n	38	77

Finalment, només em queda analitzar la presència dels periodistes en l'agenda dels consellers catalans. D'entrada cal dir que la freqüència de contactes entre els consellers i els mitjans de comunicació no té res a veure amb les dels altres actors polítics i socials analitzats. Així, quasi dos de cada tres persones que han arribat a ser consellers a Catalunya des del 1980 fins al 1999, reconeix haver-se reunit amb periodistes amb una periodicitat de com a mínim un cop per setmana i la mitjana global és d'un 3,2, és a dir, que va una mica més enllà d'un cop a la setmana, la qual cosa emfasitza novament la cabdal importància dels mitjans de comunicació en el nostre sistema polític.

A més, l'agenda dels consellers ens permet afirmar que aquesta importància dels mitjans de comunicació s'ha anat incrementant legislatura rera legislatura des del 1984. I si comparem la mitjana que presenten els consellers en actiu (2,9) amb la dels exconsellers (3,3), tornarem a concloure que és avui on els mitjans de comunicació estan més presents en l'agenda d'aquelles persones que formen l'executiu català. Pel que fa la filiació política, tots presenten la mateixa mitjana tret dels que pertanyen a Unió, que són els que clarament menys contactes tenen amb els mitjans de comunicació.

Taula 29. Agenda i periodistes

Cada dia	5
Més d'un cop per setmana	18
Un cop per setmana	40
Més d'un cop al mes	18
Un cop al mes	11
Més d'un cop a l'any	3
Mai	
NS/NC	5
Mitjana	3,2
n	38

Per concloure aquest capítol sobre l'agenda dels consellers faré una breu reflexió al voltant de les mitjanes globals obtingudes en els consellers, els secretaris generals i els directors generals (taula 30). Com era fàcil de preveure, dels diversos actors sobre els quals es feia la pregunta de l'agenda, són aquells que ocupen un càrrec dins del departament amb qui més contactes es tenen, és a dir, que en un primer nivell de relacions hi situem les intradepartamentals. No obstant això, es poden percebre algunes diferències

entre consellers, secretaris generals i directors generals. De fet, la vinculació entre consellers, secretaris generals i caps de gabinet és molt forta i gairebé a diari; és com he dit abans el triangle de poder dels departaments. Els secretaris generals presenten tres mitjanes molt homogènies i inferiors al 2: amb els consellers, amb els caps de gabinet i amb els directors generals, la qual cosa els converteix, com s'ha dit, en l'eix del departament. En canvi, els directors generals no presenten cap mitjana inferior al 2 i només en un sol dels actors preguntats (homòlegs d'altres comunitats autònomes) presenten una mitjana inferior a la dels consellers i a la dels secretaris generals, la qual cosa fa que siguin els més aïllats dels tres nivells objectes d'estudi.

En un segon nivell de contactes hi trobem els altres càrrecs de l'Administració catalana: el president de la Generalitat i els càrrecs homòlegs d'altres departaments. No obstant això, també aquí es poden percebre diferències que responen, entre d'altres raons, al sistema d'organització de l'alta administració catalana, ja que la pertinença dels consellers al Consell Executiu, que es reuneix quinzenalment, es trasllueix amb un major contacte amb el president de la Generalitat, malgrat que no és tant clar amb la resta de consellers, i la reunió setmanal dels secretaris generals en l'anomenat Consell Tècnic afavoreix les vinculacions entre les segones autoritats dels departaments.

De les relacions entre les elits administratives catalanes i les elits administratives de l'Administració central i de les administracions autonòmiques, només cal reiterar, en primer lloc, el fet que en tots els nivells (consellers, secretaris generals i directors generals) les relacions amb l'Administració central són més freqüents que les que hi ha amb les

administracions autonòmiques (aquesta diferència, però, és molt més perceptible en els consellers i els secretaris generals que no pas en els directors generals). En segon lloc, també es pot concloure que, en general, hi ha força dèficit de contactes amb l'Administració central i encara més amb les administracions de les comunitats autònomes, però mentre que els contactes amb l'Administració central es produeixen, sobretot, entre les persones que dirigeixen els departaments (ministres i consellers, que, en definitiva, sacrifiquen més la seva agenda per generar aquests tipus de relacions bilaterals), els contactes amb les administracions autonòmiques es produeixen amb més freqüència entre els seus directors generals.

Finalment, pel que fa als actors polítics i socials susceptibles de comparació (dirigents de partits polítics, dirigents de sindicats i dirigents de la patronal), destacar, en primer lloc, que sorprèn l'escassa relació que hi ha entre aquells que se situen en les posicions més altes dels departaments i els líders de les principals formacions polítiques catalanes. Probablement, el fet que sigui la mateixa formació política la que governa des de fa més de vint anys i que durant bona part d'aquest període (1984-1995) hagi governat còmodament amb el suport de la majoria absoluta dels seus diputats, ha generat un major distanciament entre el Govern i els líders que representen altres sensibilitats polítiques. Quant a les relacions amb els principals grups de pressió econòmics —sindicats i patronals—, es pot arribar a la mateixa conclusió: la comunicació és molt intermitent. Un cop més l'agenda dels consellers i dels alts càrrecs ens pot ajudar a calibrar la influència actual a Catalunya de sindicats i patronal, que la majoria dels consellers entrevistats qualifiquen de bastant (tot i que en segon

lloc hi trobem els que consideren que tenen poca influència) i, a més, consideren que ja en tenen prou.

Taula 30. Resum de mitjanes sobre l'agenda dels consellers, dels secretaris generals i dels directors generals *

President de la Generalitat	2,7	5,5	5,8
Consellers (o alts càrrecs) d'altres departaments	3,4	2,3	3,9
Cap de gabinet	1,2	1,6	2,4
Conseller (només alts càrrecs)		1,2	2,0
Secretari general (excepte secretaris generals)	1,2		2,3
Directors generals	2,4	1,7	2,9
Ministres (o alts càrrecs) de l'Administració central	5,0	5,4	5,1
Consellers (o alts càrrecs) d'altres comunitats autònomes	5,8	6,1	5,6
Dirigents de partits polítics	5,4	5,9	5,8
Dirigents de sindicats	5,5	5,1	5,8
Dirigents de la patronal	5,5	5,6	6,0
Periodistes (només consellers)	3,2		

* Cada dia=1; més d'un cop per setmana=2; un cop per setmana=3; més d'un cop al mes=4; un cop al mes=5; més d'un cop a l'any=6; mai=7

4. EL PERFIL I EL NOMENAMENT DELS ALTS CÀRRECS

El perfil i els criteris que s'utilitzen per nomenar els càrrecs de designació política o de confiança és un dels aspectes menys coneguts i, paradoxalment, que més es critiquen. Són molts els que de forma més ambigua que concreta indiquen quin hauria de ser el perfil ideal d'un alt càrrec de l'Administració i, normalment, en aquest intent s'utilitzen diverses expressions com ara "professionalització", "funcionarització", "gestors", "tècnics", etc., que es volen contraposar a una de sola: "polització". La polització dels alts càrrecs equivaldria, en un principi, a fer prevaler els criteris polítics per sobre dels altres o, fins i tot, en alguns casos a només tenir en compte aquests criteris. En canvi, de les altres vies de reclutament només sabem amb seguretat que pretenen allunyar-se dels criteris polítics i, per tant, donar a aquelles persones que els ocupen un perfil molt més tècnic. En definitiva, s'acostumen a malveure el perfil i el criteris de nomenament polítics i, en canvi, s'aconsella un perfil tècnic i uns criteris de nomenament que avalin aquest perfil. I tot això, al meu entendre, sense definir, ni de forma aproximada, què vol dir tenir un perfil polític, sense saber quin és el perfil dels alts càrrec i sense saber quins són els criteris que realment es fan servir per reclutar-los.

En aquest quart capítol abordaré alguns d'aquests aspectes. D'entrada analitzaré quin són els perfils ideals que, segons els consellers, haurien de tenir

els alts càrrecs (secretaris generals i directors generals) i els càrrecs de lliure designació de l'Administració catalana. He introduït també la figura del càrrec de lliure designació, com ara els subdirectors generals, per tractar-se d'una peça frontissa entre el nivell polític i el funcional, ja que es tracta d'un càrrec que s'ocupa a través d'un nomenament discrecional d'entre un determinat col·lectiu de funcionaris. A més, en aquest primer apartat també s'abordarà la figura del cap de gabinet.

En segon lloc, s'estudiaran els criteris (polítics o tècnics) que tenen en compte els consellers a l'hora de nomenar els alts càrrecs i els càrrecs de lliure designació. A més, tornarem a veurem què és el que pensen els consellers sobre algunes altres crítiques que sovint rep l'Administració catalana i, més concretament, sobre si realment està polititzada o poc professionalitzada.

Finalment, hi haurà un tercer apartat en el qual miraré de desvetllar el grau d'incidència d'alguns factors en el nomenament dels alts càrrecs. Com que, evidentment, resulta impossible determinar-los tots, estudiaré aquells que em va suggerir l'estudi previ que vaig fer sobre els alts càrrecs.

Conèixer l'opinió dels consellers, és a dir, d'aquells que s'encarreguen de nomenar els alts càrrecs, sobre quin hauria de ser el perfil ideal d'aquest tipus de càrrec, sobre quins criteris es fan servir i sobre els factors que més incideixen en el nomenament, pot resultar, sense cap dubte, de gran utilitat per a poder analitzar molt millor aquesta zona sempre emboirada i, malgrat això, criticada que és el nivell polític de l'estructura administrativa.

4.1. El perfil ideal dels alts càrrecs i dels càrrecs de lliure designació

Per a poder identificar el perfil ideal que dibuixen els consellers dels alts càrrecs i dels càrrecs de lliure designació, vaig utilitzar el clàssic eix polític-tècnic. Concretament, les cinc opcions de resposta que vaig donar als consellers són les següents: únicament polític, més polític que tècnic, tan polític com tècnic, més tècnic que polític i únicament tècnic. Aquest és un eix que, d'una banda, és força senzill d'entendre pels entrevistats i, d'una altra, és força útil per a l'anàlisi d'aquests tipus de càrrecs. Malgrat això, com s'ha dit, no sempre és fàcil identificar amb exactitud què significa tenir un perfil purament tècnic i un perfil purament polític, i encara es complica més la definició si diem que una persona ha de tenir un perfil més polític que tècnic o, encara pitjor, un perfil perfectament equilibrat. Per dir-ho de forma telegràfica, el perfil tècnic correspondria més a aquell perfil que es demana que tinguin els funcionaris, és a dir, a demostrar uns determinats coneixements (jurídics, econòmics, etc.) per l'exercici del càrrec i una determinada perícia per resoldre amb eficàcia i eficiència els problemes que poden sorgir en la pràctica del dia a dia. En canvi, el perfil polític requereix un domini de la negociació, de la persuasió i de l'estratègia, un coneixement exhaustiu de l'entorn polític i social i dels seus interlocutors, i una sòlida base ideològica en sintonia amb el partit o partits que governen.

Els diversos càrrecs dels quals vaig demanar el perfil ideal són el de secretari general, el de director general, el de subdirector general i el de cap de gabinet. I per a poder fer una anàlisi comparada vaig atorgar un valor a cadascuna de les opcions per obtenir-ne d'aquesta manera una mitjana (perfil

polític=1; perfil més polític que tècnic=2; perfil tan polític com tècnic=3; perfil més tècnic que polític=4; perfil tècnic=5).

Abans de passar a analitzar com defineixen els consellers els perfils ideals dels seus subordinats, potser cal recordar com s'autoubiquen ells mateixos en l'eix polític-tècnic¹⁴. Sis de cada deu d'aquells que han estat consellers durant aquestes dues darreres dècades consideren que en el perfil ideal del càrrec de conseller hi haurien de predominar els aspectes polítics per sobre dels tècnics (un 24% reivindica un perfil exclusivament polític i un 37%, un perfil més polític que tècnic). Els que demanen un perfil equilibrat (tan polític com tècnic) són un terç del total i només n'hi ha un que consideri que l'ideal fóra ser més tècnic que polític (ningú pensa en un perfil únicament tècnic). En definitiva, com és del tot evident, hi predomina el vessant polític, tot i que molt menys que en el perfil ideal que dissenyaven els alts càrrecs, el 56% dels quals consideraven que els consellers havien de tenir només un perfil polític (el doble, per tant, del que diuen els mateixos consellers), el 46% un perfil més polític que tècnic, només un d'un total de setanta-set va afirmar que els consellers havien de tenir un perfil equilibrat i no n'hi ha cap que faci predominar el vessant tècnic (MATAS, 1995: 244-245).

Taula 31. Perfil ideal de la figura del conseller

Polític	24
Més polític que tècnic	37
Tan polític com tècnic	34
Més tècnic que polític	3
Tècnic	0
NS/NC	3
<i>Mitjana</i>	2.2
n	38

¹⁴ Aquest aspecte va ser analitzat en l'anterior treball que vaig fer sobre els consellers (MATAS, 1999).

Com s'ha dit més amunt, la figura del secretari general viu en la contradicció del perfil tècnic que dissenya la llei i la rellevància política que li dóna el dia a dia. És, com estableix la Llei 13/1989, la segona autoritat del departament i, tal com ha quedat demostrat anteriorment, un dels principals eixos sobre els quals gira bona part de l'activitat departamental. Per tant, ens interessa saber com perceben els consellers aquesta figura i si el fan equivaler més a un director tècnic del departament o a una segona autoritat amb un contingut clarament polític.

Més de la meitat dels consellers pensen que el perfil ideal d'un secretari general hauria de ser més tècnic que polític i el segon grup de respostes és el dels que reivindiquen un perfil exclusivament tècnic (una cinquena part). En canvi, només hi ha un 6% que doni més pes al vessant polític que al tècnic. La mitjana global és d'un 3,92, és a dir, d'un perfil més tècnic que polític. Així doncs, a l'hora de buscar un candidat a ocupar una secretaria general, els consellers valoren molt més les habilitats tècniques que les polítiques, estimen més una bona preparació tècnica que una sòlida formació política.

Taula 32. Perfil ideal dels secretaris generals

Polític	3	
Més polític que tècnic	3	30
Tan polític com tècnic	16	29
Més tècnic que polític	55	40
Tècnic	21	
NS/NC	3	1
Mitjana	3,9	
n	38	77

Com es pot percebre en la taula anterior, tot i que la majoria dels alts càrrecs de l'Administració també fan pesar més el vessant tècnic, hi ha un 30% que pensen que un secretari general hauria de tenir un perfil més polític que tècnic (eren sobretot els directors generals els que més èmfasi feien en el contingut polític del càrrec de secretari general). Així, la visió que tenen els alts càrrecs sobre aquesta figura no coincideix amb la que tenen els consellers, sinó que els alts càrrecs la desitgen amb un rerafons més polític que els consellers.

Si ens fixem en els diversos creuaments que s'han fet, hi ha dos aspectes destacables. En primer lloc, el fet que siguin els consellers que consideren que tenen un perfil més polític (únicament polític o més polític que tècnic) els que presenten unes mitjanes que indiquen menys contingut tècnic per la figura del secretari general. En segon lloc, també cal destacar que el creuament dels consellers per les legislatures en les quals estaven actius poca informació ens dóna en aquesta pregunta sobre el perfil ideal dels secretaris generals. I destaco l'absència d'informació perquè, com ara veurem, en la resta de perfils hi trobarem sempre la mateixa evolució. Finalment, dir que la mitjana entre exconsellers i consellers en actiu és exactament la mateixa i que els consellers afiliats a CDC reclamen dels secretaris generals un perfil més tècnic (mitjana de 4,1) que els afiliats a UDC (mitjana de 3,6).

Tot i que la majoria de consellers creuen que el perfil ideal d'un director general és ser més tècnic que polític, també és cert que el vessant polític pesa més que en els secretaris generals. Així, cal destacar el 30% de consellers que pensen que el millor es que tinguin un perfil equilibrat (quasi el doble que el que

trobàvem en els secretaris generals) i que la mitjana és de 3,67. Si comparem aquestes xifres amb les obtingudes en l'estudi dels alts càrrecs s'observa un altre cop que aquests atorguen a la figura del director general un perfil més polític. Efectivament, mentre que quasi el 60% dels consellers fan prevaler l'aspecte tècnic per sobre del polític, en el cas dels alts càrrecs el percentatge baixa fins al 33%, just el mateix dels que consideren que els directors haurien de tenir un perfil més polític que tècnic.

Taula 33. Perfil ideal dels directors generals

Polític	3	
Més polític que tècnic	5	33
Tan polític com tècnic	29	30
Més tècnic que polític	42	33
Tècnic	16	
NS/NC	5	5
Mitjana	3,7	
n	38	77

Poques diferències hi ha entre allò que opinen consellers convergents i consellers democratacristians. La diferència la trobem més entre consellers afiliats i consellers independents, ja que aquests últims reclamen un perfil més tècnic dels directors generals que els primers. És més, els consellers independents fins i tot pensen que els directors generals haurien de tenir un perfil més tècnic que els secretaris generals.

Pel que fa a la divisió dels consellers per legislatures, és interessant observar com legislatura rera legislatura s'intensifica més el vessant polític del càrrec de director (les mitjanes en les cinc legislatures són, respectivament, les

següents: 4,10; 3,87; 3,57; 3,52; 3,33). Així, els consellers que estaven en actiu durant la primera legislatura aposten per un perfil clarament tècnic dels directors generals i els que exercien el càrrec en la cinquena s'acosten més a un perfil equilibrat. I si classifiquem els consellers entre aquells que en el moment de fer les entrevistes estaven en actiu i els exconsellers, també es pot percebre com aquests darrers donen més protagonisme al vessant tècnic. La mateixa graduació es pot trobar si dividim els consellers en funció de la seva autoubicació dins de l'eix polític-tècnic. Efectivament, els consellers que es consideren més tècnics reclamen un perfil més tècnic pels directors generals, i viceversa.

Molta més homogeneïtat en les respostes hi ha quan es pregunta pel perfil ideal dels subdirectors generals. Les tres quartes parts dels consellers afirmen que han de tenir un perfil únicament tècnic i la resta, tret d'alguna excepció, respon que han de ser més tècnics que polítics. Aquesta mateixa unanimitat ja la trobàvem en els alts càrrecs de l'Administració, més del 90% dels quals també destacaven el perfil tècnic dels càrrecs de lliure designació. També aquí es pot afirmar que els consellers encara emfasitzen més el vessant tècnic d'aquesta figura i també hi tornem a trobar les mateixes característiques en els creuaments realitzats. Així, els consellers que es consideren més tècnics reclamen un perfil també més tècnic dels subdirectors generals i, pel que fa a la legislatura en la qual estaven en actiu els conseller, cal tornar a dir que legislatura rera legislatura va minvant el vessant tècnic del perfil ideal d'aquests càrrecs.

Taula 34. Perfil ideal dels subdirectors generals

Polític		
Més polític que tècnic	3	1
Tan polític com tècnic		5
Més tècnic que polític	18	92
Tècnic	76	
NS/NC	3	1
<i>Mitjana</i>	4,7	
n	38	77

Finalment, només ens falta analitzar el perfil ideal dels caps de gabinet. La figura del cap de gabinet, com a conseqüència, entre d'altres raons, de la seva quasi nul·la regulació, ha estat durant les darreres dues dècades força heterogènia. No tots els consellers han tingut cap de gabinet i les funcions que han exercit no han estat sempre les mateixes. Hi ha hagut caps de gabinet que han influït molt en les seves conselleries i d'altres que gairebé s'han limitat a fer feines de secretaria. No obstant això, si ens fixem en aquells han estat caps de gabinet, observem que sovint es tracta de persones que, posteriorment, han tingut una bona progressió dins de l'Administració, és a dir, que han acabat sent directors generals, secretaris generals o, fins i tot, consellers. A més, en els darrers anys la figura del cap de gabinet ha anat guanyant protagonisme dins de les conselleries i ha aparegut una espècie d'esperit corporatiu i més solidari entre ells. No només es coneixen i fan reunions més o menys formals, sinó que a més han anat definint més les seves funcions i la seva ubicació dins dels departaments de l'Administració. Avui és quasi inconcebible un conseller sense cap de gabinet i, a més, el perfil d'aquells que ocupen aquest càrrec és també molt similar: es tracta de persones molt joves, amb forts vincles amb el partit al qual pertanyen i amb un perfil polític molt clar.

El consellers, a l'hora d'identificar el perfil ideal dels caps de gabinet, opten sobretot per destacar els seu vessant polític (un 40% fins i tot consideren que han de ser únicament polítics) i així ens ho indica la mitjana obtinguda, que és de 2,06¹⁵. Si comparem aquests percentatges amb els que van donar els alts càrrecs veiem que hi ha poques diferències, ja que les dues terceres parts també es decantaven per un perfil més polític.

En les diverses divisions que vaig fer dels consellers es tornen a veure, tret d'alguna excepció, les mateixes característiques. Així, els que dissenyen un perfil més polític pels caps de gabinet són els consellers afiliats a UDC (amb una mitjana d'1,75) i els que menys importància donen a aquest aspecte són els independents, els quals presenten una mitjana de 2,50. Així doncs, un cop més són els independents els que menys necessiten rodejar-se de càrrecs amb contingut polític.

La diferència entre consellers en actiu i exconsellers també és força evident i va en la mateixa direcció que en els casos anteriors. La mitjana que presenten els consellers en actiu, que és d'1,50, està a mig camí entre un perfil únicament polític i un de més polític que tècnic, i la mitjana dels exconsellers (2,35), en canvi, se situa entre aquest darrer perfil i el de tant polític com tècnic. I si concretem una mica més observarem un altre cop que a mesura que anem avançant en les cinc legislatures s'assigna un rol cada cop més polític als caps de gabinet, la qual cosa s'adiu amb els canvis que, com he assenyalat abans, ha sofert aquesta figura. Si bé aquesta evolució legislatura rera legislatura també és, com s'ha vist, molt clara en els perfils anteriors, en el cas dels caps

¹⁵ En aquest cas cal tenir en compte també que hi ha una elevada desviació (concretament, d'1,60) atribuïble a un major desconeixement de la figura (el qual ve avalat també pel 8% d'absència de resposta, que és el més elevat de la sèrie de perfil ideals).

de gabinet és on percep de forma més contundent i on més diferències hi ha entre la mitjana de la primera legislatura (2,67) i la de la cinquena (1,56).

Allà on canvia la tendència que s'ha anat demostrant fins ara és en el creuament basat en l'autoubicació dels consellers dins de l'eix polític-tècnic. Efectivament, mentre que sempre eren els consellers més tècnics els que reclamaven un perfil també més tècnic als seus subordinats, en el cas dels caps de gabinet són, en canvi, els que en reclamen un de més polític. Així, la crossa política que demanen aquells consellers que se senten més tècnics que polítics són els caps de gabinet.

Taula 35. Perfil ideal dels caps de gabinet

Polític	40	
Més polític que tècnic	29	65
Tan polític com tècnic	13	12
Més tècnic que polític		7
Tècnic	11	
NS/NC	8	17
<i>Mitjana</i>	<i>2,1</i>	
n	38	77

Si comparem les diverses mitjanes que s'obtenen en cadascun dels perfils, s'observen tres tipus de càrrecs: aquells en els quals hi ha de predominar el vessant polític (el de conseller i el de cap de gabinet), aquells en els que haurien de pesar més les habilitats tècniques per sobre de les polítiques (secretari general i director general) i, finalment, aquells que haurien de tenir un perfil exclusivament tècnic (subdirectors generals). Aquestes mitjanes s'assimilen força a les que presentaven els alts càrrecs de

l'Administració. L'única diferència que podríem destacar és el fet que els alts càrrecs considerin que els directors generals haurien de tenir un perfil més equilibrat (tan polític com tècnic).

Taula 36. Resum de mitjanes sobre el perfil ideal del càrrec de conseller, de secretari general, de director general, de subdirector general i de cap de gabinet*

Conseller	2,2
Secretari general	3,9
Director general	3,7
Subdirector general	4,7
Cap de gabinet	2,1

* Polític=1; més polític que tècnic=2; tan polític com tècnic=3; més tècnic que polític=4; tècnic=5

4.2. Els criteris d'elecció dels alts càrrecs i dels càrrecs de lliure elecció

En aquest apartat només faré referència als criteris generals, polítics o tècnics, que fan servir els consellers per nomenar els alts càrrecs (secretaris generals i directors generals) i els càrrecs de lliure designació. Posteriorment, s'abordaran dues preguntes que, erròniament o encertadament, es fan derivar de l'anterior: la politització i la manca de professionalització de l'Administració catalana.

És evident que l'apartat anterior està força relacionat amb aquest, ja que els criteris generals que els consellers tenen en compte per nomenar aquests tipus de càrrecs tenen a veure lògicament amb el perfil ideal que els mateixos consellers consideren que han de tenir. No obstant això, si es fa la pregunta

dels criteris de forma més explícita es pot arribar a saber si efectivament aquests s'adiuen amb els perfils desitjats.

En el cas dels alts càrrecs, la majoria dels consellers (el 45%) utilitzen criteris tan polítics com tècnics a l'hora de nomenar-los, tot i que també hi ha un 30% que, tot i considerant aspectes polítics, fan prevaler el vessant tècnic. La mitjana d'un 3,18 que s'obté en les respostes a aquesta pregunta, se situa per sota de les obtingudes en les preguntes del perfil ideal dels secretaris generals (3,92) i dels directors generals (3,67). Això vol dir que, malgrat considerar un determinat perfil ideal n'hi ha un quant que, per les raons que sigui, no utilitzen uns criteris que s'emmotllin gaire a aquest perfil i, concretament, n'utilitzen més de polítics.

Taula 37. Criteris utilitzats en el nomenament dels alts càrrecs

Polítics	8
Més polítics que tècnics	11
Tan polítics com tècnics	45
Més tècnics que polítics	29
Tècnics	8
NS/NC	
<i>Mitjana</i>	3,2
n	38

Si ens fixem en els creuaments realitzats, veiem que, com sembla lògic, també hi trobem les mateixes característiques que veiem en les respostes sobre els perfils ideals. Així, els que fan servir més criteris polítics (tenint en compte que els que prevalen són sempre els tècnics) són els consellers afiliats a UDC (amb una mitjana de 2,90, inferior a la dels convergents —3,23— i a la

dels independents —3,40—), els actuals (malgrat que hi ha molt poca diferència amb els exconsellers) i els que es consideren més polítics. I si comparem totes les mitjanes amb les obtingudes en el perfil ideal, es pot concloure que aquells on hi trobem més diferències entre aquest perfil (més tècnic) i els criteris que s'utilitzen per nomenar-los (més polítics) són els consellers independents (els convergents són els que més ajusten les dues respostes) i els que es consideren més polítics.

Pel que fa als criteris que utilitzen els consellers per nomenar els càrrecs de lliure designació, que cal recordar que es tracta d'un nomenament discrecional d'entre un determinat grup de funcionaris, la majoria (més de la meitat) afirmen que només tenen en compte criteris exclusivament tècnics, un terç fa servir criteris més tècnics que polítics i la resta, que no arriba al 10%, tant polítics com tècnics. La mitjana global és de 4,49, és a dir, a mig camí entre els criteris més tècnics que polítics i els únicament tècnics. Aquesta mitjana, com en els alts càrrecs però de forma menys acusada, és inferior a l'obtinguda en la pregunta sobre el perfil ideal dels subdirectors generals, que era de 4,73. Per tant, els criteris que es fan servir per escollir els subdirectors generals contenen una dosi de política superior al perfil ideal que preveuen els consellers.

Taula 38. Criteris utilitzats en el nomenament dels càrrecs de lliure designació

Polítics	
Més polítics que tècnics	
Tan polítics com tècnics	8
Més tècnics que polítics	34
Tècnics	55
NS/NC	3
<i>Mitjana</i>	<i>4,5</i>
n	38

Tot i que els criteris tècnics són clarament els més importants per nomenar càrrecs de lliure designació, n'hi ha alguns que tenen també en compte aspectes polítics. Concretament, si ens fixem en la filiació política, tornen a ser els democratacristians els que més fan intervenir l'element polític (amb una mitjana de 4,30, inferior a la dels convergents —4,50— i a la dels independents —4,80—) i els que més diferències estableixen entre el perfil ideal i els criteris finalment adoptats. Pel que fa a la resta de creuaments analitzats, poques conclusions es poden treure.

Com s'ha vist fins ara, els criteris que els consellers fan servir per escollir aquells càrrecs que formaran part de l'equip de direcció dels departaments (secretaris generals, directors generals i subdirectors generals) contenen una dosi de politització (de presència dels aspectes més polítics) superior al perfil ideal que preveuen els mateixos consellers per aquestes figures. És el moment, doncs, de saber si els consellers consideren que l'Administració de la Generalitat de Catalunya està massa polititzada.

La resposta que vaig obtenir va ser contundent: quasi el 80% pensa que no és cert. Però potser en aquest cas és el percentatge negatiu de l'anterior el que mereix ser destacat. Certament, que quasi una cinquena part d'aquells que han arribat a ser consellers des del 1980 fins al 1999 admetin que, efectivament, la nostra és una Administració massa polititzada, és una proporció, al meu entendre, molt elevada i que ens indica que no es tracta d'una crítica sense raó.

Taula 39. Acord-desacord amb la frase: "L'Administració de la Generalitat de Catalunya està massa polititzada"

Acord	18
Desacord	79
NS/NC	3
n	38

Els consellers que es mostren més crítics en aquest punt són els d'UDC i els independents (en uns i altres el 40% està d'acord amb la frase, mentre que no hi ha cap conseller afiliat a CDC que mostri el seu acord). Pel que fa als demòcratacristians, cal recordar que, com acabem de veure, són els que més presència donen als aspectes polítics no només en el disseny del perfil ideal dels alts càrrecs i dels càrrecs de lliure designació, sinó també en els criteris per nomenar-los. No obstant això, com ja s'ha dit anteriorment, el concepte politització no és fàcil de definir i, en el cas dels consellers d'UDC, la seva definició anava també més enllà del nivell polític de l'Administració.

Finalment, destacar la diferència d'opinió entre consellers en actiu i exconsellers. Mentre que una quarta part dels que ja han deixat el càrrec pensen que tenim una Administració massa polititzada, només n'hi ha un dels actuals que ho consideri així.

Pel que fa a la manca de professionalització de la nostra Administració, que sovint és una crítica que acompanya o complementa l'anterior, les dues terceres parts dels consellers no hi estan d'acord. De la mateixa manera que he fet abans, també aquí cal destacar el 30% (deu punts per sobre que en l'anterior pregunta) de consellers que reconeixen la manca de professionalització de l'Administració catalana, ja que es tracta d'un percentatge suficientment alt com per considerar que es tracta d'una crítica fonamentada o, en tot cas, compartida per algunes de les persones que s'han encarregat de dirigir-la.

Taula 40. Acord-desacord amb la frase: "L'Administració catalana està poc professionalitzada"

Acord	29
Desacord	66
NS/NC	5
n	38

Els consellers que més dolen la manca de professionalització són també els d'UDC (la meitat ho veuen així) i els independents (el 40%), tot i que en aquest cas també cal destacar que un de cada cinc consellers de CDC també reconeix aquest dèficit. Com passava en la politització, els exconsellers es

mostren molt més crítics que els que estan en actiu i, fins i tot, es pot afirmar que a mesura que anem tirant enrera en el temps la crítica es va incrementant. Així, els més crítics són els que van exercir de consellers durant la primera legislatura (el 45% hi està d'acord) i el que ho són menys són els que van estar en actiu durant la cinquena (un 20% confirma la manca de professionalització).

4.3. Els factors que influeixen en el nomenament dels alts càrrecs

En primer lloc, abans de passar a estudiar quina és la incidència de diversos factors en el nomenament dels alts càrrecs, veurem si, des del punt de vista d'aquells que en els darrers vint anys s'han encarregat de dirigir les conselleries, el canvi d'un conseller ha de comportar el canvi d'alguns dels seus inferiors jeràrquics i, concretament, de quins. Com he assenyalat en un altre estudi, si estudiem quines han estat les conseqüències que fins avui han tingut els canvis de consellers en l'alta estructura departamental, s'observa que quasi de forma automàtica el nou conseller nomena un nou secretari general¹⁶ i en el cas dels directors generals, tot i que el més normal és canviar-ne uns quants, el relleu no és tan freqüent ni, sobretot, tan imminent. Finalment, en el cas dels caps de gabinet encara és més estrany que un conseller mantingui el cap de gabinet del seu antecessor.

No és d'estranyar, doncs, que per més del 80% el canvi d'un conseller ha de comportar el canvi d'alguns dels seus inferiors jeràrquics, mentre que poc més d'un 10% pensa que no ha de ser així. Si comparem aquesta resposta

¹⁶ Des del 1980 fins al 1995, aproximadament el 75% dels canvis de consellers han comportat el cessament immediat o gairebé immediat del secretari general (MATAS, 1995: 67).

amb la donada pels alts càrrecs es pot veure que hi ha molta diferència, ja que la majoria d'alts càrrecs (el 53%) no consideren que el canvi d'un conseller hagi d'afectar també als seus inferiors¹⁷. Els consellers que més d'acord estan amb la necessitat que el nou conseller formi el seu equip amb noves persones són els independents (respecte dels que estan afiliats¹⁸, ja que quasi no hi ha diferències entre convergents i demòcratacristians¹⁹), els exconsellers i, concretament, els que estaven en actiu en les tres primeres legislatures. Però allà on més diferències es perceben és en l'autoubicació dels consellers en l'eix polític-tècnic, doncs es pot veure clarament com són els consellers que es consideren més polítics els que són més partidaris que el relleu d'un conseller comporti també el dels seus subordinats.

Taula 41. Canvis que ha de comportar el relleu d'un consellers

	7 consellers	12 consellers
Algun canvi	84	47
Cap canvi	13	53
NS/NC	3	3
n	38	77

Taula 42. Quins canvis que ha de comportar el relleu d'un consellers

	7 consellers	12 consellers
Secretari General	3	6
Cap de Gabinet	13	8
Secretari General i Cap de Gabinet	9	8
Directors Generals i Cap de Gabinet		8
Secretari General i Directors Generals	6	
Tots (SG, DG, CG)	69	50
NS/NC		19
n	32	36

¹⁷ En el cas dels alts càrrecs, cal distingir entre els secretaris generals i els directors generals. La majoria dels primers (el 57%) pensen que és necessari que es produeixi el canvi dels inferiors jeràrquics i la majoria dels segons (el 56%) no ho veuen així (MATAS, 1995: 316).

¹⁸ Aquesta mateixa diferència la veiem també en els alts càrrecs (MATAS, 1995: 317).

En quant els canvis que consideren els consellers que cal fer quan canvia un conseller, la majoria pensa que, com també passava amb els alts càrrecs, han d'afectar tots els càrrecs de confiança: secretari general, directors generals i caps de gabinet (són, sobretot, els democratacristians, els que estan en actiu i els que es consideren més tècnics que polítics els que més opten per canviar-los tots). No obstant això, n'hi ha alguns que prefereixen especificar-ne només algun o alguns d'aquests, i són les opcions "cap de gabinet" (és a dir, que només ha de comportar el canvi del cap de gabinet) i "secretari general i cap de gabinet" les més estimades. Finalment, si sumem totes les opcions de resposta observem que un 90% dels que consideren que cal fer canvis pensen en els caps de gabinet, un 80% en els secretaris generals i un 75% en els directors generals. En el cas dels alts càrrecs, com es pot percebre en la taula anterior, l'ordre és el mateix: un 75% fa referència als caps de gabinet, quasi les dues terceres parts als secretaris generals i poc menys del 60% als directors generals. I precisament, com dèiem abans, és això el que passa en realitat.

Després de veure que una gran majoria de consellers són partidaris de canviar els seus inferiors jeràrquics quan arriben a ser conseller, passem a analitzar quins són els factors que poden influir a l'hora de triar aquelles persones que han d'ocupar aquests càrrecs inferiors. Si bé en els apartats anteriors m'he fixat en els alts càrrecs i en els càrrecs de lliure designació, en aquest darrer apartat del capítol quart només em centraré en els alts càrrecs, ja

¹⁹ En canvi, en el cas dels alts càrrecs eren sobretot els que estaven afiliats a CDC el que més demanaven el relleu dels inferiors.

la condició de funcionari que, en teoria, ha de tenir el càrrec de lliure elecció pot condicionar força tots els altres factors.

Els diversos factors susceptibles d'influir en el nomenament dels alts càrrecs que vaig sotmetre a valoració són els següents: l'opinió del president de la Generalitat, la sintonia política amb el candidat, la sintonia personal amb el candidat, l'opinió dels dirigents del partit, la condició de funcionari del candidat, l'opinió dels funcionaris que treballen en el departament i els coneixements del candidat sobre el sector que havia de dirigir. De cadascun d'aquest possibles factors els consellers havien de respondre si influeixen molt, bastant, poc o gens. Finalment, vaig atribuir un valor a cadascuna de les respostes (molt=1; bastant=2; poc=3; gens=4) per buscar la mitjana (una mitjana més elevada indica menys influència) i poder comparar millor els resultats obtinguts.

Començant per la influència de l'opinió del president de la Generalitat, cal dir que la resposta que hi predomina és la de dir que influeix poc (un terç) i, en segon lloc, la dels que afirmen que no exerceix cap tipus d'influència. No obstant això, també s'ha de dir que una cinquena part reconeixen que influeix molt i un proporció equivalent, que influeix bastant. La mitjana, de 2,73, ens indica una percepció global de més aviat poca influència del president en el nomenament dels alts càrrecs.

A qui més influeix el president de la Generalitat és als consellers independents (amb una mitjana de 2 i amb un 40% que diuen que influeix molt) i als actuals (2,58), tot i que també es pot percebre una forta influència (2,45) en aquells que van exercir de conseller durant la primera legislatura (1980-1984). En canvi, els que diuen sentir-se menys condicionats pel president són els consellers d'Unió (amb una mitjana de 3,2 i amb un 40% que afirmen que

no els ha influït gens —mentre que de consellers independents que facin aquesta mateixa afirmació no n'hi ha n'hi un—), els exconsellers (2,8) i també es pot percebre com, excepte els de la primera que, com s'ha dit, presenten la mitjana més baixa, legislatura rera legislatura la influència presidencial ha anat augmentant (va disminuint progressivament la mitjana).

Taula 43. Grau d'influència de l'opinió del president de la Generalitat en el nomenament dels alts càrrecs

Molt	19
Bastant	19
Poc	32
Gens	29
NS/NC	3
Mitjana	2,7
n	38

El 40% dels consellers diuen que la sintonia política amb el candidat influeix bastant a l'hora de nomenar un alt càrrec. Un terç fins i tot afirma que influeix molt i una quarta part pensen que influeix poc o gens. La mitjana d'un 2,05 ens indica que, en general, aquest és un factor que pesa bastant en l'elecció dels secretaris generals i dels directors generals.

El que diuen sentir-se més influïts per la sintonia política són els consellers independents i els demòcratacristians (el 60% d'aquests últims consideren que aquest és un factor que influeix molt, mentre que de convergents que així ho considerin n'hi ha només una quarta part), els actuals (amb una mitjana de 1,92 i amb quasi la meitat que opten per la resposta "molt") i, sobretot, els que diuen tenir un perfil únicament polític (les dues

terceres parts se senten molt influïts per la sintonia política, no n'hi ha cap que digui que no influeix gens i amb una mitjana d'1,5). En canvi, dels que donen menys importància a la sintonia política amb el candidat cal destacar, sobretot, els consellers afiliats a CDC, els quals presenten una mitjana de 2,23 (superior, doncs, a la dels consellers d'UDC, que és de 1,70) i dels quals n'hi ha una cinquena part que afirma que aquest factor no influeix gens.

Taula 44. Grau d'influència de la sintonia política amb el candidat en el nomenament dels alts càrrecs

Molt	34
Bastant	40
Poc	8
Gens	16
NS/NC	3
<i>Mitjana</i>	<i>2,1</i>
n	38

Més influència té la sintonia personal amb el candidat. Efectivament, quasi el 60% reconeixen sentir-se molt influïts per aquest element i un 30%, bastant. En canvi, els que atorguen poca o gens influència a la sintonia personal amb el candidat no arriben ni al 15%. De fet, si ens fixem en la mitjana, que se situa per sota del 2, ja podem concloure que es tracta d'un factor que incideix amb molta freqüència i que té un pes extraordinari a l'hora de trobar les persones més adients per cobrir els càrrecs de secretari general i de director general.

La sintonia personal amb el candidat és un factor que influeix més en els consellers democristians (el 70% dels quals se senten molt influïts), en els

exconsellers (els quals presenten una mitjana de 1,54) i, sobretot, en aquells que es consideren més tècnics que polítics, ja que tots ells (mitjana d'1) coincideixen en dir que es tracta d'un element clau en l'elecció d'un alt càrrec. Com a contrapartida, els que malgrat reconèixer la importància d'aquest factor ho fan amb més timidesa són els que estan afiliats a Convergència (una mitjana d'1,73 i amb un de cada cinc que diu que influeix poc o gens), els actuals (amb una mitjana de 1,67) i els que es consideren únicament polítics (amb una mitjana que va més enllà del 2 —2,13— i amb la meitat que se sent poc o gens influït per la sintonia personal).

Taula 45. Grau d'influència de la sintonia personal amb el candidat en el nomenament dels alts càrrecs

Molt	58
Bastant	29
Poc	11
Gens	3
NS/NC	
<i>Mitjana</i>	<i>1.6</i>
n	38

Un altre factor que sovint es diu que pot influir en el nomenament dels alts càrrecs és l'opinió dels dirigents del partit al qual pertany el conseller o, en cas de ser independent, al qual s'adscriu el departament. El gran gruix dels consellers (un 40%) pensa que els dirigents partidistes influeixen poc i fins i tot hi ha un percentatge considerable de consellers (el 30%) que afirmen que no tenen cap tipus d'influència. Finalment, destacar la quarta part que admet que les direccions dels partits influeixen bastant en el nomenament dels equips de

direcció dels departaments de l'Administració. La mitjana global obtinguda ens situa just en la poca influència d'aquest factor.

Pel que fa a la filiació política, els que se senten més influïts per l'opinió dels líders del partit són els consellers independents (mitjana de 2,75), seguits dels afiliats a Convergència (mitjana de 2,95) i dels afiliats a Unió (mitjana de 3,10 i amb un 40% que afirma que la influència dels dirigents del partit és nul·la). Més diferències hi ha entre els consellers que estan en actiu i els exconsellers, ja que els primers se senten més influïts pel criteri dels líders del partit (amb una mitjana de 2,58 i només un que diu no haver sentit cap tipus d'influència) que no pas els segons (amb una mitjana de 3,10 i amb quasi un 40% que assegura que aquest factor no influeix gens). I si anem més enllà i observem què diuen els consellers segons les legislatures en les quals van exercir el càrrec, es pot percebre com legislatura rera legislatura la influència dels partits va augmentant.

Taula 46. Grau d'influència de l'opinió dels dirigents del partit en el nomenament dels alts càrrecs

Molt	5
Bastant	24
Poc	40
Gens	29
NS/NC	3
<i>Mitjana</i>	<i>3,0</i>
n	38

Més homogeneïtat en les respostes hi ha quan es pregunta per si el fet que el candidat sigui funcionari influeix (positivament, s'entén) en el

nomenament d'un alt càrrec. Així, quasi el 70% dels consellers assegura que no influeix gens i una quarta part que la influència és poca. La mitjana de 3,62 que s'obté en les respostes a aquesta pregunta, que s'aproxima més a l'absència d'influència que a la poca influència, situa aquest factor com el menys influent de tots.

Aquells que més volen emfasitzar l'escassa influència de la condició de funcionari del candidat són els que estan afiliats (a CDC o a UDC) i els que estan en actiu (amb una mitjana de 3,75). En canvi, els que més tenen en compte aquesta característica del candidat (tot i que, com es desprèn del que s'acaba de dir, sense ser un element important de la decisió) són els consellers independents (amb una mitjana de 3,25), els exconsellers (la mitjana aquí és de 3,56) i, més concretament, aquells que va exercir el càrrec en la dècada dels vuitanta (és a dir, en les dues primeres legislatures —1980-1988—).

Taula 47. Grau d'influència de la condició de funcionari del candidat en el nomenament dels alts càrrecs

Molt	3
Bastant	3
Poc	24
Gens	68
NS/NC	3
<i>Mitjana</i>	<i>3,6</i>
n	38

Un altre factor que influeix poc en el nomenament dels alts càrrecs és l'opinió dels funcionaris del departament, ja que la mitjana global obtinguda, que és de 3,51 i, per tant, a mig camí entre la poca i la nul·la influència, així ens

ho indica. Concretament, quasi el 70% dels consellers ens parlen d'absència d'influència d'aquest factor i són molt pocs els que en reconeixen poca o bastant (un 13% en cada opció).

Els que menys se senten influïts per les opinions dels funcionaris del departament són, com en el cas anterior, els consellers afiliats, però a diferència del cas anterior, els exconsellers (amb una mitjana de 3,60) i, sobretot, els que se s'autodefineixen com a únicament polítics (tots menys un asseguren que la influència és nul·la). A l'altra cara de la moneda, tot i que la influència segueix sent escassa, hi ha els consellers independents (amb una mitjana de 3,25), els exconsellers (malgrat que quasi el 80% no se sent gens influït per aquestes opinions i la mitjana és de 3,56) i els que es consideren més tècnics que polítics.

Taula 48. Grau d'influència de l'opinió dels funcionaris del departament en el nomenament dels alts càrrecs

Molt	3
Bastant	13
Poc	13
Gens	68
NS/NC	3
<i>Mitjana</i>	<i>3,5</i>
n	38

Finalment, el darrer factor pel qual em vaig interessar són els coneixements del candidat sobre el sector que havia de dirigir. És aquí on hi ha més homogeneïtat en les respostes i on s'obté la mitjana més baixa (1,38), la

qual cosa ens porta a concloure que es tracta del factor que consideren que més influeix a l'hora de nomenar un alt càrrec. Les dues tercers parts d'aquells que han arribat a ser consellers des del 1980 fins al 1999 afirmen que es tracta d'un aspecte que influeix molt i un 30% reconeix que influeix bastant. Si comparem aquests percentatges amb els obtinguts en la pregunta sobre el grau d'importància del fet de ser un bon especialista de les matèries que gestiona el departament per a exercir el càrrec de conseller (taules 48 i 49), s'observa que hi ha una gran diferència que ens indica que si bé pels consellers aquest és un factor essencial en els alts càrrecs, no ho és gaire pels consellers²⁰. I la conclusió seria que un conseller no cal que tingui massa coneixements sobre el sector que ha de dirigir perquè són els seus alts càrrecs els que n'han de tenir i, en tot cas, els que han de cobrir aquest dèficit.

Taula 49. Grau d'influència dels coneixements del candidat sobre el sector que ha de dirigir en el nomenament dels alts càrrecs

Molt	66
Bastant	29
Poc	
Gens	3
NS/NC	3
<i>Mitjana</i>	<i>1,4</i>
n	38

²⁰ De fet, de les quatre qualitats personals que havien de valorar per a exercir el càrrec de conseller (ser un bon gestor de l'organització, ser un bon gestor del pressupost, ser un bon polític i ser un bon especialista de les matèries que gestiona el departament), aquesta era la menys valorada.

Taula 50. Grau d'importància del fet de ser un bon especialista de les matèries que gestiona el departament per exercir el càrrec de conseller

Molt	18
Bastant	42
Poc	34
Gens	5
NS/NC	
<i>Mitjana</i>	2,3
n	38

A qui més influeixen els coneixements dels candidats sobre el sector que han de dirigir són als consellers independents (tots diuen que els influeix molt), als que es consideren més tècnics i als exconsellers. Pel que fa a aquest darrer aspecte, es pot percebre clarament que amb el pas dels anys, legislatura rera legislatura, els coneixements dels candidats, malgrat seguir sent força rellevants, han anat perdent importància. Finalment, els que, tot i destacant que és un criteri primordial, presenten una mitjana que indica menor rellevància són els consellers afiliats a UDC (només la meitat ho considera molt important), els que estan en actiu (només un terç li dóna la màxima importància) i els que es consideren més polítics que tècnics (amb una mitjana que s'aproxima al 2).

Per acabar aquest apartat presento un seguit de taules-resum en les quals es comparen les diverses mitjanes obtingudes en general i segons aquells creuaments que més informació ens donen. Com que les dades més rellevants d'aquestes taules ja s'han comentat més amunt, no tornaré a repetir ara aquests comentaris.

Taula 51. Resum de mitjanes sobre els factors que influeixen en el nomenament dels alts càrrecs *

Coneixements	1,38
Sintonia personal	1,58
Sintonia política	2,05
Opinió president	2,73
Dirigents partit	2,95
Opinió funcionaris	3,51
Condició funcionari	3,62

* Molt=1, bastant=2; poc=3; gens=4

** Factors:

- **coneixements**: coneixements del candidat sobre el sector que ha de dirigir
- **sintonia personal**: sintonia personal amb el candidat
- **sintonia política**: sintonia política amb el candidat
- **opinió president**: opinió del president de la Generalitat
- **dirigents partit**: opinió dels dirigents del partit
- **opinió funcionaris**: opinió dels funcionaris del departament
- **condició de funcionari**: condició de funcionari del candidat

Taula 52. Resum de mitjanes sobre els factors que influeixen en el nomenament dels alts càrrecs segons la filiació política*

Coneixements (1,36)	Sintonia personal (1,30)	Coneixements (1,00)
Sintonia personal (1,73)	Coneixements (1,67)	Sintonia personal (1,40)
Sintonia política (2,23)	Sintonia política (1,70)	Sintonia política (1,50)
Opinió president (2,68)	Dirigents partit (3,10)	Opinió president (2,00)
Dirigents partit (2,95)	Opinió president (3,20)	Dirigents partit (2,75)
Opinió funcionaris (3,50)	Opinió funcionaris (3,60)	Opinió funcionaris (3,25)
Condició funcionari (3,68)	Condició funcionari (3,60)	Condició funcionari (3,25)

* Molt=1; bastant=2; poc=3; gens=4

Taula 53. Resum de mitjanes sobre els factors que influeixen en el nomenament dels alts càrrecs segons la situació*

Coneixements (1,64)	Coneixements (1,27)
Sintonia personal (1,67)	Sintonia personal (1,54)
Sintonia política (1,92)	Sintonia política (2,12)
Dirigents partit (2,58)	Opinió president (2,80)
Opinió president (2,58)	Dirigents partits (3,12)
Opinió funcionaris (3,33)	Condició funcionari (3,56)
Condició funcionari (3,75)	Opinió funcionaris (3,60)

* Molt=1; bastant=2; poc=3; gens=4

Taula 54. Resum de mitjanes sobre els factors que influeixen en el nomenament dels alts càrrecs segons les legislatures en les que estaven en actiu*

Coneixements (1,18)	Coneixements (1,13)	Coneixements (1,29)	Sintonia personal (1,43)	Sintonia personal (1,50)
Sintonia personal (1,55)	Sintonia personal (1,44)	Sintonia personal (1,50)	Coneixements (1,48)	Coneixements (1,53)
Sintonia política (1,73)	Sintonia política (2,06)	Sintonia política (2,15)	Sintonia política (2,10)	Sintonia política (2,00)
Opinió president (2,45)	Opinió president (2,75)	Opinió president (2,69)	Opinió president (2,65)	Opinió president (2,47)
Dirigents partit (3,00)	Dirigents partit (3,31)	Dirigents partit (2,85)	Dirigents partit (2,80)	Dirigents partit (2,60)
Opinió funcionaris (3,55)	Opinió funcionaris (3,56)	Opinió funcionaris (3,62)	Opinió funcionaris (3,60)	Opinió funcionaris (3,33)
Condicció funcionari (3,64)	Condicció funcionari (3,63)	Condicció funcionari (3,77)	Condicció funcionari (3,75)	Condicció funcionari (3,67)

* Molt=1; bastant=2; poc=3; gens=4

5. LA VALORACIÓ DELS CONSELLERS SOBRE ELS GOVERNS DE COALICIÓ

L'últim dels capítols d'aquest estudi sobre com perceben els consellers el funcionament i l'organització de l'Administració catalana, el dedicaré a l'anàlisi del fenomen coalicional. Catalunya és l'única de les disset comunitats autònomes que sempre ha estat governada en coalició²¹ i, a més, per una coalició de govern que també ho és electoralment i que està formada per dues formacions polítiques: CDC, que és la que domina la coalició, i UDC. No hi ha cap dubte que governar en coalició afecta el funcionament i, sobretot, l'estructura de l'Administració, i sovint es considera que el fenomen coalicional comporta més inconvenients que avantatges. No obstant això, les possibles conseqüències que generen els governs de coalició en l'Administració depenen en bona part de la major o menor autonomia dels governs respecte dels partits que formen aquests governs. I aquesta major o menor autonomia és fruit d'un permanent estira i arronsa entre l'executiu i els aparells dels partits que sovint fa que hi hagi conflictes entre uns i altres.

És per això que en el primer apartat d'aquest cinquè capítol analitzaré, en primer lloc, si els consellers consideren que els governs, en general, haurien d'actuar sense seguir tant les directrius del partit o partits a què pertanyen. Posteriorment, s'estudiarà quina és la valoració global que fan els consellers

dels governs de coalició. Com que tots ells han participat sempre en governs de coalició, vaig voler saber si valoren positivament o negativament aquesta forma de governar. A més, després de fer aquesta valoració global, els vaig demanar que concretessin els avantatges o inconvenients que comporta el fet de governar en coalició. Aquesta concreció s'abordarà en el segon apartat del capítol. Finalment, en el darrer apartat ens centrarem en l'estructura departamental i veurem quines són les dues conselleries més importants segons la perspectiva dels consellers i quina és la que té un pes menor. Aquest últim punt té a veure amb un altre element fonamental dels governs de coalició: la distribució de parcel·les de poder entre els partits que són al govern i, més concretament, l'assignació de determinats departaments.

5.1. La valoració global dels governs de coalició

Començaré aquest apartat analitzant si els consellers prefereixen un govern aïllat i amb plena autonomia respecte del partit o partits a què pertany (evitant, d'aquesta manera, un possible encotillament de l'acció governamental i, de retruc, de l'activitat departamental per part d'aquests partits) o, en canvi, pensen que hi ha d'haver interacció entre un i altres. L'absència de manca de respostes en aquesta pregunta ens indica que es tracta d'una qüestió que no genera indiferència i que ja s'han plantejat en alguna ocasió. Més del 80% no creu que els governs haurien d'actuar sense seguir tant les directrius del partit o partits a què pertanyen, mentre que la resta hi està d'acord. Si es comparen aquestes respostes amb les que van donar els alts càrrecs es pot concloure

que els consellers donen un major protagonisme als partits, ja que el percentatge d'alts càrrecs que explicitessin el seu desacord amb la frase era del 60%. No obstant aquests elevats percentatges, de la mateixa manera que es va fer en l'anàlisi de les respostes dels alts càrrecs, no s'ha de menystenir la cinquena part de consellers que són partidaris de no seguir tant les directrius del partit i que, en definitiva, són opinions que destil·len un clar ressentiment envers als partits i als seus aparells.

Taula 55. Acord-desacord amb la frase: "Els governs, en general, haurien d'actuar sense seguir tant les directrius del partit o partits a què pertanyen"

Els consellers		
Acord	18	36
Desacord	82	60
NS/NC		4
n	38	77

Els consellers que es mostren més favorables a una major autonomia de l'executiu respecte del partit o partits a què pertany, són els que estan afiliats a Unió (un 40% hi està a favor, mentre que no arriba al 10% els consellers afiliats a CDC que expressin el seu acord), els que estan en actiu (una quarta part) i, sobretot, els que diuen tenir un perfil més tècnic que polític (en aquests el percentatge d'acord arriba fins al 60%). És interessant comprovar com en l'estudi dels alts càrrecs també eren els que militaven a Unió i els tècnics els que més reivindicaven un descens de la presència dels partits en l'actuació dels governs.

Un cop vist que la gran majoria dels consellers veuen amb bons ulls la interacció entre el govern i els partits a què pertany, passem a veure quina és l'opinió que tenen sobre els governs de coalició. D'entrada es pot afirmar que la majoria dels consellers els valora positivament, ja que un 60% considera que governar en coalició genera més avantatges que inconvenients. No obstant això, si tenim en compte que des de fa vint anys a Catalunya es governa en coalició i que des del govern sempre s'ha insistit en els aspectes positius d'aquest model, no s'ha d'infravalorar el fet que una quarta part del total de persones que han estat consellers des del 1980 fins al 1999 valori negativament la formació de governs de coalició i que el 16% no respongui la pregunta.

Taula 56. Avantatges o inconvenients de governar en coalició

Avantatges	61
Inconvenients	24
NS/NC	16
n	38

Com que allò que més sorprèn és la crítica a les conseqüències que generen els governs de coalició, anem a veure quin són els que es mostren més crítics. Pel que fa a la filiació política, el percentatge més elevat de crítica als governs de coalició correspon als consellers independents, tot i que també cal destacar les respostes dels afiliats a CDC, ja que només la meitat considera que governar en coalició genera més avantatges i el percentatge d'absència de resposta és molt elevat (de fet, tots els que decideixen no respondre pertanyen

a CDC). En definitiva, els que més valoren els governs de coalició són els consellers d'Unió.

Taula 57. Avantatges o inconvenients de governar en coalició segons la filiació política

Avantatges	50%	80%	60%
Inconvenients	23%	20%	40%
NS/NC	27%		
n	22	10	5

Taula 58. Avantatges o inconvenients de governar en coalició segons la situació

Avantatges	50%	65%
Inconvenients	25%	23%
NS/NC	25%	12%
n	12	26

Entre els consellers en actiu i els exconsellers també es poden percebre diferents visions del fenomen coalicional. El més crítics són els que l'estan experimentant en el moment de fer les entrevistes, ja que només la meitat dels que estan en actiu veuen amb bons ulls les coalicions governamentals, mentre que en el cas dels exconsellers aquells que en destaquen els avantatges són les dues terceres parts. També aquí cal fer veure l'elevat percentatge d'actuals consellers que no volen respondre la pregunta: un 25%.

Finalment, destacar el cas dels consellers que tenen un perfil exclusivament polític, ja que són els únics on el percentatge dels que hi veuen més inconvenients (un 63%) supera el dels que destaquen més avantatges (un

25%). En canvi, el 80% dels que es consideren més tècnics que polítics pensen que governar en coalició genera més avantatges que desavantatges i no n'hi ha cap que defensi just al contrari.

5.2. Els avantatges i els inconvenients de governar en coalició

Després de saber que el 85% dels consellers es mostren partidaris o contraris a la formació de governs de coalició, ara veurem quins són, en concret, els avantatges o inconvenients que destaquen. Com s'ha dit abans, governar en coalició comporta unes determinades conseqüències en el funcionament i en l'estructura de l'Administració. De la necessitat de distribuir-se les parcel·les del poder entre els partits que són al govern i de negociar les polítiques que col·legiadament impulsa l'executiu, sovint se'n desprenen efectes negatius com ara la sobredimensió de l'estructura administrativa, la manca de comunicació entre departaments, la lentitud en la presa de decisions, la necessitat de rebaixar els plantejaments ideològics o programàtics, etc. Però des d'una altra perspectiva, la formació de governs de coalició es considera un bon exercici de democràcia, ja que implica més negociació, més discussió dels conflictes polítics, més diversitat, més suport social i, en definitiva, fomentar la reflexió i la cultura del consens.

Com que la pregunta que vaig fer als consellers sobre quins són els avantatges o els inconvenients de governar en coalició no contenia cap possible resposta, l'espontaneïtat de les dues respostes, ja que demanava dos possibles avantatges i dos possibles inconvenients, em va obligar a classificar-

les i d'aquesta classificació en van sortir els següents grups de respostes (quatre que destaquen avantatges i tres que destaquen inconvenients):

- *Pluralisme*: en aquest primer grup de respostes hi trobem aquells que pensen que la millor aportació d'un govern de coalició és el fet de generar més pluralisme, més diversitat i, en definitiva, la vocació d'abraçar més sensibilitats polítiques.

- *Cultura*: aquí hi situo els que consideren que un dels principals avantatges de governar en coalició és la possibilitat de fomentar la cultura del pacte, del diàleg, del consens. És a dir, aquells que veuen els governs de coalició com un instrument de pedagogia política.

- *Suport*: sota aquesta etiqueta hi ha els que es fixen en un aspecte positiu, si es vol, més materialista, ja que es tracta d'aquells que diuen que governar en coalició vol dir més suport social (sumar persones), més suport electoral (sumar vots) i més suport parlamentari (sumar diputats).

- *Decisions*: finalment, un darrer grup de respostes on s'hi destaquen aspectes positius és el dels que pensen que les coalicions de govern obliguen a reflexionar més les decisions i, per tant, aquestes esdevenen més equilibrades i més matisades.

- *Més pactes*: un primer grup de respostes dels que volen explicitar els aspectes més negatius és el d'aquells que, a diferència dels anteriors, pensen que la participació de diversos interlocutors en la negociació de les polítiques que ha d'impulsar el govern comporta un increment de la formació de pactes que va en detriment d'un funcionament quotidià àgil de l'executiu i l'Administració.

- *Parcel·les de poder*: aquí hi trobem els que pensen que el principal inconvenient dels governs de coalició és l'afany que tenen els partits que en formen part per ocupar el màxim de parcel·les de poder possible.

- *Menys programa*: finalment, el darrer grup de respostes és el dels que pensen que compartir el govern amb altres formacions polítiques genera un inacceptable rebaixament de plantejaments programàtics per a tot els partits.

Set grups de respostes per un univers de menys d'una quarantena de persones potser són massa si el que es vol es trobar percentatges que abracin a un nombre relativament alt d'individus. No obstant això, en aquesta pregunta vaig preferir mantenir un ventall de grups de respostes el suficientment ampli com per poder veure una representativa varietat de respostes (per saber quatre principals avantatges i tres principals inconvenients) i alhora poder assenyalar algunes característiques dels diversos grups de consellers que he anat elaborant amb els creuaments realitzats.

Més de la meitat dels consellers que volen deixar clar que governar en coalició genera avantatges fan referència a aquells raonaments que he inserit dins del grup pluralisme, és a dir, a la voluntat d'aconseguir més sensibilitats polítiques. En segon lloc, hi ha un terç que pensa que el més positiu és la cultura del pacte que genera aquesta pràctica. I pel que fa als aspectes més negatius, n'hi ha dos que destaquen per sobre del tercer: el d'aquells que pensen que les coalicions comporten un funcionament massa embullat com a conseqüència de l'excés de negociació i els que ho raonen dient que implica una rebaixa del programa ideològic dels partits.

Si ens fixem en la filiació política dels consellers s'observa que els que estan afiliats a CDC destaquen com a aspectes més positius el pluralisme i

5.3. La classificació de les conselleries segons la seva importància

En aquest darrer apartat em centraré en l'anàlisi de la classificació que fan els consellers sobre les diverses conselleries de l'Administració, ja que governar en coalició també vol dir repartir-se el comandament dels diversos departaments de l'Administració entre els partits que formen part del govern. Concretament, vaig demanar que em destaquessin les dues conselleries més importants i la que té una importància menor. A més, cal tenir present que en el moment de fer l'entrevista hi havia un total de tretze conselleries que són les següents: Presidència (Trias); Governació (Pomés); Economia i Finances (Mas); Ensenyament (Hernández); Cultura (Pujals); Sanitat i Seguretat Social (Rius); Política Territorial i Obres Públiques (Macias); Agricultura, Ramaderia i Pesca (Marimon); Treball (Farreres); Justícia (Gispert); Indústria, Comerç i Turisme (Subirà); Benestar Social (Comas), i Medi Ambient (Puigdollers).

Les conselleries que surten esmentades com a més importants, ja sigui en primer o en segon lloc, són les set següents: Presidència, Governació, Economia i Finances, Ensenyament, Cultura, Sanitat i Seguretat Social i Política Territorial i Obres Públiques. La majoria d'aquestes conselleries, durant el període analitzat (1980-1999), han estat sempre dirigides per Convergència, tret de la de Governació, la de Cultura i la d'Ensenyament, que durant un període molt breu van estar també dirigides per Unió. I pel que fa a les que s'esmenten com a menys importants, el nombre es redueix: Cultura; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Justícia; Indústria, Comerç i Turisme, i Medi Ambient. Així doncs, només la conselleria de Cultura s'ha esmentat com una de les dues més important i com la menys important, i n'hi ha dues més que no

s'han mencionat mai: la de Treball i la de Benestar Social. Dit això, passem a veure quines de totes aquestes conselleries sobresurten com a més rellevants i quines com a menys.

Segons la majoria (el 40%) dels consellers dels diversos governs que hi ha hagut a Catalunya en els darrers vint anys la conselleria més important és la d'Economia i Finances. La segona conselleria més destacada és la de la Presidència (un 30% dels consellers consideren que és la més important) i la resta de conselleries esmentades ja obtenen uns percentatges molt més baixos (d'aquest tercer nivell n'hi ha una que sobresurt i que se situaria com la tercera més important: la d'Ensenyament).

Taula 59. Primera i segona conselleria més important de l'actual govern de Catalunya (1999)

Presidència	29%	11%
Governació	5%	8%
Economia i Finances	40%	32%
Ensenyament	8%	16%
Cultura	3%	3%
Sanitat i Seguretat Social	5%	13%
Política Territorial i Obres Públiques	3%	3%
NS/NC	8%	16%
n	38	38

Pel que fa a la filiació política, poques diferències es poden percebre entre els consellers de Convergència i els d'Unió. Com a conselleria més important uns i altres destaquen la d'Economia i Finances (el 41 i el 40%, respectivament) i la de la Presidència (el 36 i el 30%, respectivament). Més diferències hi ha entre els exconsellers i els que estan exercint el càrrec, ja que

la majoria del que ja han deixat de ser consellers esmenten com a conselleria més important la d'Economia i Finances (el 46%, respecte al 25% dels actuals), mentre que els que estan en actiu opten per la de la Presidència (just la meitat, respecte de la cinquena part dels exconsellers). I si dividim els consellers en funció de legislatura en la qual van estar en actiu, es pot percebre que en totes elles la conselleria considerada més important és la d'Economia i Finances menys en la cinquena, on es destaca la de la Presidència. A més, mentre que la valoració que es fa del departament de la Presidència augmenta legislatura rera legislatura, la que rep la conselleria de Sanitat i Seguretat Social va disminuint.

Si bé la conselleria d'Economia i Finances és, segons els consellers, la més important, la que té un pes menor, segons quasi el 40%, és la de Medi Ambient. En segon lloc, però amb un percentatge molt inferior, hi ha els que pensen que la conselleria menys important és la de Justícia. A més, no ens ha de passar per alt que un terç dels consellers entrevistats no volen respondre aquesta pregunta (ja sigui perquè els és molt difícil qualificar-ne una de poc important o perquè no volen desmerèixer l'activitat d'un dels tretze consellers).

Taula 60. Primera i segona conselleria més important de l'actual govern de Catalunya (1999)

Medi Ambient	37
Justícia	16
Agricultura, Ramaderia i Pesca	8
Indústria, Comerç i Turisme	5
Cultura	3
NS/NC	32
n	38

Si analitzem les respostes en funció de la filiació política dels consellers és interessant veure com mentre que la conselleria menys important que més destaquen els que estan afiliats a CDC és una que està assignada a Unió: la de Justícia (així ho consideren una quarta part, tot i que en el cas dels convergents el percentatge més alt és el d'absència de resposta —el 36%—), la conselleria menys important que més assenyalen els consellers afiliats a Unió és una que està assignada a Convergència: la de Medi Ambient (la meitat). I si volem buscar en els consellers independents el desempat entre convergents i democratacristians, el resultat és força contundent, ja que tots els independents consideren la conselleria de Medi Ambient com la que té un pes menor.

BIBLIOGRAFIA

ALBERTÍ, E. (1988), "Posició institucional del Consell Executiu o Govern". A: Diversos Autors. Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Vol. III, p. 365.

ALFONSO, A. de (1982), "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 25.

ÁLVAREZ, J. (1984), *Burocracia y poder político en el régimen franquista. (El papel de los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

BLONDEL, J. (1988), "Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: the Cases of Austria and Belgium". A: *European Journal of Political Research*, núm. 16.

BOTELLA, J. (1990), "Les élites polítiques de la Catalunya democràtica". A: *Papers*, núm. 33.

CALVET, J. (1999), "Les elits polítiques del Parlament de Catalunya. Un estudi sociològic i polític dels diputats de la cinquena legislatura". A: *Autonomies*, núm. 24.

CAPO, J. (1992), "La élite política local en España". A: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76.

CAPO, J.; BARAS, M.; BOTELLA, J.; COLOMÉ, G. (1988), "La formación de una élite política local". A: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59.

CUENCA, J. M.; MIRANDA, S. (1987), "La élite ministerial franquista". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1987, núm. 57.

FONT, T (1983), "Tendencias organizativas en la administración de las comunidades autónomas". A: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6

- FONT, T. (1990), "L'organització administrativa de la Generalitat de Catalunya". A: *Autonomies*, núm. 12.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1991), "Administración y empleo público en la comunidad autónoma del País Vasco: un balance". A: DIVERSOS AUTORS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, Vol. III.
- MAGRE, J. (1999), *L'alcalde a Catalunya*. Barcelona: Institut de Ciència Polítiques i Socials.
- MARCET, J. (1984), *Convergència Democràtica de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- MATAS, J. (1993), "La figura del secretari general a l'Administració de la Generalitat de Catalunya". A: *Autonomies*, núm. 17.
- MATAS, J. (1995), *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- MATAS, J. (1998), "Política i Administració a la Generalitat de Catalunya". A: CAMINAL, M.; MATAS, J. (editors). *El sistema polític de Catalunya*. Barcelona: Tecnos, UB, UAB.
- MATAS, J. (1999), *La figura del conseller a l'Administració de Catalunya (1980-1999)*. Barcelona, Escola d'Administració Pública (text mecanografiat).
- MESA DEL OLMO, A. (1991), "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A: DIVERSOS AUTORS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, Vol. III.
- MORATA, F. (1992), "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76.
- PITARCH, I. E. (1977), *Sociologia dels polítics de la Generalitat (1931-1939)*. Barcelona: Curial.
- PITARCH, I. E.; SUBIRATS, J. (1982), "Los diputados del Parlament de Catalunya de 1980". A: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 26.
- PUTNAM, R. D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs (Nova Jersey): Prentice-Hall.

RAMIÓ, C. (1995), "Características de la Administración de las Comunidades Autónomas: La estructura administrativa. El caso de la Administració de la Generalitat de Catalunya. A: *Revista Vasca de Administració Pública*, núm. 42.

ROSSI, A. (1970), "Status of Women in Graduate Departments of Sociology". A: *American Sociologist*, vol. 5, núm. 1.

SOBREQUÉS, J.; RIERA, S. (1982), *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979*. Barcelona: Edicions 62, Vol. III.

SUBIRATS, J. (1992), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.

SULEIMAN, E. N. (1974), *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton (Nova Jersey): Princeton University Press.

VINTRÓ, J. (1988), "Responsabilitat política del President i dels conseller". A: Diversos Autors. Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Vol. III.

VIVER PI-SUNYER, C. (1988), "El President de la Generalitat". A: Diversos Autors. Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Vol. III.