
Descentralització de l'Estat

PID_00257749

Jaume López
Ana Rico
Miquel Salvador

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores



**Jaume López**

Doctor en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Pompeu Fabra. Màster en Filosofia de les Ciències Socials per la London School of Economics and Political Science. Professor de Ciència Política a la Universitat Pompeu Fabra.

**Ana Rico**

Doctora en Sociologia per la Universitat Autònoma de Madrid, màster en Ciències Socials per l'Instituto Juan March i màster en Economia de la Salut per la Universitat de York (Gran Bretanya). Investigadora per l'Observatori Europeu de Sistemes Sanitaris de l'Organització Mundial de la Salut.

**Miquel Salvador**

Doctor en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Pompeu Fabra. Màster en Gestió Pública per la Universitat Autònoma de Barcelona. Professor de Ciència Política i de l'Administració a la Universitat Pompeu Fabra.

Índex

| | |
|---|----|
| Introducció | 5 |
| Objectius | 6 |
| 1. Descentralització i distribució territorial del poder | 7 |
| 1.1. Federalisme al món | 9 |
| 2. Polítiques de descentralització del sector públic: opcions principals de disseny | 12 |
| 2.1. Desconcentració administrativa | 13 |
| 2.2. Autogestió | 14 |
| 2.3. Devolució de poders | 15 |
| 2.4. Descentralització institucional o delegació | 15 |
| 2.5. Contractació externa de serveis | 16 |
| 2.6. Privatització | 17 |
| 2.7. Modalitats de descentralització: anàlisi comparada | 17 |
| 2.7.1. La dimensió política/administrativa i el problema de les responsabilitats polítiques i financeres de l'Estat | 17 |
| 2.7.2. La dimensió externa/interna i la qüestió del control democràtic | 18 |
| 3. Conseqüències de la descentralització del sector públic | 22 |
| 3.1. El federalisme fiscal: les teories econòmiques clàssiques sobre la descentralització del sector públic | 22 |
| 3.1.1. Des del costat de la demanda: William E. Oates | 22 |
| 3.1.2. Des del costat de l'oferta: la hipòtesi del Leviatan | 25 |
| 3.2. L'anàlisi política contemporània | 27 |
| 3.2.1. Descentralització a Alemanya: el parany de les decisions conjuntes | 27 |
| 3.2.2. Descentralització a Itàlia: el cercle viciós del subdesenvolupament | 29 |
| 3.2.3. Federalisme i estat de benestar: els treballs de Pierson | 32 |
| 4. Descentralització i innovació a la gestió pública | 34 |
| 4.1. Descentralització i processos de modernització de les administracions públiques | 35 |
| 4.2. La descentralització a la pràctica: el cas de l'Ajuntament de Barcelona | 38 |
| 4.2.1. Descentralització territorial: la creació i el desenvolupament dels districtes | 39 |

| | | |
|---------------------------|---|----|
| 4.2.2. | Descentralització funcional i externalització de serveis públics | 41 |
| 4.2.3. | Descentralització per democratització: la cooperació amb agents socials a l'ajuntament facilitador | 43 |
| 4.3. | El concepte de qualitat i els processos de transformació de les administracions públiques | 44 |
| 4.4. | Processos de transformació de les administracions públiques i l'orientació al ciutadà: l'Oficina de Gestió Unificada de la Generalitat de Catalunya | 46 |
| 4.4.1. | L'OGU i el procés de modernització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya | 46 |
| 4.4.2. | L'OGU: centralització funcional i descentralització territorial | 47 |
| 4.4.3. | La qualitat i l'orientació al ciutadà de l'OGU | 47 |
| 4.4.4. | L'Oficina de Gestió Empresarial | 49 |
| Resum | | 50 |
| Glossari | | 53 |
| Bibliografia | | 54 |

Introducció

Aquest mòdul, dedicat als processos de descentralització del poder als estats contemporanis, obre el tercer i darrer bloc temàtic del material d'estudi de l'assignatura. Com ja anunciàvem en el primer d'aquests blocs, tots els grans processos socials tendeixen a ser analitzats actualment com a interaccions dinàmiques entre actors organitzatius (jugadors) i institucions (regles del joc). D'acord amb aquest esquema, el mòdul "El govern representatiu" presenta en primer lloc les característiques cabdals de les institucions democràtiques i la seva evolució en el temps.

En segon lloc, s'analitzen les característiques dels actors polítics i socials més rellevants (partits, sindicats, moviments socials, etc.), les seves interrelacions mútues i les connexions que existeixen entre ells i els ciutadans en les societats contemporànies.

Finalment, aquest bloc temàtic es dedica íntegrament, és clar, al tema de les institucions i, més concretament, als dos processos de transformació institucional més rellevants des de l'últim terç del segle XX, com són la descentralització i la globalització.

Objectius

1. Definir el concepte de descentralització, tant des d'una perspectiva política (distribució territorial del poder) com des de l'òptica de les administracions públiques (prestació de serveis), i descriure la rellevància d'aquest fenomen en les societats contemporànies.
2. Classificar les diverses modalitats de descentralització política i les diverses polítiques de descentralització del sector públic que actualment s'apliquen.
3. Conèixer les principals teories que existeixen sobre les conseqüències de la descentralització dels estats contemporanis sobre la gestió i l'organització dels serveis públics.
4. Comprendre els diversos factors mediadors que es poden donar en cada país, i el procés mitjançant el qual aquests factors modifiquen i filtren els efectes potencials de la descentralització sobre les institucions i els actors d'un país.
5. Descriure les característiques cabdals del procés de descentralització del poder al nostre país, i les característiques de les seves conseqüències sobre el funcionament de les institucions de l'Estat.
6. Assenyalar els canvis paral·lels que s'han de donar en els instruments de gestió i en les organitzacions administratives per tal que la descentralització pugui funcionar correctament.

1. Descentralització i distribució territorial del poder

Podem considerar la descentralització, juntament amb la globalització, com dues tendències de la política actual. De fet, tot i anar en sentits contraris, totes dues impliquen aprimar el poder de l'estat, al menys pel que fa a la seva estructura política i administrativa central. La globalització política suposa un traspàs de competències i decisions cap a organismes supraestats. La descentralització, cap a unitats polítiques i administratives subestats.

Avui, amb major o menor grau, la majoria de les democràcies liberals han optat, o han consolidat, algun tipus de descentralització política. Així mateix, com veurem, aquesta descentralització també pot ser administrativa.

El terme *descentralització* es fa servir per designar diversos tipus de canvis institucionals que comparteixen el tret comú de transferir poder dels esglaons superiors d'una estructura organitzativa jeràrquica (per exemple, una empresa o un estat) a unitats més petites i autònomes, que poden estar situades dintre o fora d'aquesta estructura.

Diverses institucions internacionals –ONU, Banc Mundial, OCDE– reconeixen que la descentralització territorial ha esdevingut essencial, entre altres coses, per a la consolidació de processos de democratització. En democràcies consolidades, es considera que la descentralització territorial millora la qualitat de les decisions, tot i que (com veurem més endavant) també pot tenir inconvenients.

Indicadors de descentralització

El grau de descentralització d'un país s'avalua, sovint, en funció de tres indicadors: el percentatge d'ingressos de l'estat recaptats pels governs regionals i locals; el percentatge de despesa pública total que duen a terme aquests governs; i, finalment, l'amplitud i la importància dels sectors sobre els quals tenen competències, juntament amb la llibertat legislativa de què gaudeixen respecte de l'Estat central.

Quan parlem de descentralització assumim que els estats estan centralitzats, però també hi ha fórmules de distribució territorial del poder originàries. És a dir, a vegades les unitats subestats poden ser estructures de poder i d'autogovern previ a la constitució de l'estat que ara els agrupa. Quan aquest estat es crea conserven íntegrament o parcial l'autogovern que tenien. En aquests casos la distribució territorial comporta una descentralització política sense que, pròpiament, s'hagi produït un procés de descentralització.

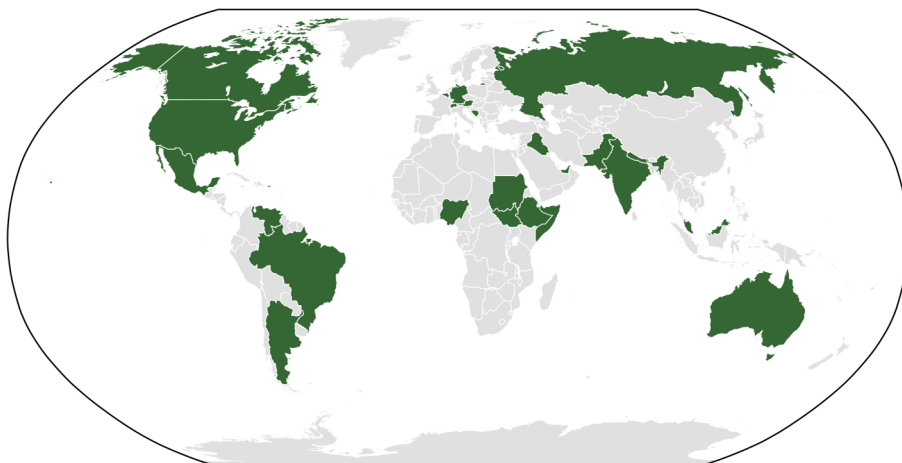
Quan s'analitza la descentralització política, no com a procés o tendència que s'ha vist incrementada en els darrers anys amb fórmules diverses, sinó com a repartiment del poder en diverses estructures polítiques territorials, sovint s'hi inclou tant els models de distribució territorial que han tingut un moviment *bottom-up* (de baix a dalt, concentració) com *top-down* (de dalt a baix). En aquest darrer cas, tant pot ser fruit d'un disseny constitucional (autonomies a Espanya), com d'una voluntat política que es manifesta amb reconfiguracions administratives i redefinició de polítiques públiques (regionalització a França).

Així, els processos de descentralització s'han promogut tant per motius polítics com per motius d'eficiència (més vinculats amb la gestió pública i a la reestructuració administrativa de l'Estat).

Processos de descentralització en diversos països d'Europa

Durant la segona meitat del segle XX, mentre que als països escandinaus, la Gran Bretanya i Holanda, es tendeix a donar primacia sobretot als governs locals, un bon nombre de països europeus trien l'àmbit regional de govern com a objectiu de la descentralització del sector públic. Entre aquests, hi trobem Àustria i Alemanya, que es configuren com a estats federals els anys cinquanta, mentre que a França, Itàlia i Espanya s'opta per la descentralització regional a partir de la dècada dels setanta.

Mapa del estats federals al món



Font: De Lokal_Profil, CC BY-SA 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=2706842>.

Estats Units i Suïssa

Són exemples d'una distribució territorial del poder originària. En el cas dels Estats Units, l'organització política és federal des de la creació del país i reconeixia a la Constitució el rol polític i administratiu dels estats federats (originàriament tretze) representats al Senat. A Suïssa, els cantons també són preexistents a la Confederació helvètica, i també són representats en la Cambra alta o Consell dels Estats.

1.1. Federalisme al món

Què tenen en comú tots aquests estats? Són els estats que s'autodefineixen com a federacions, encara que aquest nom no sempre aparegui en la denominació oficial, ni impliqui exactament el mateix model d'estat. Segons el *Handbook of Federal Countries* (2002), el 40% de la població mundial viu en una federació política, com són els casos de l'Índia (la federació més poblada del món), Estats Units, Rússia, Brasil, Mèxic, Argentina, Nigèria, Canadà, Alemanya, Àustria, Suïssa, o Austràlia, entre d'altres.

En tots aquests estats hi ha una distribució territorial del poder que, com a mínim, es reflecteix en un poder legislatiu bicameral. En la cambra alta hi són representades les unitats polítiques territorials, és a dir, les unitats federades, que poden disposar de diversos graus d'autogovern, però que constitucionalment suposen unitats constitutives de l'estat.

Tot i que totes les federacions disposen de parlaments bicamerals, no tots els parlaments bicamerals són a federacions. Per exemple, el parlament bicameral més antic del món és el del Regne Unit, que no és una federació (i la Cambra alta no té una lògica territorial). Així mateix, hi ha parlaments bicamerals on encara que la cambra alta pugui tenir una lògica territorial diferent a la cambra baixa, no necessàriament és indicatiu d'un estat federal (Espanya, Itàlia).

Denominacions diverses

A més dels països que oficialment es qualifiquen de “federació” (Federació russa) sovint també trobem altres denominacions com “Estats Units” (d'Amèrica, Mexicans) o “Confederació” (helvètica). També els estats federats tenen noms diversos: estats (EUA, Índia), cantons (Suïssa), lands (Alemanya), províncies (Canadà).

El **federalisme** o **principi federal** invoca el concepte llatí de pacte (*foedus*) com a principi organitzatiu d'un estat on hi ha autogovern a les unitats federades (*self-rule*) i existeix un govern compartit entre totes elles (*shared-rule*). Aquestes dues dimensions, com veurem, permeten analitzar el grau de federalisme dels diversos estats.

Per què hi ha distribució territorial del poder? En alguns casos, l'estat és el resultat d'unitats polítiques preexistents que s'agrupen per aconseguir certs avantatges (un mercat més gran, una capacitat d'autodefensa major, etc.) a canvi de compartir la sobirania originària. En la resta, el federalisme pot ser una bona eina per poder desenvolupar diversos principis o objectius combinats:

a) **El principi de subsidiarietat:** que acosta el govern als ciutadans tot facilitant una distribució de competències que les situï en la unitat política més propera territorialment i que pugui desenvolupar-les de manera eficaç o eficient.

b) **El principi de territorialitat:** que permet donar resposta al fet que la població està desigualment distribuïda pel territori i, per tant, si s'apliqués un principi democràtic estrictament per majories del conjunt de l'estat, algunes poblacions territorials quedarien sense una adequada representació. Això també es pot intentar corregir amb un sistema electoral, però el bicameralisme amb lògica territorial és la fórmula típicament federal.

c) **El principi de plurinacionalitat:** que permet que identitats nacionals diverses, territorialment localitzades, puguin tenir un grau d'autogovern i de visibilitat política adequats per a les diverses identitats nacionals coexistents en una mateixa federació.

Tots aquests avantatges han fet que, durant molts anys, el federalisme s'entengués com una eina de progrés i es vinculés amb un desenvolupament racional de la política.

A l'hora de valorar fins a quin punt es desenvolupa la descentralització política que implica el federalisme (o qualsevol altre tipus de descentralització política que no existeixi en un estat formalment federal) es poden utilitzar diversos criteris. Aquestes anàlisis ens permeten deixar enrere les denominacions polítiques diverses i disposar d'uns criteris més objectius per avaluar la descentralització política (més enllà de denominacions).

Per una banda, podem analitzar els països d'acord amb indicadors referents a les dues dimensions citades: autogovern (*self-government*), i govern compartit (*shared-government*). La primera fa referència al grau d'autonomia (despesa, recaptació, competències) de què disposen les unitats subestats. La segona, a com aquestes contribueixen a codefinir la política del conjunt de l'estat.

Una altra fórmula, menys sofisticada, consisteix a comparar el tant per cent de despesa pública que es reparteixen l'estat (federal o no) i les unitats subestats; el tant per cent de recaptació que realitzen cadascun dels nivells i el grau de reconeixement institucional (i, si escau, de la plurinacionalitat) que tenen les unitats subestats en el conjunt de l'estat o, fins i tot, en la seva representació exterior.

Principi de subsidiarietat i "serrells"

En alguns estats federals la Constitució fixa les competències de les unitats federades i en d'altres les del govern federal. Per exemple, al Canadà tot el que explícitament no és atribuït a les províncies ha de considerar-se competència del govern d'Otawa. En canvi, als Estats Units d'Amèrica tot el que la Constitució no fixa com a competència de Washington correspon als estats.

Federalisme i progrés

Els primers defensors de l'aplicació del principi federal a Espanya durant la Primera República (1873-1874), com Francesc Pi i Margall, foren seguidors de Pierre-Joseph Proudhon i el socialisme utòpic, perquè entenien que una república moderna i racional havia de ser federal i fundar-se en els principis de subsidiarietat i pacte lliure.

L'estat de les autonomies és un estat federal (implícit)?

Des que es van transferir les competències de l'estat del benestar (sanitat i educació, principalment) a les comunitats autònomes (1995), aquestes últimes assumeixen un percentatge de despesa elevat, que situa Espanya en les primeres posicions de descentralització pel que fa a aquesta dimensió. En canvi, des del punt de vista de la recaptació, a excepció d'Euskadi i Navarra, amb règims fiscals especials (concert i quota), la resta de comunitats autònomes presenten nivells de recaptació pròpia baixos en perspectiva comparada. Igualment, el grau de reconeixement institucional i govern compartit és baix: el Senat no és una cambra on es representen les comunitats autònomes, els màxims òrgans de l'estat no tenen una composició que reflecteixi l'estructura composta d'aquest (per exemple, un Tribunal Constitucional amb magistrats nomenats d'acord amb les comunitats), etc. En síntesi, no es pot afirmar que l'estat de les autonomies sigui equivalent a una federació.

Lectura complementària

T. Rodón (2015). *El miratge de l'autogovern. El sistema autòndic en perspectiva comparada.* Barcelona: Fundació Irla.

2. Polítiques de descentralització del sector públic: opcions principals de disseny

Les polítiques de descentralització i centralització del sector públic existeixen almenys des que existeix l'Estat. Totes dues comparteixen l'objectiu de redistribuir –cap avall o cap amunt– el poder polític estatal. Com ja hem vist en la introducció, aquestes transferències de poder es denominen descentralització quan és la cúpula d'una organització –el "centre", en aquest cas l'Estat central– la que decideix de transferir algunes de les seves competències i funcions a d'altres actors intraorganitzatius o extraorganitzatius.

De fet, els tipus principals de descentralització existents es classifiquen sobretot en funció de dues dimensions:

- 1) la **quantitat i la naturalesa** del poder que es transfereix;
- 2) la **posició**, interna o externa a l'Estat, dels receptors d'aquest poder.

Començarem examinant la segona d'aquestes dimensions. A la pràctica, del que es tracta és de discriminar si les unitats a les quals es transfereix poder estan formalment vinculades a l'estructura de controls polítics i administratius característica del sector públic en les societats democràtiques, o bé no hi estan. En aquest sentit es poden reconèixer dos tipus de polítiques descentralitzadores:

- a) la descentralització interna;
- b) la descentralització externa.

De fet, en la literatura sobre la descentralització, per externa s'entén simplement la transferència de poders a organitzacions que es regeixen pel dret privat, i no pas pel dret constitucional i administratiu propi del sector públic.

Un altre element diferenciador és la **naturalesa i l'abast dels poders** que es transfereixen:

- a) D'una banda, es poden transferir només **competències administratives i de gestió**, i això fa que les tasques encomanades a les unitats descentralitzades es redueixin a l'aplicació de les decisions preses en els centres directius que ocupen un lloc superior en la jerarquia organitzativa.

Lectura complementària

Dues bones discussions de les diferències entre alguns dels tipus de descentralització que s'analitzen en aquest apartat es poden trobar en els textos següents:

A. Mills (1994). "Decentralization and Accountability in the Health Sector from an International Perspective: What are the Choices?". *Public Administration and Development* (núm. 14, pàg. 282-283).

Descentralització externa i interna

Les organitzacions que es regeixen pel dret privat són principalment les empreses i les organitzacions no governamentals. En contrast, els governs regionals i locals estan subjectes a controls constitucionals i administratius semblants a aquells que afecten el govern central. Existeixen força categories intermèdies, de les quals parlarem més endavant.

| Modalitats de descentralització del sector públic | | | |
|---|---|---|--|
| | Administrativa (no autonomia de decisió i gestió) | | Política (autonomia de decisió i gestió) |
| Interna | 1. Desconcentració | | 2. Devolució |
| Externa | | 3. Delegació 5. Contractació externa | 4. Autogestió 6. Privatització |

Lectura complementària

Sobre l'ordenament jurídic espanyol, podeu consultar la referència següent:

E. García de Enterría; T. R. Fernández (1993). "La personalidad jurídica de las Administraciones Públicas". *Curso de Derecho Administrativo* (vol. I, pàg. 351-478). Madrid: Civitas. Particularment, els conceptes d'administració pública, corporació territorial, ens institucional i corporació sectorial privada ajuden a comprendre els detalls institucionals que caracteritzen, respectivament, les modalitats de descentralització 1, 2, 3 i 5. Pel que fa als tipus 4 i 6, es tracta de fenòmens molt recents i per això encara estan en ple procés d'articulació jurídica.

b) D'altra banda, també es pot transferir una part més o menys substantiva del **poder de decisió i planificació** sobre els objectius dels serveis públics descentralitzats, juntament amb els recursos necessaris per al seu exercici adequat.

La transferència d'aquest poder atorga un caràcter polític a aquest segon tipus de descentralització, ja que comporta la delegació paral·lela d'un grau considerable, tot i que variable, de responsabilitat política i financera sobre els resultats de la gestió duta a terme per les unitats autònomes.

Aquest caràcter polític és més acusat quan la descentralització de poders es dirigeix a unitats organitzatives els representants de les quals són elegits pels ciutadans.

De fet, les dues dimensions no generen unes categories totalment pures. A la pràctica, algunes de les modalitats de descentralització són en part internes i en part externes.

Aquest és el cas, per exemple, de la delegació o de la **descentralització institucional**, que comporta transferir poders a ens i a empreses públiques que en part estan subjectes al dret privat i, en part, al dret administratiu. El mateix passa amb la distinció entre descentralització política i descentralització administrativa, atès que la naturalesa dels poders que es transfereixen sempre és una qüestió de grau. Els quatre tipus bàsics de descentralització que hem descrit són més aviat, doncs, extrems d'un continuum i no pas categories excloents.

2.1. Desconcentració administrativa

Pel que fa a la descentralització interna, n'existeixen diverses opcions possibles.

La primera és la simple **desconcentració administrativa** a unitats jeràrquiques inferiors.

Normalment, els destinataris del poder transferit sota aquesta modalitat descentralitzadora tenen un grau d'autonomia relativament baix, es limiten a aplicar les decisions preses en unes altres instàncies.

Organització interna de l'INSALUT

El sistema sanitari espanyol té l'estructura següent. Els màxims òrgans de govern són el Ministeri de Sanitat i les conselleries de Sanitat de les set comunitats de via ràpida. Aquests òrgans prenen les decisions més importants, mentre que sovint en transfereixen l'execució a organismes públics o ens públics. El Ministeri, per exemple, delega en l'INSALUT, que s'encarrega d'executar les decisions ministerials a les deu comunitats de via lenta. Territorialment, l'INSALUT s'estructura en direccions provincials (que al seu torn apliquen els mandats d'aquest organisme públic) i àrees de salut (delimitacions administratives per a la prestació dels serveis sanitaris).

2.2. Autogestió

En alguns casos excepcionals, el traspàs de poder a aquestes unitats subordinades s'acompanya d'un grau considerable d'autonomia financera i operativa, i també, opcionalment, de la titularitat dels mitjans físics necessaris per a poder desenvolupar el servei, la qual cosa sovint es qualifica com a autogestió.

En aquest darrer cas, tot i que la transferència conserva algun dels avantatges de la descentralització interna –derivats del fet que els receptors del poder siguin unitats organitzatives internes de l'Estat–, perd formalment aquest caràcter i es converteix en externalització de serveis, perquè aquestes unitats administratives han d'optar per sortir del sector públic per tal que els seus membres es puguin convertir en propietaris del centre proveïdor de serveis públics.

Per això, l'autogestió constitueix una modalitat de descentralització en part interna i en part externa.

Diverses experiències europees en matèria sanitària

L'autogestió constitueix una de les iniciatives més innovadores dintre el panorama global de reformes dels estats de benestar europeus que s'han empès durant les darreres dècades. L'exemple pioner en són els trusts hospitalaris britànics, creats a partir del 1990, que són les figures organitzatives en què s'han transformat els hospitals públics a la Gran Bretanya després d'haver optat per sortir del sector públic. Així mateix, les cooperatives de metges d'atenció primària previstes en l'ampliació de la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya (Llei 11/95, de 29 de setembre, article DA 10a.), també constitueixen un exemple d'autogestió.

Els principals avantatges d'aquestes entitats són la motivació dels treballadors (si treballen més se'n veuran beneficiats directament) i l'espai més gran que permeten per a una regulació estatal adequada de les condicions (qualitat i equitat) sota les quals s'ofereixen els serveis públics. Un altre avantatge important és el fet que combinen postulats ideològics de la dreta (iniciativa i propietat privada) i de l'esquerra (treballadors propietaris dels mitjans de producció, autonomia de gestió).

Desconcentració sanitària a Espanya: l'INSALUT

Un exemple d'aquesta mena de descentralització en el sector sanitari públic espanyol és la transferència de funcions operatives a les direccions provincials de l'Institut Nacional de la Salut (INSALUT), als coordinadors d'àrees de salut o als gerents dels hospitals.



Seu de l'Institut Català de la Salut

L'autogestió

Tal com l'entenen Karl Marx i Friedrich Engels, l'autogestió consistia en el fet que els treballadors fossin propietaris dels mitjans de producció i dels beneficis que generés la seva activitat. D'aquesta manera es posaria fi a la lluita de classes derivada dels conflictes polítics entre el capital –els propietaris– i el treball –els obrers.

2.3. Devolució de poders

El segon tipus de descentralització pròpiament interna és la **devolució de poders** a governs regionals o locals. Ens hi hem referit anteriorment a l'abordar la descentralització política i la distribució territorial del poder.

Com que aquests governs són elegits democràticament i gaudeixen d'algun grau –variable– d'autonomia fiscal i de despesa, la transferència implica necessàriament el traspàs simultani de **responsabilitats polítiques i financeres** sobre els resultats de la gestió.

Una de les virtuts primordials d'aquesta estratègia de descentralització, com estudiarem més detalladament en el proper apartat, és que permet un control més gran per part dels ciutadans (*accountability*) sobre el finançament i la prestació dels serveis públics, vist que els governs regionals i els locals són més a la vora dels ciutadans que no pas els governs centrals. Igualment, a vegades difumina les responsabilitats entre diversos nivells de govern dificultant aquest mateix control.

2.4. Descentralització institucional o delegació

El tipus de descentralització següent que comentarem consisteix en la **delegació de funcions administratives i de gestió a òrgans i agències institucionals** vinculats d'una manera flexible a l'estructura jeràrquica del sector públic.

Es coneix, en el nostre ordenament jurídic, com a **descentralització institucional**, mentre que en la literatura politològica s'anomena **delegació**. Una altra vegada es tracta d'una modalitat a mig camí entre la descentralització interna i l'externa.

Exemple de descentralització institucional

L'exemple clàssic al nostre país n'és la figura jurídica d'organisme públic, molt utilitzada des de començament de segle al nostre país per a la provisió de serveis públics (García de Enterría i Fernández, 1993, pàg. 383). En aquest cas, vista la regulació jurídica vigent dels organismes públics, la naturalesa de la descentralització és gairebé netament interna.

Unes altres figures organitzatives que s'emmarquen dintre d'aquest tipus són els **ens**, els **consorcis**, les **fundacions** o les **empreses públiques**, d'utilització creixent per a la provisió de serveis públics, i d'una actualitat política màxima durant la dècada dels noranta.

Les diferències principals entre aquestes entitats rau en precisament en el seu grau –flexible– de vinculació amb l'estructura jeràrquica de l'Administració pública, la qual cosa fa que la transferència de poders a les figures jurídiques amb

Devolució de poders

Aquest terme suggereix que el poder estava originàriament a les mans dels mateixos governs que ara el reben. De fet, la formació dels estats moderns es fonamenta en la centralització progressiva de poder que abans tenien els antics regnes (com ara el d'Aragó) o principats (com ara el d'Astúries i el de Catalunya), i els governs locals o la mateixa societat civil.



Fundació Puigvert

un grau de vinculació menor –com ara les empreses públiques– hagi estat considerada per una bona part de la literatura com a processos d'externalització parcial de serveis.

Justificació de l'existència de consorcis i empreses públiques

De fet, històricament, la justificació jurídica d'organitzacions com ara els ens, els consorcis i les empreses públiques és precisament el desenvolupament d'activitats amb una dimensió de mercat clara, en les quals el sector públic se situa en una posició de competència amb altres empreses privades (García de Enterría i Fernández, 1993, pàg. 389).

Per això, tenen la virtut cabdal de permetre –si les comparem, per exemple, amb una delegació provincial del Ministeri– una gestió més ràpida i menys subjecta als controls propis de la jurisdicció administrativa que regula les activitats del sector públic. Per exemple, els seus treballadors no són sempre funcionaris –la qual cosa permet contractar i acomiadar el personal més ràpidament–, i les compres de subministraments necessaris per a donar el servei públic de què es tracta no requereixen en tots els casos una convocatòria prèvia de concurs públic. El fet que el control estatal sigui menor justifica que algunes d'aquestes figures es considerin externes al sector públic.

2.5. Contractació externa de serveis

Finalment, una accepció menys estesa i més controvertida del terme descentralització, que prové principalment de l'anàlisi econòmica, és aquella que pot ser definida com la **transferència de funcions del sector públic al sector privat**.

L'exemple més freqüent d'aquest tipus de descentralització és la **contractació externa de serveis públics a entitats privades** amb ànim de lucre o sense. És el cas dels centres educatius i sanitaris privats concertats amb el sector públic, que ofereixen els seus serveis públics finançats per l'Estat.

Aquesta estratègia es fa servir cada vegada més sovint, a més, per als serveis de suport, com ara la neteja, el menjar o els serveis informàtics. I és encara més freqüent en el sector empresarial privat. Les empreses tendeixen cada vegada més a externalitzar –és a dir, a transferir a unes altres empreses generalment de capacitat més reduïda– la producció de tots els béns intermedis i els serveis de suport que no estan directament relacionats amb els béns o els serveis en els quals s'especialitzen.

Lectura complementària

Podeu trobar una discussió interessant del procés d'introducció d'aquestes figures al sector públic espanyol en el text següent:

J. Martín; E. de Manuel (1998). "Reformas y cambios organizativos en el Sistema Nacional de Salud español". *Papeles de Economía Española* (núm. 76, pàg. 113-131).



Edifici de Telefónica a Barcelona

2.6. Privatització

Quan la contractació externa va acompanyada de la venda de centres i de serveis de titularitat pública a empreses privades, aquest fet s'anomena privatització, un fenomen que no trobem gaire sovint en l'àmbit de les polítiques de benestar, però que es fa servir molt des dels anys vuitanta en el cas dels antics monopolis públics, com ara l'electricitat, el gas, l'aigua, el telèfon, o els transports públics.

La descentralització de funcions és, en tots dos casos, clarament externa. Això no obstant, mentre que la privatització, com també l'autogestió, presenta un caràcter més clarament polític, la contractació externa a empreses privades se situa en un punt intermedi entre la descentralització administrativa i la de caràcter polític –igual que alguns tipus de delegació o de descentralització institucional dels serveis públics. A continuació, aprofundirem una mica més en aquestes diferències.

2.7. Modalitats de descentralització: anàlisi comparada

En aquest apartat tractarem dos dels aspectes més fonamentals dels processos de descentralització comparant les diferents modalitats.

2.7.1. La dimensió política/administrativa i el problema de les responsabilitats polítiques i financeres de l'Estat

La naturalesa política de la privatització, l'autogestió i la contractació externa implica que aquestes modalitats de descentralització comparteixin un tret important amb la devolució de poders a governs regionals i locals: la transferència de responsabilitats polítiques substantives a actors organitzatius diferents de govern central.

Tanmateix, les diferències en tots aquells aspectes que fan referència al tipus de responsabilitats que es transfereixen són importants, tot i que no han estat sempre degudament especificades, especialment pel que fa a la investigació econòmica.

En el cas dels governs autonòmics i locals a Espanya, el caràcter polític de la descentralització es deriva més de l'**autonomia legislativa** de què gaudeixen, i del **control democràtic** que els ciutadans exerceixen –ja que els nous responsables dels serveis públics poden ser destituïts mitjançant les eleccions autonòmiques i municipals–, que no pas de les responsabilitats financeres que assumeixen aquests governs.

En canvi, en el cas de la contractació externa, la privatització i l'autogestió, la situació és generalment la inversa.

La privatització

L'accepció sota la qual es fa servir aquest terme difereix del seu ús en el llenguatge polític quotidià. Es tracta de la seva accepció més delimitada i neutra. En contrast amb això, els sindicats i els partits d'esquerra el fan servir com a sinònim d'externalització, i a més li confereixen connotacions ideològiques pejoratives –vista l'oposició d'una bona part de l'esquerra a aquesta estratègia.

Lectura complementària

Sobre els múltiples matisos del terme *polític*, les diferències entre l'àmbit d'allò que és polític i l'àmbit administratiu, i les dificultats empíriques per a delinear clarament els dos àmbits, vegeu el text següent:

P. Starr; E. Immergut (1987). "Health Care and the Boundaries of Politics". A: C. S. Maier (ed.). *Changing Boundaries of the Political. Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe*. Cambridge: Cambridge University.

Encara que aquests centres privats que fan serveis públics sovint estan subjectes a regulacions estatals molt estrictes que en limiten substancialment l'autonomia de decisió, generalment tenen uns graus més elevats de responsabilitat financera sobre els resultats de la seva gestió que no pas els governs autonòmics i locals.

En definitiva, pel que fa al grau d'autonomia financera, es pot afirmar que la diferència clau entre la devolució de poders, d'una banda, i la privatització i l'autogestió, de l'altra, consisteix en la possibilitat de fer fallida.

Capacitat de supervivència dels governs autonòmics i locals

En el cas dels governs autonòmics i locals, resulta inconcebible políticament que desapareguin per causa d'un desastre financer, per la qual cosa es pot esperar que la seva capacitat de supervivència no depengui principalment de la qualitat de la seva gestió econòmica. En contrast, les empreses privades a les quals es transfereix la propietat dels centres proveïdors prèviament de propietat pública adquireixen mitjançant la descentralització responsabilitats financeres gairebé plenes. Després d'un període transitori en el qual generalment estan protegides de la competència de mercat, sovint estan plenament subjectes a la possibilitat de fer fallida si no gestionen bé els recursos que se'ls han atorgat.

En una posició intermèdia, tant les empreses privades concertades amb el sector públic, com els ens institucionals i empreses públiques, sovint són formalment responsables, legalment i políticament, dels seus resultats financers.

No obstant això, sovint no ho són pas a la pràctica fins a l'extrem d'arriscar la seva pròpia supervivència; els seus estatuts o els seus contractes amb el sector públic sovint preveuen explícitament que una part dels seus deutes en casos excepcionals els pugui cobrir l'Estat.

2.7.2. La dimensió externa/interna i la qüestió del control democràtic

Cal recordar aquí, a més, les diferències existents entre les modalitats de descentralització estudiades en aquest mòdul didàctic que es deuen a la posició més o menys externa a l'Estat dels destinataris del poder transferit. De fet, com anunciàvem més amunt, la distinció entre descentralització externa i interna fa referència a la qüestió central de les garanties que cada disseny institucional ofereix per a un **control democràtic** adequat de les actuacions del sector públic.

L'ajuda de l'Estat

Aquesta situació apareix relativament sovint a la pràctica. En el cas de les empreses privades concertades, això representa que aquestes entitats, que eren plenament responsables de les seves finances abans de rebre la transferència de funcions del sector públic, sovint estan més protegides del risc de fallida posteriorment.

De fet, més generalment, les principals diferències entre aquests sis tipus de descentralització es refereixen a la naturalesa dels controls que l'estat central exerceix sobre aquestes unitats autònomes. En particular, aquestes diferències es deriven del grau d'aplicació dels controls constitucionals, polítics i jurídics, associats a la responsabilitat de govern (*accountability*) de la qual és dipositari el sector públic en els sistemes democràtics.

En aquest sentit, la privatització, l'autogestió i la contractació externa –com també, en menor grau, la delegació de funcions a ens institucionals– es diferencien netament de la devolució i la desconcentració, perquè els controls jurídics, administratius i democràtics propis del sector públic no poden ser aplicats plenament a les organitzacions regides d'una manera total o parcial pel dret privat.

Naturalesa contractual dels centres concertats

Per exemple, la relació dels centres concertats amb el sector públic és de naturalesa contractual, per la qual cosa el tipus de control que s'hi exerceix és mitjançant la pròpia regulació dels contractes en el dret mercantil. Una cosa semblant passa en el cas de la delegació de poders a ens institucionals (vegeu-ne les referències al marge).

En aquest sentit és important tenir en compte la **naturalesa problemàtica** dels processos de descentralització amb un component polític molt marcat, i que no són acompanyats per la transferència paral·lela de responsabilitats i controls democràtics directes.

En la majoria d'aquests casos, a més, el traspàs de responsabilitats al sector privat o gairebé privat comporta una **pèrdua de control polític jeràrquic** per part del govern central sobre alguns àmbits i instruments d'actuació de l'Estat que ocupen un lloc crucial dintre de les responsabilitats democràtiques del govern i el Parlament.

Per això, resulta necessària una **regulació estatal estricta** i un **exercici eficient d'aquest control contractual** per tal de garantir que els objectius i les finalitats pròpies del sector públic es compleixin a la pràctica.

En cas contrari, la descentralització posaria en perill els fonaments de la legitimitat de l'Estat i del règim democràtic, perquè representaria un desistiment dels drets de representació atorgats al govern mitjançant la regla de la majoria.

Lectures complementàries

Per a tenir més informació de la relaxació dels controls jurídicoadministratius en el cas dels ens institucionals, vegeu l'apartat "Excursus sobre el abuso de la creación de entes institucionales como técnica de huida del derecho administrativo" del llibre següent: **E. García de Enterría; T. R. Fernández** (1993): "La personalidad jurídica de las Administraciones Públicas". *Curso de Derecho Administrativo* (vol. I, pàg. 351-478). Madrid: Civitas.

Una aplicació de les mateixes idees al cas del sector sanitari es pot trobar en les pàgines següents:

F. J. Villar Rojas (1995). "La huida al derecho privado en la gestión de los servicios de salud". A: Asociación de Economía de la Salud. *Cambios en la regulación de la sanidad* (pàg. 265-281). Barcelona: SG editores.

La **devolució de poders**, per contra, es caracteritza per un **predomini del control democràtic**, exercit principalment mitjançant les eleccions regionals i locals. Aquests governs, a més, estan sotmesos a un grau variable de control polític exercit pel govern central, encara que la seva posició respecte d'aquest no sigui generalment d'un caràcter clarament jeràrquic.

Finalment, els **governos regionals i locals**, com a part integrant de les administracions públiques, també estan **subjectes al control de la jurisdicció administrativa**.

Per contra, la **desconcentració** es caracteritza per un **predomini clar de la línia jeràrquica de control intern**, que barreja el control polític amb aquell que s'exerceix mitjançant el dret administratiu.

Finalment, la **delegació a agències i organismes autònoms** es caracteritza per una **utilització combinada** del control polític i contractual, i en un menor grau, de l'administratiu.

Malgrat les diferències esmentades pel que fa a les responsabilitats que es transfereixen i a la naturalesa dels instruments de control disponibles –contractes, control jeràrquic o democràtic–, els sis tipus de descentralització que hem discutit en aquest apartat comparteixen una sèrie de trets comuns importants pel que fa a l'**impacte** que se n'espera sobre la prestació de serveis públics, que els diferencien de l'estructura jeràrquica centralitzada.

Aquests **trets comuns** es refereixen al següent:

1) En primer lloc, al grau de control jeràrquic que roman a les mans del govern central, és a dir, a les escales superiors de la jerarquia administrativa. Aquest grau de control és sempre menor en un estat descentralitzat que no pas en un estat centralitzat, independentment del tipus de descentralització que estigui en joc.

2) En segon lloc, sembla raonable esperar que les semblances entre els diversos tipus de descentralització afectin també els factors intermedis que canalitzen i que modulen l'impacte de la descentralització sobre l'eficiència i l'equitat en la prestació de serveis públics.

Concretament, i pel que fa al tema de les **conseqüències de la descentralització**, al qual dediquem l'apartat següent, resulta raonable esperar que existeixi una relació entre el control i els resultats: és a dir, que tant la naturalesa dels mecanismes de control institucionals de què disposa el govern central, com l'efectivitat pràctica en l'aplicació d'aquests controls, constitueixin un factor determinant de l'eficiència i l'equitat en la prestació de serveis públics.

Aquests mecanismes institucionals de control actuen, doncs, com a variables intermèdies que canalitzen i modifiquen els efectes dels processos de descentralització sobre l'equitat i l'eficiència en la prestació de serveis públics.

De fet, aquest és un dels temes clau que discutirem a continuació. Malgrat que l'anàlisi se centra a partir d'ara en la devolució de poders, moltes de les conclusions que en traurem es poden aplicar també a d'altres modalitats de descentralització del sector públic.

3. Conseqüències de la descentralització del sector públic

L'objectiu principal d'aquest apartat és presentar una sèrie de contribucions teòriques clàssiques de l'economia i la ciència política sobre les conseqüències de la descentralització de l'Estat.

En aquest sentit, el punt de partida d'aquest apartat és la idea que no hi ha cap reforma organitzativa bona o dolenta per ella mateixa, sinó que les seves conseqüències depenen del marc institucional en què es recolzi.

Per tot plegat, l'anàlisi que duem a terme en les pàgines següents es dedica precisament a explorar els mecanismes institucionals i els dissenys organitzatius concrets que contribueixen a explicar els avantatges i els inconvenients de diversos models de descentralització del sector públic.

3.1. El federalisme fiscal: les teories econòmiques clàssiques sobre la descentralització del sector públic

Tractarem en aquest apartat els trets principals d'aquelles teories econòmiques clàssiques que han tractat el tema de les conseqüències que la descentralització té en el sector públic.

3.1.1. Des del costat de la demanda: William E. Oates

El primer dels enfocaments que comentarem el va formular originalment Oates i se centra en allò que els economistes denominen com el **costat de la demanda** (*demand-side*), amb la qual cosa es refereixen a les preferències dels ciutadans com a usuaris/consumidors de serveis públics.

El que Oates defensa és que la descentralització augmenta l'**eficiència assignativa** del sector públic per causa de l'heterogeneïtat territorial de les preferències dels ciutadans sobre els serveis públics.

Es tracta d'una idea força complicada, que examinarem detalladament. Convé començar per aclarir que la proposta d'Oates procedeix, en realitat, de l'anàlisi política clàssica i, en particular, d'**Alexis de Tocqueville**, un dels pares de la ciència política contemporània, que resumia aquesta idea en termes més intuïtius:

Lectura complementària

Pel que fa a les idees d'aquest autor, vegeu el text següent:
W. E. Oates (1972). *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich.

L'eficiència assignativa del sector públic

L'eficiència assignativa comporta que els recursos gestionats per un estat o una empresa es fan servir per a desenvolupar aquells béns o aquells serveis més valorats socialment.

"En les grans nacions centralitzades el legislador està obligat a dotar les lleis d'un caràcter uniforme, que no sempre s'adapta a la diversitat de costums i de districtes; com que no li és pas possible distingir casos especials, només pot procedir guiat per principis generals; d'aquesta manera s'obliga la població a adaptar-se als dictats de la llei, ja que la llei mateixa no es pot pas adaptar a les exigències i als costums de la població, la qual cosa és causa de problemes i de conflictes importants. Aquest desavantatge no existeix en les confederacions."

Alexis de Tocqueville. *Democracy in America* (1945, pàg. 168-169).



Charles Alexis Henri Clérel de Tocqueville
(1805-1859)

Sobre la base d'aquesta idea, l'argument d'Oates afirma que els països amb una estructura de govern descentralitzada permeten una diversificació més gran de les polítiques públiques, la qual cosa comporta una capacitat més gran per a respondre a les necessitats i a les demandes de la població.

Heterogeneïtat territorial de les preferències dels ciutadans sobre serveis públics

Imaginem que tenim dues comunitats autònomes on les preferències majoritàries dels ciutadans pel que fa a la despesa pública que s'ha de dedicar als serveis d'educació i de policia difereixen marcadament. En una es prefereix molta educació i poca policia, i en l'altra, molta policia i poca educació. En un estat centralitzat, possiblement el millor que poden fer els governants és elegir una solució intermèdia –com ara força educació i força policia–, amb la qual cosa cap comunitat no veurà satisfetes totalment les seves preferències. No obstant això, en un estat descentralitzat existeix la possibilitat que les preferències de les dues comunitats siguin totalment satisfetes, atès que cada govern autònom pot, en principi, elegir el nivell de despesa que consideri més acord amb les preferències dels ciutadans que viuen a la seva regió o estat federat, la qual cosa seria un exemple del que hem anomenat *diversificació de polítiques públiques*.

La capacitat més gran de resposta dels governants a les preferències dels ciutadans en els estats descentralitzats s'explicaria, segons Oates, perquè:

- 1) la mateixa autonomia política fomenta i permet la diversitat legislativa;
- 2) els governs regionals i els locals tenen una facilitat i efectivitat més gran a l'hora de recollir i actualitzar la informació rellevant sobre les preferències dels ciutadans que resideixen en el seu territori, com a conseqüència de:
 - a) la seva proximitat en relació amb els ciutadans;
 - b) la major homogeneïtat interna de les poblacions a les quals donen els seus serveis.

Les idees d'Oates es poden resumir molt breument: la descentralització té l'efecte principal d'augmentar la capacitat de resposta de l'estat a les necessitats dels ciutadans (*responsiveness*).

Mecanismes de control

Els mecanismes bàsics de control que incentiven aquests governs per recollir informació i orientar a la pràctica les seves polítiques amb vista a satisfer les demandes locals són principalment la motivació de servei públic i les eleccions regionals o locals, que garanteixen la substitució dels governants que no dissenyin les seves polítiques d'acord amb les preferències dels ciutadans.

Les seves hipòtesis, no obstant això, han rebut nombroses **crítiques** pel que fa a la feblesa d'alguns dels seus supòsits cabdals:

1) Oates assumeix que hi ha una diversitat territorial en les preferències dels ciutadans pel que fa a la composició i a l'abast dels paquets de polítiques públiques, la qual cosa constitueix un fet que cal comprovar empíricament;

2) d'altra banda, els seus crítics discuteixen l'efectivitat del vot com a mecanisme de control dels governants, l'orientació d'aquests pel que fa a l'interès públic, l'efectivitat més gran dels governs regionals i locals per a accedir a la informació sobre les preferències dels ciutadans, i la incapacitat relativa dels governs centralitzats per a diversificar les seves polítiques.

Quant a les *conseqüències negatives de la descentralització*, Oates assenyala que:

1) Si s'acompanya d'un grau elevat d'autonomia fiscal, pot agreujar les desigualtats socioeconòmiques i polítiques interterritorials, a causa de les diferències pel que fa als recursos, a la capacitat de recaptació i a l'efectivitat en la prestació de serveis entre governs.

2) Les externalitats que exerceixen uns governs sobre uns altres deriven en una disminució de l'eficiència.

Conseqüències de la ineficàcia dels governs autònoms

Per exemple, si un govern és ineficax o no inverteix prou en els serveis sanitaris, tot plegat pot generar un flux important d'usuaris que es desplacen a unes altres regions, on seran atesos amb càrrec als impostos pagats per la població local. El govern autònom ineficient genera, doncs, unes despeses externes que repercuteixen sobre el govern eficient, atès que aquest ha d'atendre i gastar recursos en una població que no els paga impostos.

Per això, Oates defensa la necessitat de limitar l'autonomia fiscal d'aquests governs i de fer servir com a complement les transferències financeres del govern central, les quals poden contribuir a corregir els desequilibris territorials i a compensar les externalitats.

Les externalitats

El problema de les externalitats és un dels factors que s'esmenten en la literatura posterior per argumentar que el disseny institucional òptim és la descentralització en l'àmbit regional de govern, en comptes de fer-ho en l'àmbit local.

3.1.2. Des del costat de l'oferta: la hipòtesi del Leviatan

En aquest context, el segon enfocament sobre les conseqüències de la descentralització, que es concreta a la banda de l'oferta, és el que proposen **Geoffrey Brennan i James M. Buchanan**, conegut en els debats acadèmics com la **hipòtesi del Leviatan**, que s'emmarca dintre l'escola de pensament denominada **elecció pública** (*public choice*).

La diferència principal amb la teoria del federalisme fiscal d'Oates és que aquest es concreta al costat de l'oferta. El punt de partida d'aquests autors és que la motivació primordial dels governants és aximitzar els seus interessos privats i, concretament, el pressupost de què disposen, per la qual cosa tendiran a augmentar la pressió fiscal sobre els ciutadans tant com els ho permetin les restriccions institucionals.

El vot, segons aquests autors, constitueix un mecanisme de control dels governants clarament insuficient. Per això, cal dissenyar les institucions de l'estat de manera que incorporin controls automàtics sobre els governants; aquesta és precisament la virtut cabdal de la descentralització.

L'argument general comporta en realitat un desenvolupament concret de les intuïcions dels pares del federalisme nord-americà, correctament il·lustrades en el fragment següent d'Alexander Hamilton de l'any 1787:

"El disseny d'un govern administrat pels ciutadans i per als ciutadans s'enfronta amb una gran dificultat: en primer lloc, cal garantir el control dels governants sobre els governats i, en segon lloc, cal forçar el govern perquè es controli ell mateix. La dependència de la voluntat dels ciutadans és sense cap mena de dubte el mitjà de control cabdal del govern; però l'experiència ha ensenyat a la humanitat que al capdavall és necessari prendre precaucions auxiliars."

Christopher Ross Bell (1989). "Between anarchy and Leviatan: A Note on the Design of Federal States" (pàg. 207).

Els principals factors mediadors, en la seva formulació més concreta, estan presos en aquest cas de l'economia industrial i dels treballs originals de **Charles Tiebout** sobre federalisme fiscal formulats durant els anys cinquanta, i defensen:

1) D'una banda, que la descentralització disminueix la tendència dels governants a augmentar els impostos mitjançant la **mobilitat dels ciutadans** a unes altres unitats territorials com a resposta a una pressió fiscal excessiva.

"El vot amb els peus"

És aquest el lema principal de la hipòtesi de Tiebout. La idea que reflecteix és que quan els ciutadans estan insatisfets amb els serveis públics, en lloc d'intentar forçar un canvi en el govern local corresponent mitjançant el vot, tendiran simplement a canviar de lloc de residència, per tal de poder accedir així a un nou proveïdor de serveis.

Lectura complementària

Pel que fa a les conseqüències de la descentralització concretes al costat de l'oferta, vegeu el text següent:

G. Brennan; J. M. Buchanan (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of the Fiscal Constitution*. Cambridge: Universitat de Cambridge.

2) D'altra banda, que tant la mobilitat dels ciutadans com el mateix disseny institucional federal promouen la **competència entre governs regionals o locals**, i que aquesta genera al seu torn un **augment de l'eficiència productiva** dels governs regionals i locals, que es manifesta en una disminució dels costos per unitat de servei públic produïda.

En resum, allò que es defensa és que els efectes combinats de la mobilitat i la competència constitueixen un incentiu efectiu per tal que els governs regionals i locals minimitzin costos en la provisió de serveis i, d'aquesta manera, també disminueixin la mesura del sector públic.

Finalment, els límits institucionals a l'apropiació de rendes privades per part del sector públic es tradueixen en un augment dels incentius a la inversió privada, la qual cosa promou el desenvolupament econòmic general.

Les hipòtesis de l'escola de l'elecció pública sobre les conseqüències del federalisme, tot i amplament acceptades des de la perspectiva dominant en l'anàlisi econòmica actual, han rebut moltes **crítiques** des d'altres disciplines:

1) Es defensa que la hipòtesi és **aplicable exclusivament al cas dels Estats Units**, que és on se centren la majoria de les investigacions empíriques dutes a terme sobre aquest tema. La mobilitat espacial dels ciutadans, que és molt alta als Estats Units, és relativament escassa en molts altres països.

2) Un altre tema controvertit, molt relacionat amb l'anterior, és que la competència intergovernamental se centri en tots els casos en la disminució d'impostos o en la minimització de costos. Més aviat al contrari, resulta raonable esperar que, si les preferències dels ciutadans afavoreixen la qualitat dels serveis públics per sobre de la disminució de la pressió fiscal, la descentralització pot generar un **augment de les dimensions i de la qualitat** del sector públic.

3) Finalment, unes altres crítiques a aquesta hipòtesi se centren en el caràcter conservador dels seus supòsits principals:

a) En primer lloc, la competència fiscal entre governs regionals i locals també pot generar efectes indesitjables, com ara la **generalització de la competència deslleial entre governs**, la qual cosa podria dur a disminuir la pressió fiscal per damunt dels límits raonables.

Diferències entre Europa i els Estats Units

De fet, el supòsit que els ciutadans prefereixen generalment un sector públic petit reflecteix, una altra vegada, trets culturals característics dels Estats Units. A la majoria de països europeus, ben al contrari, hi ha grups molt amplis de ciutadans que s'estimarien més de pagar més impostos per tal de poder disposar, d'aquesta manera, de serveis públics de més qualitat.

b) En segon lloc, una mobilitat espacial alta pot generar també **efectes distributius regressius**, en el sentit que la càrrega fiscal acabi recaient principalment sobre els individus "captius" en un territori determinat a causa de factors professionals, econòmics o socials.

c) En tercer i últim lloc, no està demostrat que en els estats de dimensions reduïdes trobem un nivell més elevat d'inversió privada i de desenvolupament econòmic. Més aviat passa el contrari, l'evidència sembla assenyalar que la competitivitat econòmica en l'etapa contemporània del sistema capitalista **requereix un estat de benestar fort**, capaç d'oferir bons serveis sanitaris i educatius.

La mobilitat

En molts casos, els individus que tenen una renda més alta, un nivell professional més elevat o càrregues familiars més petites, són aquells que poden canviar més fàcilment de domicili.

3.2. L'anàlisi política contemporània

Dintre de l'anàlisi política contemporània, hi ha tres contribucions que mereixen una anàlisi detallada, tant per la seva solidesa conceptual i empírica com per la possibilitat de comparar-les amb el cas espanyol. En primer lloc, presentarem les anàlisis de **Fritz W. Scharpf** (1998) i **Robert D. Putnam** i els seus col·laboradors (1993), sobre les conseqüències de la devolució de poders a Alemanya i a Itàlia, respectivament. En segon lloc, presentarem els treballs de **Paul Pierson** (1996 i 1998), que tracten el tema des d'una perspectiva teòrica més general.

3.2.1. Descentralització a Alemanya: el parany de les decisions conjuntes

El treball de **Scharpf** sobre el cas alemany posa de manifest la importància de les regles que dominen la presa de decisions conjunta entre representants de diferents nivells en els estats compostos com a factor mediador determinant de les conseqüències de la devolució de poders.

De bon començament, reconeixem **tres regles principals de decisió**:

- 1) la regla de la **unanimitat**;
- 2) la regla de la **majoria**;
- 3) la regla de la **presa de decisions unilateral o jeràrquica**.

La proposta de Scharpf assenyala que la dinàmica de les relacions entre nivells de govern genera naturalment una tendència al predomini informal de la unanimitat en la presa de decisions conjuntes, malgrat que la regla de decisió formal s'inclinés inicialment cap a la presa de decisions per majoria o al paper predominant d'un tercer actor –l'estat, el tribunal constitucional– que imposa unilateralment les seves decisions encas de conflicte.

Lectura complementària

El treball de Scharpf sobre el cas alemany es troba en el llibre següent:

F. W. Scharpf (1988). "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Policy and Administration* (núm. 66, pàg. 239-278).

El predomini de la unanimitat es deu al fet que resulta racional per a tots els participants de preferir la regla de la unanimitat –que els atorga poder de vet sobre les decisions percebudes com a lesives per als seus interessos– sobre la regla de la majoria.

Tot plegat té una sèrie de conseqüències indesitjables sobre el funcionament del sistema polític que aquest autor engloba sota la denominació de la **trampa de la decisió conjunta** (*the join decision trap*).

Nosaltres ens centrarem, per acabar, només en l'**inconvenient cabdal** que, d'acord amb aquest autor, presenta la descentralització. En concret, cal esperar que es generalitzin els retards o els bloqueigs en aquelles decisions que no siguin compartides, si més no, per un dels representants inclosos en la negociació, per causa de la capacitat de vet que la regla de la unanimitat atorga a cada un d'aquells que han de decidir.

Caràcter consultiu o caràcter executiu dels òrgans colegiats

Per fer-nos una idea més detallada d'aquest problema, pensem en el sistema de presa de decisions entre nivells de govern a l'estat espanyol. Moltes de les polítiques públiques, com ara la sanitat o la política fiscal, són discutides i consensuades a òrgans de decisions multilaterals, com ara el Consell de Política Fiscal i Financera o el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut.

El nombre de decisors en el cas d'aquest últim, per exemple, és de 34, que es correspon amb els 17 representants de les comunitats –els consellers de Sanitat– i els 17 representants del govern central –ministres i directors generals de ministeris relacionats amb la sanitat. Imagineu com pot ser de freqüent que com a mínim un d'aquests 34 no estigui d'acord amb alguna decisió, i els costos en esforços que pot comportar arribar a un acord. En part com a conseqüència d'això, els consells interterritorials tenen un caràcter consultiu en molts països –com ara el nostre.

No obstant això, com documenta Scharpf, a Alemanya i a la Unió Europea, on moltes de les decisions polítiques de més rellevància es prenen en òrgans decisoris d'aquest tipus, són molt freqüents els retards i els bloqueigs en la presa de decisions.

La conseqüència principal de la devolució de poders és que els costos de decisió interns de l'estructura organitzativa de l'Estat augmentaran molt i posaran en perill la viabilitat de qualsevol intent de reforma, per la qual cosa minaran la capacitat d'adaptació estratègica de l'Estat respecte als canvis en l'entorn econòmic, polític i social.

Costos i riscos

Els costos de decisió augmenten a mesura que s'incrementa el nombre de representants polítics inclosos en la presa de decisions. La contrapartida positiva, segons Giovanni Sartori, consisteix en el fet que disminueixen paral·lelament els riscos que la decisió perjudiqui una part important dels ciutadans representats. Altrament dit, cal esperar que també augmenti el nombre d'interessos socials representats en el procés de decisió, amb la qual cosa també augmentaria la responsivess.

Influència real del pensament de Scharpf

La hipòtesi de Scharpf sobre el parany de les decisions conjuntes ha estat molt influent en el panorama polític contemporani. Una de les seves aplicacions més conegudes, per exemple, és aquella que fa referència a la dinàmica de la presa de decisions en la Unió Europea, fins al punt que els seus treballs expliquen en part la modificació parcial de les regles de presa de decisions prevalents en les institucions europees, que estudiarem en el mòdul "Globalització econòmica i política".

En canvi, les **crítiques** que han estat realitzades en contra de les seves idees són extremament escasses. Això no vol dir, tanmateix, que no siguin pertinents. De fet, dos factors importants que Scharpf es descuida d'esmentar són els següents:

1) No tots els estats compostos es caracteritzen pel fet que la presa de decisions sigui conjunta i que en ella participin els governs regionals i centrals, sinó que aquest és un tret específic del model alemany.

2) Es pot defensar que la característica principal dels estats políticament descentralitzats és precisament que les decisions més rellevants per als ciutadans són d'àmbit regional, i no pas federal.

3.2.2. Descentralització a Itàlia: el cercle viciós del subdesenvolupament

La segona de les contribucions sobre les conseqüències de la descentralització que pot ajudar a comprendre el cas espanyol és l'estudi de **Putnam** i els seus col·laboradors sobre les regions italianes que analitzen l'anomenat *cercle viciós del subdesenvolupament*.

En aquest cas, els factors mediadors rellevants es refereixen a les característiques socioeconòmiques i sociopolítiques de cada regió concreta, en lloc de referir-se a les regles formals i informals que canalitzen la relació entre nivells de govern.

Lectures complementàries

Diverses són les obres en les quals podeu veure les idees d'aquests pensadors:

R. D. Putnam i altres (1983). "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government". *American Political Science Review* (núm. 77/1, pàg. 55-74).

R. D. Putnam (1986). *Institutional Performance and Political Culture in Italy: Some Puzzles about the Power of the Past*. Cambridge: Universitat de Harvard (Working Paper, núm. 8).

R. D. Putnam; R. Leonardi; R. Nanetti (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Universitat de Princeton.

En particular, la descentralització tindrà efectes diferents, d'acord amb aquests autors, segons el grau de desenvolupament econòmic i de capital social que existeixi a cada regió concreta.

Això comporta que els governs de les regions desenvolupades i amb uns nivells de capital social alts mostraran nivells de rendiment o d'efectivitat política alts.

Aquest és l'avantatge cabdal de la descentralització, atès que en els **territoris rics** i amb un teixit social fort genera el següent:

- 1) una receptivitat més alta a les demandes de la població per part dels polítics regionals;
- 2) un augment de la capacitat de reforma i d'innovació a les regions amb un nivell de capital social alt.

Per la qual cosa millora la seva situació respecte de l'etapa prèvia de centralització política.

No obstant això, el contrari és cert en el cas de les **regions més subdesenvolupades**, atès que els seus governs tendiran a ser menys efectius que el govern central.

Segons aquests autors, la dinàmica política i la situació de desenvolupament relatiu d'aquestes regions és molt difícil de canviar, perquè el grau de capital social depèn de factors institucionals informals que, al seu torn, estan subjectes a un grau d'inèrcia històrica alt.

Cercle viciós del desenvolupament

Les implicacions d'aquesta hipòtesi són francament descoratjadores. En un context social en què la tendència a associar-se i a confiar en els altres és baixa, fins i tot els individus que vinguin d'un entorn caracteritzat per nivells alts de capital social tendiran a adaptar-se, és a dir, a desmobilitzar-se en termes associatius i a desconfiar de les institucions i de la resta de conciutadans, i generaran allò que es coneix com a "cercle viciós del desenvolupament".

El principal inconvenient de la descentralització és, doncs, la reproducció de **desigualtats estructurals entre regions riques i regions pobres** o, en unes altres paraules, entre regions amb nivells alts i baixos de capital social.

El capital social

El capital social es refereix a la densitat de la xarxa associativa a cada regió. Els autors defensen que les associacions fomenten relacions d'interacció social basades en la confiança i la reciprocitat, la qual cosa contribueix a millorar el funcionament del govern.

Efectivitat política

Per efectivitat política entenem el grau de consecució dels objectius de govern o, en altres paraules, la quantitat i la qualitat de les polítiques públiques aprovades pel govern, i la mesura en què aquestes són capaces d'aconseguir resultats que estiguin d'acord amb les preferències i els interessos dels ciutadans. El terme original anglès que fan servir els autors és regional performance.

La **conseqüència principal** d'aquestes desigualtats estructurals que hem mencionat és l'**heterogènia resposta als drets dels ciutadans** pel que fa a l'accés als serveis públics.

Heterogeneïtat de les conseqüències de la descentralització

Mentre que en les regions amb un capital social alt la descentralització millora considerablement els serveis públics respecte de la gestió centralitzada, les regions més mal dotades estan atrapades en el cercle del subdesenvolupament econòmic, polític i social, per la qual cosa la descentralització pot comportar un empitjorament de la gestió de serveis, que amb el temps tendirà a reproduir-se.

Les principals crítiques rebudes se centren en el marcat determinisme històric present en l'obra d'aquests autors, en línia amb els postulats del nou institucionalisme històric.

La crítica principal és que l'entorn sociopolític i socioeconòmic no té perquè tenir un paper causal tan destacat. O que, si més no, els factors pròpiament polítics i institucionals poden servir per a trencar les dependències del camí històric marcadés.

Efectivitat política i capital social

L'evidència empírica assenyalada per Putnam i els seus col·laboradors, sense anar més lluny, semblen suggerir, per exemple, que la presència del partit comunista italià en alguns governs regionals també pot contribuir a explicar l'alta efectivitat política registrada en les regions amb capital social més elevat.

D'altra banda, l'evidència de Putnam i els seus col·laboradors apunta així mateix al fet que l'existència de governs estables i duradors en algunes de les regions més pobres en termes de capital econòmic i social dona lloc a un rendiment polític més gran que no pas el de la resta de regions de les seves mateixes característiques socials.

Aquests factors, que no apareixen tractats degudament en el treball sobre les regions italianes, desautoritzen el pessimisme present en les conclusions que fa: la descentralització potser pot reproduir les diferències d'efectivitat a curt i a mitjà termini, però a llarg termini, i si es donen les circumstàncies polítiques i institucionals adequades, pot promoure també un augment de l'efectivitat política de les regions inicialment pitjor dotades.

Transcendència de les seves idees

L'anàlisi que han desenvolupat aquests autors ha tingut un fort impacte internacional, sobretot en el sentit de modificar les polítiques vigents de cooperació amb els països en via de desenvolupament, que han passat a atorgar una importància central a la potenciació de les xarxes associatives d'aquests països.

Efectivitat política a Espanya

En la mateixa línia, sobre el cas d'Espanya, es destaquen també unes altres variables polítiques i institucionals que poden contribuir a millorar l'efectivitat política de les regions menys avançades (Rico, Fraile i González, 1999): en particular, el nivell de recursos econòmics disponible en l'àmbit regional, el grau d'autonomia política que es concedeixi a les regions, la difusió d'innovacions i reformes de les regions desenvolupades a les més pobres.

3.2.3. Federalisme i estat de benestar: els treballs de Pierson

En els apartats previs hem tractat el tema dels efectes generals de la descentralització sobre el funcionament del sector públic. En aquest apartat ens centrarem en les seves conseqüències concretes sobre el desenvolupament de l'estat de benestar.

Tant les teories econòmiques com les teories polítiques tendeixen a defensar que el federalisme comporta un grau menor de desenvolupament de l'estat de benestar.

Pel que fa a la ciència política, els treballs recents de Pierson ofereixen un resum creatiu i útil dels principals mecanismes causals considerats dintre d'aquesta disciplina:

1) Les estructures de presa conjunta de decisions pròpies dels estats federals o gairebé federals tendeixen a disminuir el grau de **responsabilitat i de control polític** (*accountability*) que recau sobre els governants d'un país. Això és així, a causa de diversos factors:

a) En primer lloc, perquè quan les decisions les prenen conjuntament –per exemple, representants del govern central i dels governs regionals– resulta menys visible qui és el responsable que s'hagi pres una decisió determinada.

b) A més, en els estats compostos, el govern central té menys grau de control polític jeràrquic sobre les organitzacions que presten els serveis de cara als ciutadans –governos regionals en un estat federal, unitats administratives subordinades en el cas d'un estat centralitzat.

El menor grau de responsabilitat i de control desincentiva el fet d'endegar polítiques populars per als ciutadans –com ara les polítiques de benestar–, perquè no queda clar que els governants que impulsen aquestes polítiques rebin el crèdit polític corresponent, a causa de la menor visibilitat que caracteritza la presa de decisions en els estats compostos.

2) Les institucions federals sempre ofereixen uns punts de vet més grans que no pas les centralistes, en el sentit següent: en un estat federal, cada paquet de reformes o de polítiques públiques ha de passar per òrgans de decisió addicionals que no existeixen en els estats centralitzats –per exemple, el senat, els parlaments i els governs regionals, el tribunal constitucional, etc.

Lectura complementària

Trobareu les idees d'aquest autor en l'article següent:

P. Pierson (1998). "Irresistible Forces, Inamovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity". *Journal of European Public Policy* (núm. 5, pàg. 539-560).

Impacte de la competència dels electors

En economia, l'argument principal, com hem vist, és que la competència entre governs regionals per atreure ciutadans/electors mòbils minimitzant impostos comporta una disminució dels fons disponibles per a desenvolupar polítiques socials.

Tot plegat comporta que existeixen més punts institucionals d'accés per tal que els actors polítics oposats a les reformes les puguin bloquejar amb èxit, mitjançant la imposició del seu poder de vet formal (en el cas dels governants o buròcrates regionals) o informal (en el cas de grups d'interès poderosos).

A hores d'ara, les hipòtesis clàssiques de la ciència política recollides per Pierson no han rebut pas crítiques sistemàtiques importants, però es poden destacar contraexemples.

El cas proporcionat per la reforma de l'atenció primària a Espanya

L'estudi sobre la reforma de l'atenció primària de salut a Espanya (Rico, Balaguer i González, 2000) contradiu en part els postulats teòrics que hem descrit fins ara. L'evidència empírica recollida per al cas espanyol posa de manifest que la descentralització ha generat, per regla general, un desenvolupament més accelerat de l'estat de benestar que no s'hauria donat pas sense l'estat de les autonomies. No obstant això, en alguns sectors, com ara l'atenció primària de salut, sí que hi ha l'evidència d'un bloqueig polític del procés de reforma en l'àmbit regional. Els efectes de la descentralització sobre l'estat de benestar sembla que depenguin de la configuració territorial del poder institucional i de les preferències dels ciutadans i de la resta d'actors polítics de cada regió.



Oficina de Benestar Ciutadà a Barcelona

Lectura complementària

Sobre les conseqüències de la descentralització autonòmica en el sector sanitari espanyol, consulteu el text següent:

A. Rico (1998). "La descentralización sanitaria en España: el camino recorrido y las tareas pendientes". *Papeles de Economía Española* (núm. 76, pàg. 49-66).

4. Descentralització i innovació a la gestió pública

A banda de la descentralització política, una altra transformació important que han experimentat les institucions polítiques i administratives ha estat la **descentralització administrativa**.

En presentar les característiques distintives dels processos de descentralització administrativa, la primera distinció clau és la que planteja la diferència entre descentralització territorial i **descentralització funcional**.

La diferència clau entre ambdues rau en el fet que la primera es refereix a una reproducció total o parcial de les funcions desenvolupades per l'òrgan descentralitzat a una part del territori, mentre que a la segona la descentralització se centra en les funcions, i l'àmbit d'actuació territorial es manté fix.

Més endavant ens aproximarem més al significat concret d'aquests dos tipus de descentralització administrativa i a la seva concreció en diversos casos empírics.

Aquests tipus de descentralització –que més aviat ha significat **desconcentració administrativa**, seguint amb les definicions dels apartats anteriors– han estat un dels canvis més significatius en l'evolució recent de les administracions públiques, tot i que no ha estat l'únic canvi que aquestes organitzacions han experimentat.

La major part d'aparells públics han vingut a replantejar, amb una pluralitat de programes de reforma i modernització des de les seves dimensions a la seva estructura organitzativa, les seves dinàmiques de funcionament o, a un nivell més estratègic, la seva **orientació vers la societat i els ciutadans** que serveixen.

Els apartats següents s'articulen seguint el fil conductor d'aquesta interrelació entre les transformacions concretes i la seva orientació al ciutadà. Per fer-ho es planteja una primera introducció als macroplantejaments de modernització de les administracions públiques per centrar-se posteriorment en algunes de les línies concretes endegades.

L'exposició d'aquestes línies es planteja seguint l'estudi del cas de la descentralització a l'Ajuntament de Barcelona, tant en la seva dimensió territorial com funcional.

Després passarem a un dels conceptes actuals que presideixen aquestes modificacions, el concepte de **qualitat**. Finalment, i a tall de recopilació, es comenta una experiència concreta de modernització –la pionera Oficina de Gestió Unificada de la Generalitat de Catalunya, i la seva successora, l'Oficina de Gestió Empresarial–, en la qual conflueixen els diferents elements comentats en connexió amb una nova orientació al ciutadà.

4.1. Descentralització i processos de modernització de les administracions públiques

L'evolució recent dels aparells públics a Espanya i Catalunya registra un creixement tan important com accelerat, que va des del canvi en les competències i dimensions de l'Administració central fins al desenvolupament de les administracions autonòmiques i locals. Tot i això, aquest creixement no ha significat, en la major part de casos, una transformació important en la manera d'estructurar-se, de definir les relacions laborals amb els seus empleats, ni de realitzar les seves funcions i activitats.

Així per exemple, i com a resultat del procés de descentralització política, les comunitats autònomes havien desenvolupat uns aparells administratius propis però molt semblants entres elles i també molt semblants amb l'Administració de l'Estat. És a dir, no van aprofitar la possibilitat d'innovar en els seus aparells administratius per a adaptar-los a les seves necessitats particulars i a les noves demandes de béns i serveis que apareixien com a conseqüència del seu propi desenvolupament. Es configuraven així uns dissenys d'estructura i de personal quasi idèntics, "unes noves administracions amb antics dissenys organitzatius".

Les dues grans mancances que es desprenen dels models burocràtics d'administració predominants als aparells públics són:

1) La necessitat de **millorar el funcionament del sector públic**: les rigideses de les burocràcies tradicionals i l'obsessió per la normalització incrementaven el cost de l'actuació pública, a més de dificultar-ne l'adaptació als canvis que es produïen en el context social.

2) La **dimensió democràtica de les administracions públiques**: la normalització de processos i l'estandardització de respostes converteixen els destinataris de l'actuació dels serveis públics en usuaris o administrats, menystenint la dimensió de ciutadans associada a uns drets i deures amb contingut substantiu propi.

Considerant aquesta situació de partida, i influïdes per les transformacions que es produïen en els aparells administratius de bona part dels països del nostre entorn de referència –especialment pel Regne Unit i els Estats Units, més que no per França o Alemanya–, les administracions públiques van posar en marxa

Lectura recomanada

Amb relació a aquesta problemàtica, vegeu l'article següent:

C. Ramió; E. Alcover; M. Salvador (1997). "Clientelismo, mimetismo e innovación en las administraciones autonómicas". A: Fundación Encuentro. *Informe España 1996. Una Interpretación de la Realidad Social*. Madrid: Fundación Encuentro.

diverses iniciatives que, sota diferents encapçalaments, pretenien transformar l'estructura, els recursos humans i la manera de funcionar, amb vista a canviar el rol de les institucions al si de la societat.

Darrere aquests plantejaments de canvi hi havia un nou concepte de gestió aplicat a les administracions públiques, que té importants implicacions pel que fa a la consideració dels ciutadans i quin ha de ser el seu rol respecte de l'actuació dels aparells públics. Es tracta del New Public Management o la **xnova gestió pública** (NGP).

En el conjunt de noves estratègies i propostes per a la millora de la gestió pública pot distingir-se entre un enfocament, que pot anomenar-se **neoempresarial**, centrat a introduir mecanismes de mercat a la gestió pública; i els corrents **neopúblics**, que pretenen la reinvençió del sector públic des del sector públic (amb criteris que més aviat busquen anar més enllà del que funciona al mercat). Cal dir que els primers han gaudit d'un major impacte i han suposat la guia per a la modernització de nombroses administracions. Alguns exponents de la NGP amb enfocament neoempresarial són els treballs de David Osborne i Ted Gaebler per al cas nord-americà, o Michael Barzelay per al britànic.

Plantejaments d'Osborne i Gaebler (neoempresarial)

En el seu llibre *La Reinvençió del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Osborne i Gaebler exposen deu principis que resumeixen el seu plantejament de reforma:

- Govern catalitzador: millor portar el timó que remar (tendir a externalitzar la implementació de polítiques, reservant-se'n el control, tot i que generalment només en la vessant econòmica).
- Govern propietat de la comunitat: millor facultar que proveir (crear capacitats a la societat per retirar l'actuació pública de forma progressiva).
- Govern competitiu: injectar competència a la prestació de serveis (introduir la lògica del món privat a les organitzacions públiques).
- Govern per objectiu: dels procediments a les missions (superar l'enfocament normalitzador de la burocràcia per centrar l'atenció en allò que es pretén assolir).
- Govern dirigit als resultats: dels inputs als outputs (centrar-se en les fites i no en els mitjans).
- Govern inspirat en el client: de l'interior a l'exterior (superar la lògica de funcionament per criteris inspirats a l'interior de l'aparell públic per prestar atenció al destinatari del servei –al que no es considera ciutadà sinó client–).
- Govern empresarial: guanyar en lloc de gastar (com a lògica prioritària per als pressupostos públics).
- Govern previsor: millor prevenir que curar (desenvolupar les capacitats de planificació i anticipació en l'actuació pública).
- Govern descentralitzat: de la jerarquia a la involucració (tot recuperant un concepte clau dels processos de modernització, es proposa incrementar l'autonomia de les unitats per afavorir la seva implicació en els objectius de l'administració).
- Govern orientat al mercat: provocar el canvi mitjançant el mercat (com a gran referent per a transformar les administracions públiques).

Lectures complementàries

Per conèixer millor les idees d'aquests autors podeu consultar els textos següents:

M. Barzelay (1992). *Breaking Through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California.

D. Osborne; T. Gaebler (1994). *La Reinvençió del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Plantejaments de Barzelay

Al llibre *Breaking Through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Barzelay diferencia el paradigma burocràtic del postburocràtic per mitjà de nou trets definidors de cadascun:

| Paradigma burocràtic | Paradigma postburocràtic |
|---|---|
| Interès públic | Valors i resultats per als ciutadans |
| Eficiència | Qualitat i valor |
| Administració | Producció |
| Control | Adhesió a les normes |
| Funcions, autoritat i especialització estructural | Identificar missions, serveis i resultats |
| Justificació dels costos | Valor de la prestació |
| Responsabilitat imposada | Construir responsabilitat i tenir cura dels recursos humans |
| Regles i procediments | Comprometre's amb els problemes i innovar |
| Sistemes administratius | Introduir el mercat, l'elecció, els valors, els incentius i l'avaluació |

Visió neopública

- Es reforça el concepte de ciutadania perquè permeti l'expressió activa de les opinions. El concepte de ciutadania ha de servir per, mitjançant un discurs obert i pluralista, recrear la legitimitat política a l'Administració pública.
- S'han de reforçar els valors de la cosa pública dels empleats públics i crear una cultura administrativa associada tant a l'eficàcia i l'eficiència com a l'ètica en la gestió pública.
- Reconèixer nous drets amb garantia als ciutadans.
- Tenir com a horitzó la satisfacció del ciutadà en la utilització dels serveis públics, així com la simplificació del sistema o procediment i temps per accedir-hi. Aprovar i organitzar nous serveis públics, amb o sense externalitzacions.
- Actuar amb principis i valors, com la universalitat i la igualtat, en els serveis públics contraposats als d'economicisme i gestió.
- Incrementar la qualitat i el nombre dels serveis públics.
- S'ha de definir clarament quins àmbits de la gestió pública poden ser objecte d'externalització (prestació de serveis públics per organitzacions privades amb o sense ànim de lucre) i quins no poden ser-ho des de la perspectiva de les necessitats i drets dels ciutadans. En el cas dels serveis externalitzats s'ha de garantir la direcció, control i avaluació de les autoritats públiques des d'una perspectiva econòmica, legal i de defensa dels ciutadans com a receptors dels serveis públics.

Lectura complementària

Per a una comparació d'enfocaments vegeu:

C. Ramió (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 21). Caracas.

Les fallides del model burocràtic que pretenen resoldre les receptes de l'NGP són, sobretot, les que es vinculen a la ineficiència en el funcionament de l'Administració pública. L'NGP propugna plantejaments de reducció del sector públic, com els que caracteritzen els programes de modernització de les administracions nord-americana i britànica. Tanmateix deixen per resoldre les mancances de la dimensió democràtica dels models burocràtics.

Tot i les mancances que es deriven del model d'administració que resulta d'aplicar els plantejaments i les tècniques de l'NGP, especialment pel que fa al vessant democràtic, el nivell de desenvolupament de les estratègies d'aquest enfocament, com també la vigència de bona part dels seus postulats en els programes de reforma de les administracions públiques, mereixen una anàlisi més detallada per tal de comprendre i valorar els continguts i l'abast de les darreres tendències en les transformacions de les institucions administratives contemporànies.

Amb aquest objectiu es proposa una aproximació mitjançant tres elements clau que apareixen amb molta insistència en bona part dels programes de transformació de les administracions públiques:

- 1) descentralització;
- 2) qualitat;
- 3) orientació al ciutadà.

Per facilitar l'aproximació a aquests tres elements de canvi institucional de les organitzacions públiques, es combina la seva explicació amb el comentari de diversos àmbits i experiències concretes d'aplicació de les propostes modernitzadores.

4.2. La descentralització a la pràctica: el cas de l'Ajuntament de Barcelona

A començament dels anys vuitanta, l'Ajuntament de Barcelona inicià un procés de descentralització que es plantejava, com a objectius principals:

- 1) augmentar i millorar els serveis municipals;
- 2) racionalitzar i tecnificar l'administració municipal;
- 3) fomentar la participació ciutadana;

- 4) apropar la gestió al ciutadà;
- 5) combatre les desigualtats i els desequilibris.

El seguiment de com s'ha concretat aquest procés permet d'oferir una imatge de les dues dimensions més importants dels processos de descentralització: la **territorial** i la **funcional**.

4.2.1. Descentralització territorial: la creació i el desenvolupament dels districtes

En el cas de Barcelona, i per tal d'assolir els objectius plantejats, l'Ajuntament va iniciar un procés de descentralització territorial basat en unes divisions anomenades **districtes**, que pretenien esdevenir una nova interfície de contacte que millorés el funcionament de l'administració municipal, apropant-la al ciutadà i afavorint la seva participació (Ajuntament de Barcelona, 1995 i 1999).



Ajuntament de Barcelona

La **descentralització territorial** es basa en la creació d'una xarxa d'organitzacions descentralitzades que reproduïxen, totalment o parcialment, les funcions desenvolupades per l'òrgan descentralitzador a diferents parts del territori.

Per operativitzar aquest procés, l'Ajuntament va optar per mantenir els serveis centrals agrupats per sectors a partir d'una divisió funcional per àmbits temàtics –Serveis Generals, Serveis Personals, Urbanisme, Via Pública– i definir deu **districtes**. El desenvolupament del procés de descentralització es pot classificar en **tres fases**, on es recullen les diferents estratègies endegades:

Els deu districtes de Barcelona

Aquests districtes són: Ciutat Vella, Eixample, Nou Barris, Sant Martí, Sant Andreu, Horta- Guinardó, Gràcia, Sarrrià-Sant Gervasi, Sants-Montjuïc i les Corts.

1) La primera fase (1979-1985): les bases de la descentralització

En aquesta fase es planteja la primera reflexió sobre el procés descentralitzador:

- a) s'estableix la divisió territorial;
- b) es configura el rol dels districtes com a unitats descentralitzades;
- c) es donen les primeres pautes amb relació a la participació ciutadana.

L'estratègia característica d'aquesta fase és que es produeix la **descentralització territorial**.

2) La segona fase (1985-1987): la implementació dels acords

L'organisme encarregat de tirar endavant aquest procés rep el nom de **Comissió Municipal de Descentralització i Participació Ciutadana**, la qual té associada una **comissió tècnica**.

En aquesta fase s'inicia el procés efectiu de traspàs de funcions i competències, a partir d'un estudi detallat de la viabilitat de cadascuna d'elles. L'estratègia característica d'aquesta fase és la **descentralització per trasllat de responsabilitats**. Es tracta més aviat d'un procés de desconcentració que no de descentralització.

Serveis transferits als districtes

Els principals tràmits i serveis que actualment estan descentralitzats en els districtes són:

- Serveis generals: Padró d'habitants, Registre general, Informació general.
- Serveis tècnics: Llicències d'activitats, Llicències d'obres i notificació d'obres menors, Ocupació de la via pública, Guals i reserves d'aparcament i Denúncies per infraccions municipals.
- Serveis personals: Joventut (vacances per a joves), Cultura (centres cívics), Esports (promoció esportiva i instal·lacions esportives), Sanitat (prevenció sanitària, revisions mèdiques i vacunació a les escoles), Serveis socials (urgències socials, informació, centres de vellesa, ajuda domiciliària).

Amb relació a aquests tràmits i serveis, els sectors s'encarreguen del disseny de polítiques i programes, de l'orientació i recolzament als districtes, de l'elaboració de protocols d'actuació i de les funcions d'avaluació. Els districtes s'encarreguen d'implementar els programes, tot adaptant-los als seus respectius territoris, de prestar efectivament els serveis, i apartar les seves visions al disseny de les polítiques de la ciutat.

3) La tercera fase (1987 en endavant): el desenvolupament dels districtes

Amb l'inici de l'aplicació de les **Normes Reguladores de l'Organització dels Districtes i de la Participació Ciutadana** s'assentaven les bases per articular una veritable **administració municipal adaptada** a cadascun dels deu districtes. Així, els òrgans executius dels districtes es troben sota un doble control:

- a) el polític, representat pel **Consell de Districte**;
- b) el tècnic, que es correspon amb el **gerent de Districte**.

En els últims anys (2018) s'ha produït una ampliació de la participació amb la introducció de Consells de barri (un nivell per sota del Consell de Districte). En sentit contrari, un nombre important d'empreses públiques que treballaven a nivell de districte, en relació amb infraestructures, han estat substituïdes per empreses públiques d'àmbit municipal.

La descentralització en xifres

El desenvolupament del procés descentralitzador a Barcelona ha significat que, mentre el 1986 treballava als districtes el 7,21% del personal de l'Ajuntament, el 1997 el percentatge era de prop del 26,5% del personal. L'any 1988 el pressupost assignat als districtes significava el 7,1% del total de l'Ajuntament, mentre que el 2018 era de prop del 15% del total.

Amb relació als objectius que es plantejava, el resultat del desenvolupament del procés descentralitzador a Barcelona ofereix un **balanç** positiu:

- a) Pel que fa a la **dimensió administrativa**, en la mesura que s'han assolit bona part dels objectius d'aquest àmbit: augmentar i millorar els serveis, racionalitzar i tecnificar l'administració municipal, apropar la gestió als ciutadans.
- b) En la **dimensió política**, tot i que s'han obtingut resultats molt importants, tan sols s'han assolit parcialment les fites de caràcter polític: fomentar la participació ciutadana i superar les desigualtats i desequilibris (Amorós, 1999).

4.2.2. Descentralització funcional i externalització de serveis públics

La **descentralització funcional** ha estat l'altre vessant del procés transformador que destaquem pel que fa a l'experiència de l'Ajuntament de Barcelona.

Es tracta d'una descentralització que no es fonamenta en el territori, sinó en l'àmbit material d'actuació. És a dir, la unitat responsable cedeix una part o la totalitat de l'exercici d'una competència o funció a una altra unitat, que pot ser interna (**descentralització o desconcentració**, segons què es cedeixi) o externa (**externalització**).

Lectura recomanada

Pel que fa a l'anàlisi comparada entre dos models de descentralització a escala municipal, vegeu la publicació següent:

M. Amorós (1999). *La descentralización en Barcelona y Birmingham: análisis comparado de los procesos de descentralización política y administrativa en el Ayuntamiento de Barcelona y en el Birmingham City Council*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

Es diferencia així el cas de la **descentralització institucional** –quan l'organisme descentralitzat roman dins l'organització pública o n'és dependent– i l'**externalització** quan l'organisme descentralitzat és aliè a l'Administració Pública o manté una vinculació flexible amb l'Administració.

Una de les concrecions més importants del procés de descentralització funcional de l'Ajuntament de Barcelona ha estat la **descentralització institucional**. Aquest procés s'ha dut a terme mitjançant la creació d'organismes descentralitzats externs a l'Ajuntament que, amb diferents figures juridicoorganitzatives, han assumit la gestió de funcions de diversos àmbits. Les competències de planificació, programació i control s'han mantingut, però, a les mans dels serveis centrals.

En els programes de modernització, l'opció de descentralització institucional es vincula a les millores que permeten aconseguir més eficàcia i eficiència de l'actuació pública.

Així, sota suposades noves formes de gestió i organització, la creació d'organismes externs a l'Administració, en la major part dels casos sota formes jurídiques pròpies del dret privat, ha vingut a representar, de facto, una fugida de les rigideses de funcionament que s'atribuïa a les administracions del nostre país.

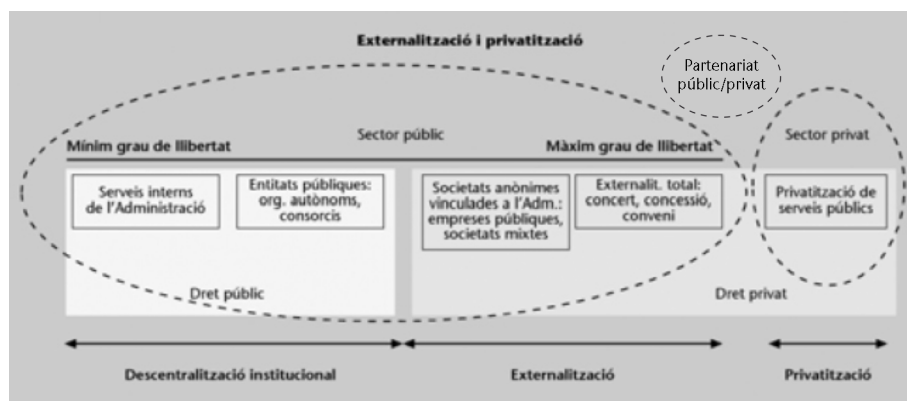
La flexibilitat i la major autonomia amb què poden actuar ara aquestes organitzacions, com també la seva especialització en àmbits concrets, hauria de permetre aconseguir millores en la gestió i en la capacitat d'oferir resposta a les demandes dels ciutadans.

Entre la multiplicitat de figures jurídiques que poden prendre aquests organismes externs adscrits a l'Ajuntament, en la major part de casos no hi ha una clara determinació de quina és la millor o més adequada en cada cas.

En bona part de les administracions del nostre país l'externalització i privatització de serveis públics ha portat a una certa superposició o confusió. A tall d'aclariment, l'esquema següent recull les principals figures mitjançant les quals s'ha concretat la descentralització, diferenciant-les a partir del marge de llibertat que permeten i el dret que s'aplica al seu funcionament.

Descentralització i externalització parcial

Tal com s'ha indicat anteriorment, s'entén per descentralització institucional aquell procés de descentralització en el qual els ens descentralitzats són ens públics o empreses públiques, amb diferent naturalesa jurídica però dependents de la mateixa organització que descentralitza. Cal assenyalar que en l'àmbit de la gestió pública aquest procés també ha rebut el nom d'externalització parcial, per diferenciar-la de l'externalització total a ens o empreses alienes a l'organització pública que descentralitza.



Font: elaboració pròpia a partir de Mas (1999).

Partenariat públic/privat

Fórmula de col·laboració –de desenvolupament recent– en la qual dues o més organitzacions públiques i privades independents col·laboren de manera voluntària per desenvolupar conjuntament productes i/o serveis i comparteixen riscos, costos i beneficis. Per exemple, en la construcció d'infraestructures, com túnels o autopistes.

A diferència de la descentralització funcional, la privatització de serveis representa la transferència a la iniciativa privada de la propietat d'actius públics i de les responsabilitats en la provisió, el finançament, la producció i l'adquisició de serveis públics; les capacitats de control per part de l'Administració queden molt més limitades.

4.2.3. Descentralització per democratització: la cooperació amb agents socials a l'ajuntament facilitador

Una tercera dimensió del procés descentralitzador consisteix en la **incorporació d'agents socials**. Aquests agents poden anar des d'empreses privades fins a associacions i ONG en els processos de decisió i gestió de diversos àmbits de l'actuació municipal (Amorós, 1999).

Seguint amb la idea que la iniciativa, la gestió i els processos de decisió han de localitzar-se al més a prop possible dels problemes que s'han de resoldre, es proposa l'anomenat **govern facilitador** –que també ha rebut altres noms com ara *govern relacional* o *govern pluralista*.

El govern facilitador consisteix en el fet que l'Administració deixi de fer directament tot allò que pugui ser realitzat, seguint els principis que regeixen els serveis públics, pels agents socials.

Aquest plantejament proposa redefinir el rol del govern municipal, que passaria de ser un prestador de serveis públics a impulsar, incentivar i liderar iniciatives al servei de la societat, incorporant i implicant els agents socials en la seva consecució.

El gràfic següent il·lustra la direcció del canvi que es deriva d'aquest plantejament.



Font: Ajuntament de Barcelona (1999).

Govern facilitador i govern obert

En el mòdul anterior hem parlat del concepte de govern obert. Quan en aquest marc es fa referència a la col·laboració entre Administració i societat s'està fent referència a la ciutadania individualment (tot i que les dades obertes puguin servir també per generar noves iniciatives empresarials). En canvi, el concepte de govern facilitador el vinculem més aviat a la relació entre Administració i empreses o organitzacions (i no ciutadans a títol individual).

4.3. El concepte de qualitat i els processos de transformació de les administracions públiques

El concepte de **qualitat** en els serveis i el funcionament de les administracions és una altra de les grans idees que s'estenen transversalment pels diferents programes de modernització. Amb una forta empremta del paradigma de l'NGP i amb una forta influència del món privat, la idea de qualitat proposa redefinir l'organització i el funcionament per tal d'orientar-se a l'excel·lència. Alguns dels àmbits d'actuació d'aquestes millores són els que esmentem tot seguit:

- 1) qualitat en el govern;
- 2) qualitat en les relacions amb els proveïdors;
- 3) qualitat en els procediments;
- 4) qualitat en les relacions amb l'entorn;
- 5) qualitat en les relacions internes;
- 6) qualitat en la prestació de serveis als ciutadans.

El concepte de qualitat s'ha de definir en un context d'increment de l'exigència dels ciutadans amb relació als serveis que reben i en un marc de restricció pressupostària.

La definició de **qualitat** que hi ha subjacent als plantejaments formulats fa referència a un conjunt d'activitats que busquen la satisfacció del client mitjançant la millora contínua dels processos necessaris per a la completa realització d'un producte o servei. Val a dir que es fa referència al ciutadà entès com a client o destinatari d'uns serveis definits des de l'Administració.

El desenvolupament dels programes de qualitat ha anat associat al desenvolupament de diverses tècniques entre les quals destaquen els anomenats **cercles de qualitat**. Així mateix, també són importants les anomenades **Cartes de serveis** que vinculen objectius de l'Administració amb indicadors sobre el seu grau de compliment.

Les Cartes de Serveis de l'Ajuntament de Girona

Es plantegen com una via per avaluar els objectius aconseguits per part de les diferents Àrees de l'Ajuntament i, per mitjà de la millora dels processos interns, incrementar el nivell de prestació. Incorporen uns compromisos que adquireix l'Ajuntament de Girona envers la ciutadania; per aquest motiu, a cada carta de serveis s'incorpora un apartat de compliment de compromisos en què es farà constar el resultat de la gestió municipal de forma trimestral. D'acord amb l'Ajuntament, si la valoració dels resultats és del 90% o superior, l'objectiu s'ha assolit; si és del 75-90%, el resultat és acceptable, però caldria plantejar una millora; si és inferior al 75%, cal revisar les causes per les quals no s'ha assolit per poder-ho corregir i introduir una millora.

L'aplicació del concepte de qualitat a les administracions públiques no és només una tècnica de millora sinó que representa un replantejament integral de la manera de treballar.

Tot i no existir una única **estratègia** vàlida per a tots els casos, les pautes a considerar per implantar amb èxit un programa de qualitat a l'Administració pública haurien de passar per tenir en compte tant la implicació dels decisors polítics com la dels treballadors, així com la participació dels ciutadans. Quant al procés, el programa de qualitat hauria de partir d'una diagnosi prèvia, dissenyar un procés d'implementació i avaluar-ne els resultats, amb el recolzament d'un sistema d'informació que facilités un seguiment continu i integrés les percepcions dels diferents agents implicats.

Així, doncs, la idea destacada que s'associa al desplegament de l'enfocament de qualitat a les administracions públiques és el canvi d'orientació vers el client. Pel que fa a l'estratègia, allò destacat és la transformació integral, que abraça les diferents fases del procés productiu del servei.

Les Cartes de Serveis

Són documents que recullen informació de les prestacions que ofereix l'Ajuntament als ciutadans i ciutadanes, dels compromisos que pren per afavorir que el nivell del servei sigui de qualitat i de les vies per obtenir informació i/o fer aportacions i suggeriments. Són, per tant, uns instruments útils perquè la ciutadania conegui els serveis que ha de rebre i pugui participar en la millora.

Cercle de qualitat

Un cercle de qualitat és un grup constituït per personal voluntari de diferents unitats de l'organització que posen idees en comú per tal d'intentar resoldre problemes i millorar l'activitat.

A més, la mesura i avaluació continuada dels resultats, amb especial atenció als nivells de satisfacció dels usuaris com a indicador més destacat, forma part de la nova estratègia fonamentada en la qualitat.

Aquesta reorientació porta implícita una relació **administració/client**, i no tant la relació **administració/ciudadà**. És a dir, no es planteja el caràcter públic de l'Administració, que és concebuda com una empresa de serveis més.

4.4. Processos de transformació de les administracions públiques i l'orientació al ciutadà: l'Oficina de Gestió Unificada de la Generalitat de Catalunya

Les diferents iniciatives modernitzadores dels aparells administratius públics han comportat, sovint de forma no explícita, un **canvi en el rol i l'orientació** de les activitats que desenvolupa l'Administració amb relació al ciutadà i a la societat en general.

Un clar exemple d'aquest canvi d'orientació es troba en el cas de l'Oficina de Gestió Empresarial (OGE), evolució de l'Oficina de Gestió Unificada de la Generalitat de Catalunya (OGU), on també es recullen la major part d'iniciatives transformadores del sector públic que s'han comentat en els apartats anteriors.

Creació de l'OGU

A l'octubre del 1990 es va crear, amb caràcter experimental, l'Oficina de Gestió Unificada (OGU), encarregada d'informar (i tramitar a instància de l'interessat) sobre els passos a seguir per a instal·lar o modificar un establiment industrial. Limitada territorialment la seva actuació a les comarques de Barcelona, el seu àmbit funcional integrava tràmits que implicaven set departaments de la Generalitat de Catalunya. A l'abril del 1992, i després d'una primera avaluació de resultats, l'OGU adquireix capacitat resolutòria sobre certs casos tot substituint els òrgans departamentals, i esdevé l'únic interlocutor amb els usuaris del servei. Al principi del 1993 s'inauguren les oficines de gestió unificada de Girona, Lleida i Tarragona, i s'amplia així l'àmbit d'actuació de l'OGU a tot Catalunya.



4.4.1. L'OGU i el procés de modernització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

La fallida de l'estratègia dels programes de modernització dels anys vuitanta, plantejats amb una orientació global (canviar-ho tot, i tot alhora) i recolzats bàsicament en una modificació legislativa (promulgant normatives i confiant en la seva posterior aplicació), va donar pas, a l'inici dels anys noranta, a un nou plantejament: el **radicalisme selectiu**.

Amb aquesta nova orientació es plantejaven processos de canvi amb una perspectiva integral, però focalitzant l'atenció en modificacions puntuals de caràcter estratègic. És a dir, es tractava de canviar parts clau de l'organització, però canviar-les a fons de manera que, a partir d'elles, es difongués el canvi a la resta d'unitats.

El disseny i la posada en marxa de l'OGU es va dur a terme seguint aquesta estratègia: canviar radicalment una unitat de dins l'organització. No es volia externalitzar el servei sinó realitzar-lo des de dins per afavorir l'extensió del canvi a la resta d'unitats internes, bo i integrant serveis de set departaments.

4.4.2. L'OGU: centralització funcional i descentralització territorial

Abans de la creació de l'OGU, l'usuari que volia obrir o modificar un establiment industrial havia de passar, només per als tràmits de l'administració de la Generalitat, per diferents unitats de set departaments diferents. A més, calia conèixer l'ordre dels tràmits ja que alguns requerien haver-ne complimentat d'altres prèviament.

La definició de l'OGU va incorporar els avantatges d'una **centralització funcional**, basada en l'agrupació, en una sola oficina d'atenció al públic, dels tràmits que realitzava l'Administració autonòmica amb relació a l'obertura/modificació d'un establiment industrial.

Amb l'obertura de les oficines territorials a les tres demarcacions catalanes –l'oficina de Barcelona es corresponia amb l'oficina central–, l'OGU apostava per la **descentralització**, tot dotant cadascuna d'elles de prou marge d'autonomia per oferir una millor resposta a les diferents realitats industrials del seu àmbit territorial.

4.4.3. La qualitat i l'orientació al ciutadà de l'OGU

La mateixa definició del projecte OGU partia de la necessitat d'oferir un millor servei a l'usuari per tal d'afavorir l'obertura d'establiments industrials. Es tractava de compatibilitzar la promoció de la competitivitat de les indústries reduint la càrrega dels tràmits burocràtics amb la protecció de béns públics com la seguretat, el medi ambient o la seguretat en el treball que corresponia tutelar a l'Administració.

Segons aquestes premisses, l'OGU va definir la idea de qualitat a partir de tres **paràmetres**:

- 1) la **simplificació de procediments**;
- 2) la **celeritat en la realització dels tràmits**;
- 3) la **prestació d'un servei d'informació i suport** que satisfés les demandes i necessitats que comportaven aquests tràmits.

L'OGU

El procés va tenir un clar suport polític i va ser relativament accelerat (en poc més de dos anys es consolidava la nova unitat i es redefinien els rols de les unitats departamentals que s'hi relacionaven).

Centralització funcional

Aquesta centralització funcional incloïa les activitats d'atenció a l'usuari i d'informació, les de tramitació i, en alguns casos, les de resolució.

L'element clau per a assolir aquesta nova perspectiva va ser el **redisseny dels procediments**, que es repensaven incorporant el punt de vista de l'usuari.

Així, es pretenia superar una administració pensada des de dins, amb una estructura basada en criteris funcionals, on cada unitat té assignat un àmbit concret d'intervenció, fet que significa que el ciutadà s'ha de relacionar amb una pluralitat d'òrgans per a resoldre diferents aspectes d'un mateix procediment. En canvi, es proposava una organització pensada des de l'usuari, sobre la base de la lògica de processos i serveis orientats als clients. Les unitats d'atenció al públic s'encarregarien de filtrar les demandes, tramitar internament els procediments i retornar el resultat al destinatari des d'un sol punt de contacte, internalitzant així els costos de coordinació.

L'orientació al ciutadà i el plantejament de qualitat que propugnava l'OGU van servir de base per a la definició d'un sistema d'indicadors que en permetessin el seguiment, com també per a la realització de diverses enquestes de satisfacció als usuaris que van servir de base per a l'avaluació de l'oficina quan es plantejà l'ampliació del seu àmbit d'actuació i la seva descentralització territorial.

Indicadors més destacats

Són els següents: distribució del temps de resolució, informacions realitzades, registres industrials resolts, percentatge d'expedients resolts el mateix dia respecte als presentats, total de tràmits realitzats, tràmits realitzats per departament a qui corresponen, i tipus de clients (titulars d'indústries/representants dels titulars).

Dins l'administració de la Generalitat, l'experiència ha servit per a consolidar noves dinàmiques de treball que s'han estès a les unitats vinculades a l'activitat de l'OGU, i també ha servit de precedent per a iniciar el disseny d'altres oficines de gestió unificada en els àmbits de turisme i obres públiques. El reconeixement extern, també des del món privat, ha permès a l'OGU d'obtenir, a l'octubre del 1998, la certificació ISO 9002 de la qualitat de servei.

Les ISO

Són les normes tècniques de l'International Standard Organization que controlen que determinats productes o serveis estiguin dissenyats, produïts o prestats segons uns determinats factors tècnics i administratius (estàndards). Les que afecten la prestació de serveis són les 9002.4.

El resultat d'aquestes actuacions ha portat a consolidar l'OGU com una experiència d'èxit en el procés de modernització de l'Administració i en el desenvolupament d'una nova orientació al ciutadà.

Transcendència de l'OGU

Al final dels anys noranta l'OGU es pren com a referent per a altres comunitats autònomes com Euskadi, la Rioja o Andalusia.

4.4.4. L'Oficina de Gestió Empresarial

Des del 2005 l'OGU va canviar de nom i des de llavors és l'Oficina de Gestió Empresarial (OGE). D'acord amb la seva pròpia presentació, l'OGE té com a principal objectiu ser la finestreta única de tramitació empresarial a Catalunya. És a dir, ser el punt de referència i la porta d'entrada dels empresaris a l'hora de fer tràmits amb l'Administració.

L'Oficina de Gestió Empresarial (OGE) funciona com a únic punt de tramitació per a les empreses i vol donar servei, per mitjà de la resolució immediata i la simplificació dels tràmits, la proximitat i les noves tecnologies, a empresaris i professionals i facilitar l'acompliment de les seves obligacions davant l'Administració.

L'OGE actualment gestiona, de manera unificada, els tràmits que cal iniciar per la posada en marxa o modificació substancial d'una activitat industrial o turística i que són competència d'una sèrie de Departaments de la Generalitat de Catalunya.

Noves tecnologies: recentralització i singularització

L'evolució de les oficines unificades de tramitació ve emmarcada per l'impacte que les TIC han produït en les Administracions públiques. Així, s'observa una recentralització perquè ja no es necessària la presencialitat per fer molts tràmits. Al mateix temps, es busca personalitzar el servei per tal de donar respostes singularitzades que les noves tecnologies faciliten. En altres paraules, es busca apropar-se a realitats singulars, individuals, més que no pas territorials.

Resum

Aquest mòdul obre el tercer apartat temàtic del manual, dedicat a les principals transformacions institucionals que tenen lloc en les societats contemporànies.

Concretament, aquest mòdul es dedica a la descentralització de l'Estat, mentre que el següent es dedica a un procés de canvi paral·lel, però amb implicacions molt diferents: la globalització econòmica i política. Ambdós processos tenen en comú la transferència del poder de l'estat/nació a altres àmbits de decisió, encara que en direccions oposades: cap avall –cap als governs subcentrals, les empreses o les associacions ciutadanes–, en el cas de la descentralització; cap amunt –cap a les multinacionals, els organismes internacionals o la Unió Europea–, en el cas de la globalització.

La descentralització és un procés de transformació institucional que es generalitza a partir de la Segona Guerra Mundial tant en l'àmbit empresarial com en el de l'Estat, i modifica profundament el model burocratícojeràrquic d'organització que predominava prèviament en ambdós sectors.

En l'apartat "Descentralització i distribució territorial del poder" s'analitzen les dimensions i la dinàmica temporal d'aquest canvi organitzatiu.

L'apartat "Polítiques de descentralització del sector públic: opcions principals de disseny" se centra en la devolució de poders als governs subcentrals, una modalitat de descentralització que afecta de ple el nostre país a partir de la constitució de l'estat de les autonomies. En concret, s'analitzen les teories econòmiques i polítiques sobre les conseqüències de la devolució de poders, parant una especial atenció als factors mediadors que condicionen els efectes que la transferència de poder pot tenir a cada país.

L'apartat "Conseqüència de la descentralització del sector públic" es dedica a estudiar el procés de descentralització de l'Estat en el nostre país des d'un punt de vista més aplicat. Com a contrapès a l'èmfasi previ en la devolució de poders, l'anàlisi se centra en aquest cas en la desconcentració administrativa, ladelegació i l'externalització dels serveis públics.

Particularment, el primer objectiu d'aquest apartat és il·lustrar la dinàmica concreta dels processos de descentralització, per la qual cosa s'escull el cas de la transferència interna i externa del poder duta a terme a l'Ajuntament de Barcelona.

El segon objectiu és detallar els canvis produïts en l'organització i la gestió dels serveis públics que es donen en el nostre país –inclosos dins el corrent internacional anomenat *New Public Management*–, i que constitueixen, al seu torn, factors mediadors necessaris perquè la descentralització tingui efectes positius sobre l'eficiència, l'equitat i la qualitat democràtica dels serveis públics.

A més, s'analitzen particularment les implicacions dels conceptes de qualitat i orientació al ciutadà, que constitueixen les principals propostes de la nova gestió pública juntament amb la descentralització. L'Oficina de Gestió Unificada de la Generalitat de Catalunya s'escull en aquesta ocasió com a cas d'estudi per a il·lustrar la introducció d'aquests conceptes en el nostre país.

Glossari

autogestió *f* Sistema de govern d'una organització pel qual els treballadors són, al mateix temps, propietaris dels mitjans de producció. En el debat sobre la descentralització, aquest terme s'utilitza recentment per a designar la transferència de la propietat sobre una organització pública –per exemple, un hospital– a les persones que hi treballen.

contractació externa *f* Vegeu externalització.

delegació *f* Vegeu descentralització funcional.

descentralització *f* Procés de transferència del poder des de la cúpula d'una estructura jeràrquica a unes altres unitats organitzatives de menor mesura.

descentralització funcional *f* Descentralització que no es fonamenta en el territori sinó en l'àmbit material d'actuació. La unitat responsable cedeix una part –o la totalitat de l'exercici d'una competència o funció– a una altra unitat, que pot ser interna –delegació o desconcentració, segons el que se cedeixi– o externa –externalització.

descentralització institucional *f* Procés en el qual els agents que reben les funcions que es descentralitzen són ens públics adscrits a l'Administració pública. Aquest seria el cas de la descentralització a entitats públiques com ara els organismes autònoms. sin.: delegació

descentralització territorial *f* Procés que consisteix en la creació d'una xarxa d'organitzacions descentralitzades que reproduïxen, totalment o parcialment, les funcions desenvolupades per l'òrgan descentralitzador a diferents parts del territori.

desconcentració *f* Descentralització del poder d'execució de les polítiques públiques des del govern central a unitats administratives internes subordinades jeràrquicament.

devolució de poders *f* Transferència de poder des del govern central als governs subcentrals –estats federats, governs autonòmics, regionals o locals.

efectivitat política *f* Grau de consecució dels objectius programàtics per part d'un govern.

externalització *f* Procés en què les competències es descentralitzen vers agents –ens públics o privats– aliens a l'organització matriu que es descentralitza, tot i que aquesta hi pot participar parcialment. Aquest seria el cas de societats anònimes vinculades a l'Administració com ara empreses públiques o societats de capital mixt. sin.: contractació externa

govern facilitador *m* Govern que deriva de la idea que la iniciativa, la gestió i els processos de decisió s'han de localitzar al més a prop possible dels problemes que s'han de resoldre, i en el qual es proposa que l'Administració deixi de fer directament tot allò que puguin dur a terme els agents socials, seguint els principis que regeixen els serveis públics.

privatització *f* Procés en què la propietat dels actius públics se cedeix a organitzacions del sector privat. El servei deixa de prestar-se des del sector públic, tot i que es pot mantenir certa capacitat d'actuació mitjançant la regulació.

qualitat a les administracions públiques *f* Conjunt d'activitats que busquen la satisfacció del client mitjançant la millora contínua dels processos necessaris per a la completa realització d'un producte o servei. Aquesta definició parteix de la consideració de l'increment de l'exigència dels ciutadans amb relació als serveis que reben, en un marc de restricció presupostària.

Bibliografia

Ajuntament de Barcelona (1995). *Canviar l'administració per transformar la ciutat: el procés de modernització de l'Ajuntament de Barcelona, 1979-1995*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (1999). *Barcelona; Gobierno y Gestión de la Ciudad*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Alcover, E.; Baizan, A.; Salvador, M. (1996). "La Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales de la Generalitat de Catalunya: una experiencia de modernización administrativa". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm. 5-6, gener-agost, pàg. 111-124).

Amorós, M. (1999). *La descentralización en Barcelona y Birgimingham: análisis comparado de los procesos de descentralización política y administrativa en el Ayuntamiento de Barcelona y en el Birmingham City Council*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California.

Bell, C. R. (1989). "Between Anarchy and Leviatan: A Note on the Design of Federal States". *Journal of Public Economics* (núm. 39, pàg. 207-221).

Brennan, G.; Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of the Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University.

García de Enterría, E.; Fernández, T. R. (1993). "La personalidad jurídica de las Administraciones Públicas". *Curso de Derecho Administrativo* (vol. I, pàg. 351-478). Madrid: Civitas.

Martín, J.; Manuel, E. de (1998). "Reformas y cambios organizativos en el Sistema Nacional de Salud español". *Papeles de Economía Española* (núm. 76, pàg. 113-131).

Mills, A. (1994). "Decentralization and Accountability in the Health Sector from an International Perspective: What are the Choices?". *Public Administration and Development* (núm. 14, pàg. 282-283).

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich.

Osborne, D.; Gaebler, T. (1994). *La Reinvencción del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Pierson, P. (1998). "Irresistible Forces, Inamovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity". *Journal of European Public Policy* (núm. 5, pàg. 539-560).

Putnam, R. D. (1986). *Institutional Performance and Political Culture in Italy: Some Puzzles about the Power of the Past*. Cambridge: Harvard University (Working Paper, núm. 8).

Putnam, R. D.; Leonardi, R.; Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University.

Putnam, R. D. i altres (1983). "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government" *American Political Science Review* (núm. 77/1, pàg. 55-74).

Ramió, C. (2001). «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 21). Caracas, Venezuela.

Ramió, C.; Alcover, E.; Salvador, M. (1997). "Clientelismo, mimetismo e innovación en las administraciones autonómicas". A: Fundación Encuentro, *Informe España 1996. Una Interpretación de la Realidad Social* (pàg. 443-489). Madrid: Fundación Encuentro.

Rico, A. (1998). "La descentralización sanitaria en España: el camino recorrido y las tareas pendientes". *Papeles de Economía Española* (núm. 76, pàg. 49-66).

Rico, A.; Balaguer, M.; González, P. (2000). "Doctors, Veto Points and Health Care Reform: the Capacity of the Spanish State to Regulate the Medical Profession in the Field of Primary Care". A: Peters, G.; Bovens, M. (ed.). *Success and Failure in Governance: A Comparative Analysis*. Londres: Edward Elgar.

Rico, A.; Fraile, M.; González, P. (1998). "Regional Decentralization of Health Care Policy in Spain: Social Capital does not Tell the Whole Story". *West European Politics* (núm. 21/4, pàg. 180-199).

Rodón, T. (2015). *El miratge de l'autogovern. El sistema autonòmic en perspectiva comparada*. Barcelona: Fundació Irla.

Scharpf, F. W. (1988). "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Policy and Administration* (núm. 66, pàg. 239-278).

Starr, P.; Immergut, E. (1987). "Health Care and the Boundaries of Politics". A: Maier, C. S. (ed.). *Changing Boundaries of the Political. Essays on the Evolving Balance Between the state and society, Public and Private in Europe*. Cambridge: Cambridge University.

Tocqueville, A. de (1945). *Democracy in America* (ed. original 1835). Nova York: Knopf.

Villar Rojas, F. J. (1995). "La huida al derecho privado en la gestión de los servicios de salud". A: Asociación de Economía de la Salud. *Cambios en la regulación sanitaria* (pàg. 265-281). Barcelona: SG editores.

