

Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya

Jordi Matas Dalmases

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

**ELS ALTS CÀRRECS: POLÍTICA I ADMINISTRACIÓ
A LA GENERALITAT DE CATALUNYA**

Jordi Matas Dalmases

CAPÍTOL 6

FUNCIONAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA DES DE LA PERSPECTIVA DELS ALTS CÀRRECS

6. FUNCIONAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA DES DE LA PERSPECTIVA DELS ALTS CÀRRECS

6.1. Qualificació del funcionament i de l'estructura de l'Administració catalana

Per estudiar el funcionament de l'Administració catalana des de la perspectiva dels alts càrrecs he escollit alguns dels principals aspectes del funcionament de qualsevol administració: la decisió política, els conflictes externs i interns, l'agenda política i la relació entre política i administració. Però abans d'abordar-los, analitzaré la qualificació que fan els alts càrrecs del funcionament i de l'estructura de l'Administració catalana. Se'ls demana una qualificació global i, a més, se'ls demana que indiquin quins són els principals canvis que hi introduirien per millorar l'Administració.

6.1.1. *Qualificació del funcionament de l'Administració*

Per poder fer una qualificació global del funcionament de l'Administració catalana, vaig donar als alts càrrecs cinc respostes possibles: molt bo, bo, ni bo ni dolent, dolent o molt dolent. I per fer-ne una anàlisi comparada he atorgat un valor a cadascuna de les opcions (molt bo = 1; bo = 2; ni bo ni dolent = 3; dolent = 4, i molt dolent = 5) i he buscat la puntuació mitjana (una mitjana més alta vol dir, doncs, més insatisfacció).

Taula 78

QUALIFICACIÓ DEL FUNCIONAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ

Molt bo	5,2%
Bo	61,0%
Ni bo ni dolent	26,0%
Dolent	5,2%
Molt dolent	-
NS-NC	2,6%

n=77

Només un 5% dels alts càrrecs qualifiquen el funcionament de l'Administració catalana de molt bo, un 60% de bo, un de cada quatre de ni bo ni dolent i un altre 5% de dolent. Ningú no el qualifica, doncs, de molt dolent. En general, doncs, els alts càrrecs estan satisfets de la manera com funciona l'Administració catalana, tot i que es pot parlar d'una satisfacció moderada, ja que n'hi ha molt pocs que se'n sentin molt satisfets i la mitjana se situa entre la qualificació de bo i la de ni bo ni dolent (2,3). Aquesta satisfacció contrasta amb l'opinió que tenen del funcionament de l'Administració catalana els representants d'interessos socio-econòmics (sectors industrials dominants, petites i mitjanes empreses, cambres de comerç i indústria, patronals, sindicats, organitzacions agràries), institucionals (federacions de municipis), professionals (advocats, arquitectes, enginyers, economistes, metges, periodistes) o difusos (grups ecologistes, associacions culturals, organitzacions de consumidors i usuaris, etcètera) catalans, el 58% dels quals consideren que l'Administració catalana és ineficient¹.

Hi ha més satisfacció entre els directors generals que entre els secretaris generals, ja que, tot i que en uns i altres el percentatge més elevat és el dels que qualifiquen el funcionament de l'Administració catalana de bo (el 60% dels secretaris generals i el 64% dels directors generals), d'una banda, només hi ha directors generals que el qualifiquen de molt bo (un 6%) i, d'altra banda, el 14% dels secretaris generals i el 3% dels directors generals el consideren dolent. Amb les mitjanes també es pot confirmar el que s'acaba de dir, ja que la dels secretaris

¹ MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 76, pàg. 264, 291.

generals és de 2,5 i la dels directors generals de 2,3. També hi ha petites diferències entre els alts càrrecs segons la seva autolocalització en l'eix polític-tècnic. Els alts càrrecs que es consideren més tècnics són lleugerament més crítics amb el funcionament de l'Administració catalana que els més polítics.

Més diferències hi ha entre els alts càrrecs que abans d'entrar a l'Administració treballaven en el sector privat i els que ho feien en el sector públic. Els primers estan més decebuts que els segons amb el funcionament de l'Administració catalana: un de cada deu alts càrrecs que provenen del sector privat qualifica aquest funcionament de dolent i d'alts càrrecs que provenen del sector públic que el qualifiquen així només n'hi ha un. Tot sembla indicar que els que provenen del sector privat i que, per tant, han viscut professionalment en un àmbit amb un funcionament més àgil, noten més el canvi que no pas els que provenen del sector públic.

Pot ser suggerent saber quina qualificació global donen al funcionament de l'Administració catalana secretaris generals i directors generals segons el moment en què van ser nomenats alts càrrecs per primer cop (en la primera, segona o tercera legislatura), és a dir, saber quins són més crítics amb el funcionament de l'Administració: els alts càrrecs més veterans o els més novells. Tots els alts càrrecs que qualifiquen el funcionament actual de dolent van entrar a l'Administració catalana en la primera legislatura i els percentatges més elevats d'alts càrrecs que el qualifiquen de molt bo els trobem en els que van ser nomenats en la tercera. La mitjana més elevada (que indica pitjor qualificació) és la dels que fa més anys que són a l'Administració. Alguns alts càrrecs, amb els seus comentaris addicionals, em van ajudar a interpretar aquestes dades. Els que van entrar ara fa més anys són més crítics que els que han entrat darrerament perquè van viure la posada en marxa de l'Administració catalana i, per tant, van ser els que van construir els fonaments d'aquesta Administració, la qual cosa els va crear unes expectatives que a mesura que han anat passant els anys i amb el lògic creixement de l'Administració i de la seva burocràcia, s'han vist frustrades: volien crear una administració diferent de les altres i han creat una administració com qualsevol altra. Van conviure amb una "criatura" que s'ha convertit en un

"monstre". En canvi, els que han entrat darrerament ja s'han trobat amb una Administració més consolidada i amb els tics de qualsevol aparell burocràtic i, per tant, hi han entrat conscients que es trobarien amb aquest panorama, amb el "monstre", la qual cosa fa que siguin menys crítics.

Finalment, respecte als diversos departaments de l'Administració catalana, aquells que estan més satisfets amb el funcionament actual de l'Administració són el de Sanitat i Seguretat Social, el d'Indústria i Energia, el de Medi Ambient (tots tres amb una mitjana de 2) i, sobretot, el de Benestar Social (amb una mitjana d'1,75). En canvi, els departaments que hi són més crítics són el de Governació, el d'Ensenyament, el de Justícia (tots tres amb una mitjana de 2,6) i, sobretot, el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (amb una mitjana de 2,75).

6.1.2. Qualificació de l'estructura de l'Administració

Per saber com qualifiquen els alts càrrecs l'estructura de l'Administració catalana, i per tal de facilitar l'anàlisi comparada, vaig donar als alts càrrecs les mateixes cinc possibles respostes de l'apartat anterior: molt bona, bona, ni bona ni dolenta, dolenta o molt dolenta, i també n'he buscat la mitjana, seguint el procediment descrit en l'apartat anterior (una mitjana més alta indica més insatisfacció).

Les respostes obtingudes em permeten concloure, d'entrada que els alts càrrecs se senten menys satisfets amb l'estructura de l'Administració que amb el seu funcionament. Mentre que la qualificació mitjana del funcionament és de 2,3, la de l'estructura és de 2,7 i, per tant, s'acosta molt a la qualificació de ni bona ni dolenta. I mentre que en la qualificació global del funcionament de l'Administració el grup de respostes més elevat és el d'aquells que el consideren bo, aquí el grup de respostes més elevat és el dels que qualifiquen l'estructura de ni bona ni dolenta, la qual cosa es pot interpretar com una insatisfacció moderada, com una crítica sincera a l'estructura actual de l'Administració catalana. Les respostes dels alts càrrecs són les següents:

Taula 72**QUALIFICACIÓ DE L'ESTRUCTURA DE L'ADMINISTRACIÓ**

Molt bona	-
Bona	41,6%
Ni bona ni dolenta	46,8%
Dolenta	10,4%
Molt dolenta	-
NS-NC	1,3%

n=77

Així com els directors generals qualifiquen millor que els secretaris generals el funcionament de l'Administració, en la qualificació de l'estructura passa just al contrari, tot i que la diferència també és molt petita. El percentatges més elevats en els secretaris generals i en els directors generals són els d'aquells que la qualifiquen de ni bona ni dolenta (57% i 44%, respectivament), però només hi ha directors generals que la consideren dolenta (un 12%).

La majoria dels alts càrrecs polítics (el 55%) i dels "funàmbuls" (el 54%) qualifiquen l'estructura de l'Administració de ni bona ni dolenta i, en canvi, en els tècnics el percentatge més elevat és els dels que la qualifiquen de bona (44%). No obstant això, si s'observen les mitjanes aquesta diferència queda més matisada, tot i que segueixen sent els polítics els que menys satisfets estan de l'estructura administrativa. Com en el funcionament, també són els alts càrrecs que provenen del sector públic els que millor qualifiquen l'actual estructura de l'Administració, ja que la meitat consideren que és una bona estructura i d'alts càrrecs provinents del sector privat que així ho considerin n'hi ha un de cada tres.

A l'apartat anterior hem vist com aquells alts càrrecs que van entrar a l'Administració en la primera legislatura o abans -els que la van veure néixer- són els més crítics amb el funcionament de l'Administració (crítica que he explicat amb la seva frustració per no haver aprofitat l'ocasió per fer una Administració diferent). Pel que fa a l'estructura de l'Administració, en canvi, els que fa menys anys que són a l'Administració -els que han entrat en l'última legislatura- són els més crítics. En aquest cas l'explicació la trobem en el fet que aquells que fa més temps que

són a l'Administració, com així ho van manifestar, ja estan acostumats a la seva estructura, mentre que els que hi han entrat fa poc estan molt menys acostumats i, si bé preveïen deficiències en el funcionament de l'Administració, en desconeixien l'estructura. En uns i altres, però, hi ha més insatisfacció amb l'estructura que amb el funcionament de l'Administració.

Els tres departaments on la qualificació mitjana dels alts càrrecs indica més insatisfacció amb l'estructura de l'Administració són el d'Ensenyament (3), el de Cultura (3) i el de Governació (3,1), que és l'únic departament on predominen els alts càrrecs que qualifiquen l'estructura de dolenta (la meitat). En canvi, el departament on hi ha més satisfacció amb l'estructura actual de l'Administració és el de Política Territorial i Obres Públiques (2,25), el qual, juntament amb el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, són els únics que qualifiquen millor l'estructura que el funcionament de l'Administració catalana. El departament més crític de tots, tant pel que fa al funcionament com a l'estructura, és el de Governació, del qual en el moment de fer les entrevistes depenia el Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya².

6.1.3. *Canvis que proposen*

Com acabem de veure, només un 5% dels alts càrrecs han qualificat el funcionament de l'Administració de molt bo i no n'hi ha cap que n'hagi qualificat l'estructura de molt bona. Per tant, hi ha alguns aspectes que grinyolen i que, segurament, caldria modificar. ¿Quin és, des de la perspectiva dels alts càrrecs, el principal canvi que caldria introduir per millorar l'Administració catalana? Aquesta era una pregunta de resposta oberta i, per tant, s'han elaborat els següents grups de respostes per codificar-les i analitzar-les. Un primer grup és el que porta l'etiqueta de *burocràcia* i és el dels alts càrrecs que assenyalen com a principal

² Posteriorment, amb el Decret 183/1992, d'1 de setembre, el Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya va passar a dependre del Departament de la Presidència.

canvi algun aspecte relacionat amb les conseqüències negatives. Ja esmentades en el capítol anterior, del que anomenen "cultura de l'administració", com ara fer més àgils els processos o circuits administratius, fer menys rígida la gestió diària, reduir els controls, posar fi a l'encotillament de la normativa que regula el funcionament de l'Administració, etcètera. El segon grup de respostes l'he anomenat *estructura departamental*, és a dir, són les respostes d'aquells que volen introduir-hi canvis estructurals: suprimir o ajuntar departaments, reduir alts càrrecs, millorar la coordinació entre departaments, etcètera. El tercer grup, amb el nom de *funcionaris*, engloba els alts càrrecs que consideren que allò que cal canviar són els mateixos funcionaris: suprimir-los, reduir-ne el nombre, potenciar els contractes laborals, fer un nou tipus de selecció de funcionaris, etcètera. Un quart grup de respostes, que he anomenat *motivació*, és el d'aquells que creuen que el que cal és motivar més els funcionaris: donar-los millors retribucions, fer que la carrera administrativa sigui més llarga, etcètera. I, finalment, un cinquè grup és el que porta el nom d'*empresa privada*, on hi ha els alts càrrecs que consideren que el millor canvi que es pot fer és traslladar les tècniques de l'empresa privada a l'Administració.

Els dos grups de respostes que predominen són el que porta el nom de *burocràcia* i, sobretot, el que he anomenat *estructura departamental*. En canvi, n'hi ha pocs que siguin partidaris de portar a l'Administració les tècniques de l'empresa privada i que considerin que el que s'hauria de fer és motivar més els funcionaris³. Per tant, allò que sembla més urgent als alts càrrecs és introduir-hi canvis estructurals, els quals, com s'ha dit, van encaminats a modificar l'actual divisió departamental, l'organigrama intern de cada departament i les relacions interdepartamentals.

³ Aquest aspecte sembla tenir més importància entre els alts càrrecs de l'Administració central, ja que, segons l'Estudi Delphi, fet l'any 1990, el 73% dels subdirectors generals, directors generals i secretaris generals de l'Administració central destaquen com a principal factor per millorar la productivitat la utilització adequada d'instruments de motivació (*Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1990, pàg. 48).

Taula 80

**PRINCIPALS CANVIS QUE CALDRIA INTRODUIR EN L'ADMINISTRACIÓ CATALANA
SEGONS EL CÀRREC**

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Burocràcia	24,7%	28,6%	23,8%
Estructura departamental	29,9%	14,3%	33,3%
Funcionaris	19,5%	7,1%	22,2%
Motivació	6,5%	14,3%	4,8%
Empresa privada	7,8%	14,3%	6,3%
NS-NC	11,7%	21,4%	9,5%
	n=77	n=14	n=63

Mentre que el principal canvi que suggereixen els secretaris generals és el que fa referència a la burocràcia, el principal grup de respostes en els directors generals és el que fa referència a l'estructura departamental. Abans ja hem vist com els directors generals són més crítics amb l'estructura de l'Administració que els secretaris generals. I pel que fa als dos grups de respostes que fan referència als funcionaris, cal dir que els directors generals són més partidaris que els secretaris generals d'un canvi que afecti els funcionaris en el sentit de suprimir-los, reduir-ne el nombre, seleccionar-los d'una altra manera... Els secretaris, en canvi, són més partidaris que els directors generals de motivar-los més (retribuir-los millor, allargar-ne la carrera funcional...). Els directors generals, entre els quals hi ha, com hem vist, menys funcionaris que entre els secretaris generals, són, doncs, més crítics i més bel·ligerants amb els funcionaris que els secretaris generals.

El principal grup de respostes dels alts càrrecs que es consideren més tècnics que polítics és el que fa referència a l'estructura departamental (gairebé el 30%), el dels "funàmbuls" és el de la burocràcia (gairebé el 40%) i, pel que fa als que es consideren més polítics que tècnics, tots dos (el 35%). Hi ha pocs alts càrrecs tècnics que s'insereixin dins del grup que porta el nom de *burocràcia* (només un 16%) i pel que fa al grup de respostes que he sintetitzat amb les paraules *empresa privada*, a mesura que puja el vessant tècnic dels alts càrrecs també puja el percentatge d'alts càrrecs que pensen que aquest és el principal canvi que caldria introduir en l'Administració.

També es poden percebre diferents principals vies per millorar l'Administració catalana segons el lloc de treball de procedència dels alts càrrecs. Efectivament, la principal modificació que suggereixen els que provenen del sector públic és l'estructura departamental (un de cada tres), mentre que la principal que suggereixen els que provenen del sector privat és, a més de l'estructura departamental, la que fa referència als funcionaris (tots dos grups de respostes amb gairebé el 30%). És precisament en aquest grup de respostes, el dels funcionaris, on hi ha més diferències percentuals entre els que provenen del sector públic i els que provenen del sector privat (gairebé 15 punts de diferència a favor d'aquests últims). Els que provenen del sector privat són, doncs, molt més crítics amb els funcionaris que els que provenen del sector públic.

El departament on hi ha una proporció més elevada d'alts càrrecs que s'insereixen dins la categoria *estructura departamental* és el de Cultura (el 75%) i on n'hi ha més que pensen que cal introduir canvis en l'Administració que facin referència a la burocràcia, és el de Comerç, Consum i Turisme⁴ (el 75%). El Departament de Sanitat i Seguretat Social és l'únic on predominen el que pensen que el principal canvi hauria d'afectar els funcionaris (la meitat), el de Medi Ambient és l'únic on predomina el grup de respostes que fa referència a la motivació dels funcionaris (les dues terceres parts) i el d'Economia i Finances és l'únic on el percentatge més elevat és el dels que consideren que caldria introduir a l'Administració tècniques d'empresa privada (el 43%). Finalment, en el Departament de Política Territorial i Obres Públiques els que predominen són els que no responen (el 38%).

⁴ El 100% dels alts càrrecs del Departament de Comerç, Consum i Turisme, a la pregunta sobre l'aspecte més negatiu de la seva activitat quotidiana, hi donen una resposta que s'insereix dins de la categoria que porta el nom de *burocràcia*.

6.2. Decisió política a l'Administració catalana

Com diu Joan Subirats, «el proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas»⁵. Però tot i que, a més, «departments are the key policy makers» i que «most policy is made within government departments», cal reconèixer que «there is very little research on the way in which departments make policy»⁶. Per analitzar la decisió política a l'Administració catalana m'he centrat en tres aspectes: en primer lloc, en qui decideix, en general, les polítiques públiques s'han de portar a terme en els diversos departaments; en segon lloc, en quina és la influència que tenen els diversos alts càrrecs en aquesta decisió; en tercer lloc, en quins criteris es fan servir (tècnics o polítics) a l'hora de prendre les decisions, i, finalment, en quins criteris s'haurien de fer servir.

6.2.1. Qui decideix

L'administració és la principal font de producció de polítiques públiques: «En dépit de toutes les proclamations et dénégations, il faut bien constater que si les Gouvernements font de la politique (*politics*), les administrations façonnent -pour une large part- les politiques (*policies*)»⁷. Aquells que dirigeixen l'administració esdevenen, doncs, els principals protagonistes de la decisió de quines han de ser

⁵ SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, pàg. 41.

⁶ SMITH, M. J.; MARSH, D.; RICHARDS, D. "Central government departments and the policy process". A: *Public Administration*. 1993, núm. 71, pàg. 590.

⁷ MÈNY, Y. "A la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires". A: *Pouvoirs*. 1987, núm. 40, pàg. 6.

les polítiques que cal realitzar. I d'entre els que la dirigeixen, segons quin sigui el funcionament real de les relacions de poder dins de l'administració, n'hi ha uns que són més influents que uns altres en aquesta decisió. Saber si el poder decisonal està concentrat en el vèrtex de l'Administració catalana, en la cúpula dels departaments, en els que dirigeixen les seves divisions sectorials o en els que se situen entre aquests dos últims, és un aspecte clau no només per saber com funciona l'administració sinó també per saber cap a qui cal dirigir les pressions per aconseguir impulsar una determinada política pública.

Per saber qui decideix les polítiques que surten de cada departament vaig donar als alts càrrecs una llista de possibles decisors: el president de la Generalitat, el conseller, el secretari general, els directors generals o altres. Evidentment, no totes les polítiques que surten d'un departament les decideix la mateixa persona, i és per això que la pregunta conté una referència genèrica: qui decideix generalment.

El 70% dels alts càrrecs diuen que qui decideix les polítiques que surten del departament al qual pertanyen és, en general, el conseller; un de cada deu, el president de la Generalitat; el 7%, els directors generals, i el 3%, el secretari general. Finalment, un 9% assenyalen altres orígens decisonals i només un 1% no responen a la pregunta. El fet que la immensa majoria dels alts càrrecs considerin que les decisions són preses des del vèrtex de la piràmide jeràrquica departamental, es podria interpretar com una concentració excessiva de la decisió política a la cúpula, però en l'apartat següent això es podrà ratificar o matisar, ja que s'hi estudiarà la influència que els alts càrrecs pensen que tenen en aquesta decisió.

Taula 81

QUI DECIDEIX, EN GENERAL, LES POLÍTQUES QUE HA DE PORTAR A TERME EL DEPARTAMENT SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
President	10,4%	14,3%	9,5%
Conseller	70,1%	78,6%	68,3%
Secretari general	2,6%	-	3,2%
Directors generals	6,5%	-	7,9%
Altres	9,1%	7,1%	9,5%
NS-NC	1,3%	-	1,6%
	n=77	n=14	n=63

Pràcticament tots els secretaris generals, els quals són la segona autoritat del departament, diuen que les decisions són preses des del vèrtex del departament i, en canvi, un de cada cinc directors generals des d'instàncies inferiors a la de conseller (secretaris generals, directors generals o altres). Pel que fa a l'autoubicació dels alts càrrecs en l'eix polític-tècnic, els que es consideren tècnics i els "funàmbuls" tenen una visió similar sobre l'origen decisonal, ja que apunten més com a decisors els que estan al capdamunt dels departaments (més del 80% així ho consideren) que no pas els alts càrrecs que es consideren més polítics (un terç dels quals assenyalen altres centres decisionals).

En tots els departaments la resposta que predomina és la d'assenyalar el conseller com el principal decisor de les polítiques que ha de portar a terme el departament, i n'hi ha cinc on tots els alts càrrecs ho consideren així: Cultura; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Treball; Comerç, Consum i Turisme, i Benestar Social. L'únic departament on no predomina aquesta resposta és, evidentment, el de la Presidència, ja que no hi ha conseller: gairebé els dos terços dels alts càrrecs diuen que qui decideix en aquest departament és el president de la Generalitat. Aquest Departament és també l'únic on hi ha alts càrrecs que consideren que qui pren les decisions és el secretari general, el qual, com ja s'ha posat de manifest, sovint assumeix funcions de conseller. Finalment, són quatre els departaments amb alts càrrecs que consideren que les decisions dels seus departaments les prenen els directors generals: el d'Economia i Finances, el de la Presidència, el de Governació i el d'Indústria i Energia, la qual cosa es podria interpretar dient que són els quatre departaments on la decisió està més desconcentrada.

6.2.2. Qui influeix en la decisió

Després de saber que són sobretot els consellers els que, en general, decideixen les polítiques que surten dels diversos departaments, ara cal preguntar-se pel grau d'influència que tenen els alts càrrecs en aquesta decisió. Les respostes

ens donaran més informació sobre la decisió política de l'Administració catalana, ja que es podrà saber si hi ha consellers més o menys permeables a aquesta influència o, vist des d'una altra perspectiva, si hi ha alts càrrecs més o menys influents en el procés decisonal dels diversos departaments. Per saber el grau d'influència dels alts càrrecs els vaig donar cinc respostes possibles: una gran influència, bastant influència, certa influència, poca influència o gens d'influència. I per poder fer una anàlisi comparada caldrà buscar les mitjanes atorgant un valor a cadascuna de les opcions (una gran influència = 1; bastant influència = 2; certa influència = 3; poca influència = 4; gens d'influència = 5). Així, una mitjana alta indica menys influència en el procés decisonal.

D'aquestes cinc respostes possibles, les que obtenen un percentatge més elevat són: una gran influència i bastant influència (totes dues amb el mateix percentatge), i no n'hi ha ni un que digui que no hi té gens d'influència. Com es pot observar a la taula 82, les tres quartes parts dels alts càrrecs consideren que influeixen clarament en el procés decisonal de les polítiques dels seus departaments⁸; però, com que no tothom considera que hi influeix de la mateixa manera, cal anar més enllà en l'anàlisi per saber qui hi influeix més i qui menys.

Taula 82

INFLUÈNCIA EN LA DECISIÓ INTRADEPARTAMENTAL SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Una gran influència	37,7%	28,6%	39,7%
Bastant influència	37,7%	21,4%	41,3%
Certa influència	14,3%	28,6%	11,1%
Poca influència	6,5%	7,1%	6,3%
Gens d'influència	-	-	-
NS-NC	3,9%	14,3%	1,6%
	n=77	n=14	n=63

⁸ Aquesta influència en la decisió dels alts càrrecs també es pot percebre en els alts càrrecs de l'Administració central i, més concretament, en els directors generals. Així ho manifesta Carlos Alba fent referència a l'Administració franquista: «(els directors generals) play an important role in the decision-making process, as well as enjoying an even greater autonomy in the implementation of decisions. (...) In their strategic position, they can exert influence not only in longterm planning and projects but also in the day-to-day functioning of the political system» (ALBA, C. "The Organization of Authoritarian Leadership: Franco Spain". A: ROSE, R.; SULEIMAN, E. N. (ed.). *Presidents and Prime Ministers*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980, pàg. 276).

La influència que els directors generals consideren que tenen en el procés de presa de decisions departamental és superior a la dels secretaris generals. Així, els percentatges dels directors generals són més elevats que els dels secretaris generals en les dues primeres opcions (gran i bastant influència) i inferiors en les altres dues (certa i poca influència). Quan s'analitzava el perfil ideal que dibuixaven secretaris generals i directors generals, s'observava com eren els secretaris generals els que més reivindicaven un perfil més polític que l'actual, cosa que jo interpretava en el sentit que volien més poder polític dins dels departaments. Amb els resultats que s'acaben d'analitzar es pot veure com, efectivament, són els secretaris generals els que menys influència consideren que tenen en el procés de decisió política departamental. En els secretaris generals la mitjana és de 2,2 i en els directors generals, d'1,8.

Quins alts càrrecs consideren que hi tenen més influència: els que estan afiliats a Convergència, els que estan afiliats a Unió o els que són "independents"? En general, i agafant com a element de comparació les mitjanes, els que diuen tenir-hi més influència són els alts càrrecs convergents, en segon lloc, els alts càrrecs "independents", i, en tercer lloc, els democratacristians. Un cop més els "independents" estan situats entre els convergents i els democratacristians, tot i que cal dir que entre els "independents" hi ha més heterogeneïtat en la resposta, ja que és en aquest grup on hi ha el percentatge més elevat dels que pensen que tenen una gran influència i dels que consideren que en tenen poca. Pel que fa a les respostes dels alts càrrecs militants d'Unió, es pot dir que a més de ser, des del punt de vista de la filiació política, el grup més reduït dins del conjunt d'alts càrrecs i a més de pertànyer majoritàriament a departaments amb un pressupost baix, són també els que tenen la sensació d'influir menys en el procés decisonal.

Atenent al moment en el qual els alts càrrecs van ser-ho per primer cop, es pot veure com els més veterans (els que van ser nomenats per primer cop en la primera legislatura) són els que més influència creuen que tenen i, en canvi, els més nous (els que van ser nomenats per primer cop en la tercera legislatura) són els que més consideren que en tenen menys. I pel que fa a l'autobuicació en l'eix

polític-tècnic, els alts càrrecs polítics reconeixen tenir més influència en la decisió departamental (amb una mitjana d'1,6) que els tècnics (amb una mitjana de 2,1). Els "funàmbuls" se situen novament entre uns i altres (amb una mitjana d'1,8). Com es pot veure en la taula 83, la meitat dels alts càrrecs polítics manifesten tenir-hi una gran influència i de tècnics que així ho manifestin n'hi ha menys d'un 30%, i mentre que no hi ha cap alt càrrec polític que reconegui tenir-hi poca influència, gairebé el 10% dels tècnics així ho reconeixen. Per tant, com més tècnics, menys influència i com més polítics, més influència, la qual cosa confirma la impressió que ja fa un quants anys tonia Bernard Gournay sobre el rol dels tècnics en la presa de decisions: «Notre impression -avant les indispensables recherches à entreprendre- est qu'il n'a pas été déterminant, à l'exception peut-être de certaines décisions économiques et financières»⁹.

Taula 83

INFLUÈNCIA EN LA DECISIÓ INTRADEPARTAMENTAL SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Una gran influència	50,0%	46,2%	27,9%
Bastant influència	40,0%	23,1%	41,9%
Certa influència	10,0%	15,4%	16,3%
Poca influència	-	7,7%	9,3%
Gens d'influència	-	-	-
NS-NC	-	7,7%	4,7%
	n=20	n=13	n=43

Els departaments on, segons els seus mateixos alts càrrecs, hi ha més participació dels alts càrrecs en el procés decisonal són el d'Economia i Finances i el de la Presidència (el quals són també, com s'ha vist en l'apartat anterior, els departaments on hi ha menys concentració de la decisió política en el vèrtex del departament) i on n'hi ha menys és en el de Sanitat i Seguretat Social i, sobretot, en el d'Ensenyament.

⁹ GOURNAY, B. "Technocratie et Administration". A: *Revue Française de Science Politique*. 1960, núm. 4, pàg. 890.

En resum: quins són, doncs, els alts càrrecs que més influeixen en el procés decisonal? Els directors generals més veterans, més polítics i que estan afiliats a Convergència Democràtica de Catalunya.

6.2.3. Quins criteris es fan servir en la decisió

Aquest apartat, juntament amb el següent i amb l'autoubicació-ja analitzada- dels alts càrrecs en l'eix polític-tècnic, em permetrà veure si estem davant d'una administració comandada per tecnòcrates. La tecnocràcia comporta, a més, com ja s'ha vist, d'una concepció del poder, i com a conseqüència d'aquesta, «una concepció sobre la direcció de los asuntos públicos: aquella que asimila la decisión política al resultado de un análisis científico, y por consiguiente, tiende a excluir los factores ideológicos, afectivos o morales»¹⁰. Així, els supòsits de la tecnocràcia es poden resumir de la següent manera: «(i) la imagen -aunque no siempre la clara concepción- del Estado, de la sociedad global y de las sociedades sectoriales como sistemas técnicos o, simplemente, como 'sistemas' en el sentido genérico que el vocablo ha tomado en las concepciones científicas de nuestro tiempo; (ii) partiendo de este supuesto, más o menos latente o expreso, se llega a la conclusión de que tales entidades han de ser configuradas y orientadas fundamentalmente según los principios y los objetivos propios de la razón técnica, a la que llega a identificar con la razón política o incluso con la razón en general; (iii) los conocimientos adecuados a la configuración y dirección del Estado y en general del sistema político de acuerdo con la *ratio* técnica son proporcionados o bien por disciplinas sectoriales, o bien por disciplinas multisectoriales, cuyas conclusiones son válidas y aplicables a distintos sistemas; (iv) se parte del principio de que para cada problema existe *the best one way*, la solución óptima, ante la cual no cabe discrepancia razonable, lo que, de ser cierto, excluiría los antagonismos ideológicos o de intereses, todo lo cual desemboca en (v) una

¹⁰ CREGOIRE, R. "Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1963, núm. 131, pàg. 141.

absorció o, per ara, en una adaptació de la estructura polític-institucional a les exigències estructurals de la raó tècnica i a la dialèctica de les sistemes. [...] En tot cas, se pot considerar com tecnocràtic un sistema de direcció i de gestió política sustentat total o parcialment sobre supòsits tècnics o sobre representacions generals derivades d'una concepció tècnica de les coses, sistema que, lo mateix que el burocràtic, pot ser enjuiciat positivament o negativament. [...] En lògica connexió amb això, se entén també per tecnocràcia una estructura de poder en la qual els tècnics condicionen o determinen la presa de decisions, tendint així a substituir al polític (o substituint-lo definitivament) en la fixació de les *polícies* i a les buròcrates tradicionals en la operacionalització de les decisions o en la seva participació en la presa de decisions mateixa. La tecnocràcia significa, així, la presència d'una nova 'classe política' composta per 'tecnòcrates', que comprèn no solament als tècnics del procés productiu, sinó també als especialistes en *management*, planificació, organització, comunicació de masses, investigacions operacionals, anàlisis de sistemes, etc., en una paraula, els entesos en teoria i pràctica de sistemes»¹¹.

Per tant, allò que pensen els alts càrrecs sobre quins són i quins han de ser els criteris decisius per impulsar les polítiques públiques del seu departament em pot servir per saber quina és la presència de tecnòcrates en l'alta Administració catalana. Cal tenir present, però, que si bé quan analitzava l'autobuïdació dels alts càrrecs en l'eix polític-tècnic considerava aquesta autobuïdació com una manera de legitimar el seu càrrec, aquí també se'n pot fer la mateixa interpretació, és a dir, com una manera de legitimar les decisions, ja que com diu Michel Crozier «*le one best way a été seulement un moyen de défense contre l'incertitude, un succédané scientifique des idéologies traditionnelles antérieures assurant la légitimité des décisions des dirigeants*»¹².

Quan vaig demanar als alts càrrecs si els criteris que es fan servir o que més

¹¹ GARCÍA-PELAYO, M. *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza, 1987, pàg. 17. Vegeu també: VEDEL, G. "Los problemas de la tecnocracia en el mundo moderno y el papel de los expertos". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1963, núm. 131, pàg. 175.

¹² CROZIER, M. *Le phénomène bureaucratique*. París: Seuil, 1963, pàg. 197.

pesen per decidir les polítiques públiques que s'han de portar a terme en el seu departament són polítics o tècnics, els vaig proposar cinc possibles respostes: criteris polítics, criteris més polítics que tècnics, criteris tan polítics com tècnics, criteris més tècnics que polítics i criteris tècnics. Per facilitar l'anàlisi comparada també s'ha donat un valor a cadascuna de les opcions per buscar la puntuació mitjana (criteris polítics = 1; criteris més polítics que tècnics = 2; criteris tan polítics com tècnics = 3; criteris més tècnics que polítics = 4; criteris tècnics = 5). Crec que aquesta és la pregunta que millor pot servir de paràmetre per classificar els diversos departaments de l'Administració catalana entre polítics i tècnics.

La majoria dels alts càrrecs (taula 84) se situen en una posició intermèdia i, entre els criteris polítics (més polítics que tècnics o únicament polítics) i els tècnics (més tècnics que polítics o únicament tècnics), són aquests últims els que predominen lleugerament (un 27% dels alts càrrecs destaquen els criteris polítics per sobre dels tècnics i un 29% destaquen els criteris tècnics per sobre dels polítics), la qual cosa fa que es pugui concloure que, dins de l'Administració catalana, segons el que manifesten els seus alts càrrecs, hi ha un equilibri entre la política i la tècnica com a criteris que es tenen en compte en el procés decisonal. La mitjana global, que és d'un 2,9, així ho confirma.

Taula 84

CRITERIS INTRADEPARTAMENTALS PER A L'ELABORACIÓ DE POLÍTQUES PÚBLIQUES
SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Polítics	10,4%	7,1%	11,1%
Més polítics que tècnics	16,9%	21,4%	15,9%
Tan polítics com tècnics	41,6%	50,0%	39,7%
Més tècnics que polítics	26,0%	14,3%	28,6%
Tècnics	2,6%	-	3,2%
NS-NC	2,6%	7,1%	1,6%
	n=77	n=14	n=63

Els directors generals fan prevaldre molt més els criteris tècnics que els secretaris generals (un de cada tres directors generals pensen que es fan servir més

critèris tècnics que polítics i de secretaris generals que així ho pensen, només n'hi ha un 14%). En uns i altres, però, la resposta que predomina es la de considerar que es fan servir criteris tan polítics com tècnics (la meitat dels secretaris generals i el 40% dels directors generals). I si interpretem les respostes com una manera de legitimar les decisions, se'n pot desprendre que el perfil dels secretaris generals és més polític que el dels directors generals, o, dit d'una altra manera, que el perfil dels directors generals és més tècnic que el dels secretaris generals. Comparant els alts càrrecs que estan afiliats i els que són "independents" es pot dir que els primers són els que més destaquen criteris polítics per sobre dels tècnics, i dins dels afiliats s'observa com són sobretot els convergents els que més fan referència a criteris més polítics. Així, les mitjanes són: 2,6 en els convergents, 3,1 en els demòcratacristians i 3,2 en els "independents". Més diferències hi ha entre els alts càrrecs segons la seva autoubicació en l'eix polític-tècnic. Els alts càrrecs que es defineixen com a més polítics que tècnics tendeixen a considerar que en el procés decisonal es fan servir també criteris més polítics que tècnics, i els alts càrrecs que es defineixen com a més tècnics que polítics tendeixen a destacar més els criteris tècnics (la mitjana dels polítics és de 2,4 i la dels tècnics, de 3,2). Entre uns i altres, hi ha els que he anomenat "funàmbuls" (amb una mitjana de 2,75).

Taula 85

**CRITERIS INTRADEPARTAMENTALS PER A L'ELABORACIÓ DE POLÍTQUES PÚBLIQUES
SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC**

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Polítics	25,0%	7,7%	4,7%
Més polítics que tècnics	25,0%	15,4%	14,0%
Tan polítics com tècnics	35,0%	61,3%	39,5%
Més tècnics que polítics	15,0%	7,7%	37,2%
Tècnics	-	-	4,7%
NS-NC	-	7,7%	-
	n=20	n=13	n=43

En la majoria dels departaments de l'Administració catalana, el grup de respostes que predomina és el d'aquells que consideren que en el seu departament es fan servir criteris tan polítics com tècnics. Però n'hi ha dos on la resposta

predominant és la dels que consideren que es fan servir criteris més tècnics que polítics: el d'Economia i Finances i el Sanitat i Seguretat Social; un on predominen els alts càrrecs que diuen que es fan servir criteris més polítics que tècnics: el de la Presidència, i dos més on predominen els que fan referència únicament a criteris polítics: Benestar Social i Cultura. No obstant això, si es busquen les mitjanes i si es considera que allò que diuen els alts càrrecs s'ajusta a la realitat, es poden classificar els diversos departaments de la manera següent, distingint entre els que són més polítics, els que són més tècnics i els que són tan polítics com tècnics.

Taula 86

**CRITERIS INTRADEPARTAMENTALS PER A L'ELABORACIÓ DE POLÍTQUES PÚBLIQUES
PER DEPARTAMENTS (MITJANES);**

P O L Í T I C S	
Cultura	1,7
Benestar Social	2,2
Agricultura, Ramaderia i Pesca	2,5
Justícia	2,6
Presidència	2,7
Governació	2,9
Política Territorial i Obres Públiques	2,9
P O L Í T I C O - T È C N I C S	
Indústria i Energia	3,0
Medi Ambient	3,0
Treball	3,0
T È C N I C S	
Ensenyament	3,4
Comerç, Consum i Turisme	3,5
Sanitat i Seguretat Social	3,7
Economia i Finances	3,7

Dels catorze departaments que formen l'Administració catalana, n'hi ha set (la meitat) on, segons els seus alts càrrecs i agafant com a element de comparació les mitjanes, es fan servir més criteris polítics que no pas tècnics en el procés decisonal, quatre on es fan servir més criteris tècnics que no pas polítics i tres on hi ha un equilibri entre els criteris polítics i els tècnics. Segons aquesta classificació, el departament més polític és el de Cultura i, a l'altre extrem, els més tècnics són el d'Economia i Finances i el de Sanitat i Seguretat Social.

6.2.4. Quins criteris s'hi haurien de fer servir

Per saber quins criteris s'haurien de perseguir he demanat als alts càrrecs si estan d'acord o en desacord amb l'afirmació següent: «per resoldre qüestions socials i econòmiques [és a dir, totes o pràcticament totes les qüestions que ha de resoldre l'Administració] s'hauria de donar més importància als aspectes tècnics que als polítics». Les respostes s'interpreten senzillament pel fet que els que hi estan d'acord s'inclinen més cap a criteris més tècnics i els que hi estan en desacord, no.

Més de la meitat dels alts càrrecs no estan d'acord amb aquesta frase¹³ i gairebé el 40% consideren, en canvi, que cal donar més importància als aspectes tècnics¹⁴.

Taula 87

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "PER RESOLDRE QÜESTIONS SOCIALS I ECONÒMIQUES S'HAURIA DE DONAR MÉS IMPORTÀNCIA ALS ASPECTES TÈCNICS QUE ALS POLÍTICS"

Acord	37,7%
Desacord	55,8%
NS-NC	6,5%

n=77

És a dir, la majoria dels alts càrrecs no creuen que hagin de prevaldre els aspectes tècnics a l'hora de resoldre les qüestions socials i econòmiques i, per tant, creuen que hi han de prevaldre els aspectes polítics o que no n'hi ha de prevaldre cap dels dos i que hi ha d'haver un equilibri. Aquestes dades, juntament amb les

¹³ La majoria dels diputats del Parlament de Catalunya estan d'acord, en canvi, que «en qüestions socials i econòmiques, les consideracions tècniques han de tenir més pes que les estrictament polítiques» (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 76, pàg. 282-283).

¹⁴ Percentatge que gairebé s'acosta al 51% de les elits de l'Administració americana i al 50% de les elits de l'Administració japonesa, que també emfasitzen els aspectes tècnics (ABERBACH, J. D.; KRAUSS, E. S.; MURAMATSU, M.; ROCKMAN, B. "Comparing Japanese and American Administrative Elites". A: *British Journal of Political Science*. 1990, núm. 20, pàg. 472).

de l'apartat anterior, em permeten afirmar que l'Administració catalana no està comandada per tecnòcrates, ja que, segons els alts càrrecs, hi ha una clara presència dels criteris polítics en el procés decisonal.

Entre secretaris generals i directors generals, poques diferències es poden percebre en la valoració de la frase. Més diferències hi ha entre alts càrrecs afiliats i alts càrrecs "independents". Aquests últims són els que, proporcionalment, més importància donen als aspectes tècnics, tot i que la majoria dels afiliats i dels "independents" estan en desacord amb la frase. I dins dels afiliats són els democratacristians els que més estan d'acord a donar més importància als aspectes tècnics. Aquestes dades coincideixen amb les que acabem de veure sobre els criteris que es tenen en compte en el procés decisonal.

On es poden percebre més diferències és entre els alts càrrecs que es consideren més polítics i aquells que es consideren més tècnics. El 80% dels primers no està d'acord a donar més importància als aspectes tècnics i en els segons el percentatge baixa fins a poc menys de la meitat. Per tant, són els alts càrrecs tècnics els que més consideren que cal donar més importància als aspectes tècnics i són els polítics els que menys d'acord estan que això sigui així. I pel que fa a les opinions d'aquells que es consideren tan polítics com tècnics, cal dir que s'acosten més a les dels alts càrrecs tècnics; els "funàmbuls" segueixen, doncs, desequilibrant-se cap al vessant tècnic. Per tant, també aquí hi ha coincidències entre aquestes respostes i les donades en l'apartat anterior.

6.3. Conflictes a l'Administració catalana

Per a l'anàlisi dels conflictes a l'Administració catalana em centraré en tres aspectes concrets: en primer lloc, en com es resolen els conflictes que es produeixen entre departaments; en segon lloc, en com són les relacions del Departament d'Economia i Finances amb la resta de departaments de l'Administració catalana, i, en tercer lloc, en quins són els obstacles principals (interns o externs a l'Administració) que es troben els alts càrrecs en la seva activitat quotidiana.

6.3.1. Conflictes entre departaments

Quan es pregunta als alts càrrecs com es resolen els conflictes entre departaments, d'una banda, es pot saber si n'hi ha o no, de conflictes entre els departaments, i, de l'altra, com s'acostumen a resoldre. I per saber-ho, vaig donar als alts càrrecs quatre respostes possibles: "amb la mediació d'una instància superior", "amb la negociació", "amb la pràctica diària" i "no s'acostumen a resoldre". La primera opció implica reconèixer que aquells que resolen els problemes acostumen a ser els consellers o, fins i tot, el president de la Generalitat; la segona opció, en canvi, és considerar que la resolució dels conflictes entre departaments no arriba tan amunt, sinó que es resol amb la negociació entre alts càrrecs; la tercera opció vol dir que la via per resoldre els conflictes entre departaments es deixa que es resolguin per si sols, i la quarta opció implica reconèixer que normalment els conflictes persisteixen i queden sense resoldre.

El 95% reconeixen implícitament que hi ha conflictes entre departaments, i la majoria d'aquests, com es pot veure en la taula 88, consideren que la negociació entre alts càrrecs és la manera més freqüent per resoldre'ls.

Taula 22**COM ES RESOLEN ELS CONFLICTES ENTRE DEPARTAMENTS SEGONS EL CÀRREC**

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Mediació d'una instància superior ...	5,7%	-	6,3%
Negociació	76,6%	92,9%	73,0%
Pràctica diària	11,7%	7,1%	12,7%
No s'acostumen a resoldre	1,6%	-	1,6%
NS-MC	5,1%	-	6,3%
	n=77	n=14	n=63

Es pot interpretar que els secretaris generals fan servir més que els directors generals la via de la negociació per resoldre conflictes, ja que, mentre que tots els secretaris generals, tret d'un, assenyalen aquesta via, un de cada cinc directors generals assenyalen altres vies (la pràctica diària i la mediació d'una instància superior). Pel que fa a l'autoubicació en l'eix polític-tècnic, tot i que la majoria d'alts càrrecs polítics, tècnics i "funàmbuls" fan servir com a via per resoldre els conflictes la negociació entre alts càrrecs, són els que es consideren més polítics els que, proporcionalment, més la fan servir.

En tots els departaments l'opció que predomina és la de la negociació (a Cultura, a Sanitat i Seguretat Social, a Justícia i a Indústria i Energia, el 100% dels alts càrrecs així ho manifesten). Cal destacar, però, que on proporcionalment hi ha més alts càrrecs que consideren que els conflictes es resolen en el vèrtex del departament és a Benestar Social i a Ensenyament. A Benestar Social, com hem vist, tots els alts càrrecs també consideren que qui decideix les polítiques públiques que s'han de portar a terme en el departament és el conseller. I a Ensenyament és on, com també s'ha vist, menys influència consideren que tenen els alts càrrecs en el procés decisonal del departament. En tots dos departaments hi ha, doncs, un clar protagonisme dels consellers.

6.3.2. Relacions amb el Departament d'Economia i Finances

En qualsevol Administració, com ja s'ha assenyalat en el segon capítol, el Departament o el Ministeri d'Economia és un dels més importants i el que té assignades més funcions horitzontals, com ara negociar i distribuir el pressupost entre els diversos departaments. És el departament que més ha de negociar i que més conflictes pot tenir amb la resta de departaments i, per tant, per analitzar el funcionament de l'Administració, cal saber com són les relacions dels diversos departaments amb el d'Economia i Finances. I per saber-ho vaig donar als alts càrrecs tres possibles respostes: fàcils, difícils i ni fàcils ni difícils¹⁵.

De les respostes donades pels alts càrrecs (taula 89) cal destacar que gairebé el 30% creu que les relacions amb el Departament d'Economia i Finances no són fàcils (relacions difícils o ni fàcils ni difícils). Més suggerent és la divisió de les respostes entre les dels secretaris generals i les dels directors generals, perquè els secretaris generals dels diversos departaments són els que més han de negociar amb el departament d'Economia i Finances, ja que entre altres funcions tenen la de negociar amb aquest departament la distribució del pressupost. Proporcionalment, hi ha més secretaris generals que qualifiquen les relacions amb el departament d'Economia i Finances de difícils (el 23%) que directors generals (només el 5%), tot i que el percentatge dels que les qualifiquen de fàcils són similars. A més, mentre que tots els secretaris generals responen a la pregunta, de directors generals que no hi responen n'hi ha un 10%, dels quals pràcticament tots van justificar l'absència de resposta dient que qui sabia com eren les relacions amb el Departament d'Economia i Finances era el secretari general. És prou evident, doncs, que són els secretaris generals els més crítics amb les relacions dels seus respectius departaments amb el d'Economia i Finances, perquè són els qui hi tenen més tractes.

¹⁵ Aquesta és, doncs, una pregunta que no vaig haver de fer als alts càrrecs que pertanyen precisament al Departament d'Economia i Finances. Per tant, cal tenir en compte que els percentatges obtinguts fan referència a tots els alts càrrecs als quals he fet la pregunta (és a dir, s'han exclòs del total els set alts càrrecs d'aquest Departament).

Taula 82**RELACIONS AMB EL DEPARTAMENT D'ECONOMIA I FINANCES SEGONS EL CÀRREC**

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Fàcils	64,3%	69,2%	63,2%
Ni fàcils ni difícils	18,6%	7,7%	21,1%
Difícils	8,6%	23,1%	5,3%
NS-NC	8,6%	-	10,5%
	n=70	n=13	n=57

¿I quins són els departaments on hi més alts càrrecs que pensen que les relacions del seu departament amb el d'Economia i Finances són més aviat difícils? En primer lloc, cal dir que en tots els departaments, tret del de Política Territorial i Obres Públiques i del d'Indústria i Energia, hi ha una única opció que predomina: la de considerar-les fàcils. D'aquests, els quatre departaments on n'hi ha un percentatge més elevat (aproximadament el 80%) són el de la Presidència, el de Benestar Social, el de Justícia i el de Treball. En els departaments de Política Territorial i Obres Públiques i d'Indústria i Energia és on hi ha els percentatges més elevats d'alts càrrecs (la meitat) que qualifiquen les relacions amb el Departament d'Economia i Finances de ni fàcils ni difícils. I, finalment, on, proporcionalment, hi ha més alts càrrecs que les qualifiquen de difícils és a Cultura, a Sanitat i Seguretat Social i a Agricultura, Ramaderia i Pesca (el 25%).

6.3.3. Principals obstacles de l'activitat quotidiana

En aquest darrer apartat dels que fan referència als conflictes a l'Administració catalana, s'analitzen els principals obstacles que tenen els alts càrrecs en la seva activitat quotidiana dins de l'Administració. L'interès per conèixer aquests obstacles ha comportat que s'hagi fet la pregunta de dues maneres: primer amb resposta oberta i posteriorment, donant deu possibles

respostes de les quals n'havien d'escollir dues.

Pel que fa a les respostes obertes, un cop llegides i codificades, han quedat perfilats els grups següents. El primer és el de la *burocràcia*, el dels que apunten com a principal obstacle les connotacions negatives, ja esmentades, que comporta aquest terme, com, per exemple, la lentitud dels processos o circuits administratius, la rigidesa de la gestió diària, els controls excessius, l'encotillament de la normativa, la manera de fer dels funcionaris, la mala estructura de l'Administració i la falta de coordinació administrativa. El segon grup de respostes l'he anomenat *col·legues*, i són les respostes dels que fan referència a altres càrrecs de la mateixa Administració catalana: les travetes, la gelosia, el bloqueig provocat artificialment, la incompetència, etcètera, d'altres càrrecs. El tercer grup de respostes porta el nom de *temps*, i engloba els alts càrrecs que destaquen com a principal obstacle la manca de temps per fer la feina: la urgència amb què s'han de prendre les decisions, la improvisació constant que hi ha dins de l'Administració, la impossibilitat de fer i portar a terme els projectes amb uns terminis raonables, etcètera. Finalment, les respostes que no s'ajusten a cap de les categories anteriors (com, per exemple, l'Administració central o la Diputació, la falta de mitjans econòmics, els interessos privats de persones alienes a l'Administració...) són dins la categoria d'*altres*.

Una mica més de la meitat dels alts càrrecs consideren que el principal obstacle de la seva activitat quotidiana dins de l'Administració és alguna qüestió que té a veure amb la *burocràcia*, el 12% s'insereixen dins del grup de respostes que he anomenat *col·legues* i un 9%, dins del que porta l'etiqueta de *temps*. Hi ha un 13% dels alts càrrecs que donen com a resposta altres obstacles que no encaixen dins de cap de les tres categories anteriors i un 12% -percentatge que, comparat amb els altres, es pot considerar bastant elevat- no responen a la pregunta. Per tant, allò que més obstaculitza l'acció dels càrrecs de designació política és la burocràcia, tot i que cal destacar el fet que més d'un de cada deu espontàniament assenyala com a principal obstacle els seus propis col·legues.

Taula 90**PRINCIPAL OBSTACLE DE L'ACTIVITAT QUOTIDIANA**

Burocràcia	54,5%
Col·legues	11,7%
Temps	9,1%
Altres	13,0%
NS-NC	11,7%

n=77

Poques diferències es poden percebre entre els obstacles que esmenten els secretaris generals i els directors generals, ja que la diferència de percentatges en els tres grups de respostes no va mai més enllà dels tres punts. Més diferències hi ha, en canvi, entre els alts càrrecs segons la seva autoubicació en l'eix polític-tècnic. Efectivament, tot i que el principal grup de respostes en els polítics, els tècnics i els "funàmbuls" és el que porta el nom de *burocràcia*, es pot observar com aquells que es consideren més polítics, proporcionalment, són els que es queixen més de la burocràcia. En canvi, en el grup de respostes que porta l'etiqueta de *temps*, passa just al contrari (tot i que les diferències entre percentatges són molt menors), és a dir, els tècnics destaquen més com a obstacle a aquest aspecte. Finalment, són els alts càrrecs que s'autodefineixen tan polítics com tècnics els que, proporcionalment, més es queixen dels seus col·legues.

Taula 91**PRINCIPAL OBSTACLE DE L'ACTIVITAT QUOTIDIANA SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC**

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Burocràcia	70,0%	53,8%	48,8%
Col·legues	10,0%	23,1%	9,3%
Temps	5,0%	7,7%	11,6%
Altres	10,0%	7,7%	16,3%
NS-NC	5,0%	7,7%	14,0%
	n=20	n=13	n=43

Amb l'anàlisi per departaments, es pot observar com en pràcticament tots

la resposta predominant és la que fa referència a la burocràcia, sobretot a Sanitat i Seguretat Social; a Indústria i Energia; a Comerç, Consum i Turisme, i a Benestar Social (el 75% en tots quatre). Hi ha tres departaments que destaquen pel fet de ser on hi ha més alts càrrecs que consideren que el principal obstacle de la seva activitat quotidiana són altres alts càrrecs: Governació; Agricultura, Ramaderia i Pesca (25% en tots dos departaments), i, sobretot, Justícia (el 40%).

Després de la pregunta amb resposta oberta, vaig demanar als alts càrrecs que destaquessin dos obstacles més d'una llista de deu, la qual cosa implica que es tracta d'una pregunta amb multiresposta i que n'hi ha que només han escollit una opció. La llista de deu possibles obstacles és la següent:

- 1- Els partits polítics
- 2- Els grups de pressió
- 3- L'Administració central
- 4- L'opinió pública
- 5- La manca de mitjans
- 6- Les prescripcions legals o administratives
- 7- Altres càrrecs del seu departament
- 8- Altres departaments de l'Administració catalana
- 9- Els problemes estructurals de l'Administració catalana
- 10- La manca de temps

Les respostes demostren un cop més que l'actual estructura de l'Administració catalana és molt insatisfactòria, pels alts càrrecs. D'aquesta llista de possibles obstacles, el que més han destacat són els problemes estructurals de l'Administració (el 60%) i, a més, a molta diferència del segon, que són les prescripcions legals o administratives (un de cada quatre). El tercer obstacle més assenyalat, que, juntament amb els anteriors, són els únics que passen del 20%, és la manca de mitjans. I pel que fa als possibles obstacles que menys han estat triats, n'hi ha dos que no han estat assenyalats per ningú: els partits polítics i l'opinió pública. Haver destacat el primer hauria significat acusar un dels principals elements caracteritzadors dels sistemes democràtics i haver destacat el segon

Només el 14% ha considerat com a obstacle l'Administració central, que és el mateix percentatge d'aquells que han assenyalat com a obstacle altres alts càrrecs del seu departament o altres departaments de l'Administració catalana. També és interessant observar com els grups de pressió només són considerats com un dels dos principals obstacles pel 5% dels alts càrrecs, la qual cosa permet fer diverses interpretacions: o bé a Catalunya hi ha una gran sintonia entre l'actuació de l'Administració i la voluntat dels grups de pressió, o bé els grups de pressió no exerceixen la pressió suficient per considerar-los obstacles, o bé la seva estratègia no es dirigeix directament a obstaculitzar l'activitat de l'Administració. Finalment, cal dir que un de cada tres alts càrrecs s'ha quedat amb un sol obstacle. En la taula següent es poden veure totes les respostes en percentatges.

Taula 92

PRINCIPALS OBSTACLES DE L'ACTIVITAT QUOTIDIANA SEGONS EL CÀRREC (LLISTA)

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Els partits polítics	-	-	-
Els grups de pressió	5,2%	7,1%	4,8%
L'Administració central	14,3%	14,3%	14,3%
L'opinió pública.....	-	-	-
La manca de mitjans.....	20,8%	14,3%	22,2%
Les prescripcions legals o administratives ...	26,0%	28,6%	25,4%
Altres càrrecs del seu departament	3,9%	21,4%	-
Altres departaments de l'Administració	9,1%	7,1%	9,5%
Els problemes estructurals del'Administració .	59,7%	42,9%	63,5%
La manca de temps	16,9%	14,3%	17,5%
Cap més obstacle	23,8%	28,6%	34,9%
NS-NC	10,4%	21,4%	7,9%
	n=77	n=14	n=63

Els dos principals obstacles de secretaris generals i directors generals coincideixen: els problemes estructurals de l'Administració i les prescripcions legals o administratives. Però, en canvi, és en el tercer on es poden percebre les diferències entre uns i altres, i on també es pot confirmar el que ja he assenyalat amb anterioritat: la figura del secretari general és conflictiva dins del departament. Efectivament, el tercer obstacle més destacat pels directors generals és la manca de mitjans (el 22%, respecte a només el 14% dels secretaris generals, que són els encarregats de negociar el pressupost), mentre que el dels secretaris generals són

altres càrrecs del mateix departament. Aquesta és una dada força important per a l'anàlisi del funcionament intern dels departaments. Així, mentre que un de cada cinc secretaris generals (tots ells secretaris generals afiliats a un dels dos partits polítics que estan coalitzats en el Govern català) apunta altres càrrecs del departament com un dels dos principals obstacles de la seva activitat quotidiana, no hi ha cap director general que hagi optat per aquesta mateixa opció (això sí, el 10% dels directors generals consideren que un dels principals obstacles són altres departaments de l'Administració catalana). Quan després d'escollir aquesta opció preguntava als secretaris generals concretament quins càrrecs eren als que obstaculitzaven la seva activitat, tots van fer referència als directors generals. I també es pot observar com aquestes males relacions entre secretaris generals i directors generals s'acostumen a donar en aquells departaments on hi ha un elevat percentatge d'alts càrrecs que estan afiliats a un partit polític i, a més, on també hi ha un elevat percentatge d'alts càrrecs que són alhora elits del partit. Per tant, es pot concloure que en els departaments on hi ha una proporció alta d'alts càrrecs que són també elits de partit, hi ha més conflictes intradepartamentals.

En tots els departaments de l'Administració catalana, tret d'un, la resposta amb un percentatge més elevat és la que fa referència als problemes estructurals. Aquesta resposta és l'escollida per tots els alts càrrecs dels departaments de Sanitat i Seguretat Social i de Medi Ambient, que són dos departaments que tenen una estructura interna que ha estat dissenyada fa relativament poc¹⁶. L'únic departament on no predomina aquest obstacle és el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, en el qual, a més, no hi ha cap alt càrrec que l'esmenti i on l'opció que predomina és la de l'Administració central (la meitat). I és significatiu veure com en determinats departaments s'han desestimat determinats obstacles. Així, per exemple, a Treball ningú no fa referència als grups de pressió, a Presidència ningú no apunta com a obstacle l'Administració central i a Economia i Finances ningú no considera com un obstacle la manca de mitjans.

¹⁶ El Departament de Sanitat i Seguretat Social va canviar completament la seva estructura interna el març del 1991 i el Departament de Medi Ambient va ser creat per la Llei 4/1991, de 22 de març.

6.4. Agenda

L'agenda de treball dels alts càrrecs de l'Administració catalana, és a dir, les persones amb qui tenen reunions de treball i la freqüència amb que ho fan, és una dada molt important per veure no només el funcionament del nivell polític de l'Administració sinó també el del sistema polític català. Per Francesc Morata, «la complejidad de un sistema político se expresa también a través de los contactos regulares que la élite política mantiene con los grupos y personas y la frecuencia de dichas relaciones»¹⁷. A més, «if we are to understand the dynamics of central government, it is necessary to provide some detailed investigations of departments and the context within which they operate. [...] It is important to study the relationships within and between departments and the extent to which they are formal and informal; then we need to evaluate how the organization of these relationships affects policy. It is also necessary to look at the problem of co-ordination»¹⁸. Pel que fa al qui, vaig demanar als alts càrrecs si tenen contactes professionals amb els càrrecs següents: president de la Generalitat, conseller del seu departament, cap de gabinet del seu departament, secretari general del seu departament, directors generals del seu departament, subdirectors generals del seu departament, càrrecs del seu mateix nivell d'altres departaments, alts càrrecs de l'Administració central, alts càrrecs d'administracions d'altres comunitats autònomes, dirigents de partits polítics, dirigents de sindicats i dirigents de la patronal. És a dir, m'he interessat per les relacions que tenen els alts càrrecs amb altres alts càrrecs del seu departament, amb alts càrrecs d'altres departaments, amb alts càrrecs d'altres administracions i amb dirigents o responsables de partits i grups de pressió econòmics. I pel que fa al quan, la freqüència que proposo és la

¹⁷ MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 76, pàg. 276.

¹⁸ SMITH, M. J.; MARSH, D.; RICHARDS, D. "Central Government Departments and the Policy Process". A: *Public Administration*. 1993, núm. 71, pàg. 590.

següent: cada dia, més d'un cop per setmana, un cop per setmana, més d'un cop al mes, un cop al mes, més d'un cop a l'any o mai¹⁹. Per estudiar l'agenda de treball dels alts càrrecs i per facilitar-ne l'anàlisi comparada se n'ha buscat la mitjana, i per fer-ho s'ha donat una valor a les set possibles respostes (cada dia = 1; més d'un cop per setmana = 2; un cop per setmana = 3; més d'un cop al mes = 4; un cop al mes = 5; més d'un cop a l'any = 6; mai = 7). Una mitjana més alta indica, doncs, una freqüència temporal més espaiada en el temps.

6.4.1. Agenda i president de la Generalitat

Començant pel president de la Generalitat, les freqüències són les següents:

Taula 93

AGENDA I PRESIDENT DE LA GENERALITAT

Cada dia	1,3%
Més d'un cop per setmana	-
Un cop per setmana	5,2%
Més d'un cop al mes	3,9%
Un cop al mes	18,2%
Més d'un cop a l'any	49,4%
Mai	22,1%
NS-NC	-

n=77

La freqüència mitjana amb la què els alts càrrecs tenen contactes amb el president de la Generalitat és d'un 5,7, és a dir, entre un cop al mes i més d'un cop a l'any. Aquesta freqüència, tot i que es bastant espaiada en el temps, permet interpretar que les relacions entre el president i els alts càrrecs de l'Administració catalana són freqüents, ja que és difícil trobar un cap de govern d'una

¹⁹ Cal dir que a alguns alts càrrecs se'ls feia difícil assenyalar la freqüència amb la qual tenien contactes professionals amb tots aquests càrrecs. Així, per exemple, hi ha qui durant una temporada manté contactes cada dos dies amb dirigents sindicals i després es passa sis mesos sense veure'ls o qui sovint té reunions amb un director general en concret però, en canvi, n'hi ha d'altres que ni els coneix. En tots els casos vaig demanar un esforç per escollir una freqüència temporal que, en casos de freqüència desigual, podia ser la mitjana anual.

Administració amb unes dimensions similars que es reuneixi amb els seus alts càrrecs amb una freqüència similar (amb gairebé el 30% dels alts càrrecs es reuneix com a mínim un cop cada mes). Si a aquesta xifra hi afegim que un terç dels diputats del Parlament de Catalunya i que un 13,8% de representants d'associacions i grups d'interès tenen contactes polítics "una o diverses vegades per setmana" o "amb bastant regularitat" amb el president de la Generalitat²⁰, ens permet confirmar que en el sistema polític català hi ha una clara i extraordinària preeminència del president Pujol.

La meitat dels secretaris generals i dels directors generals es reuneixen amb el president de la Generalitat amb una freqüència de més d'un cop a l'any, però amb les mitjanes d'uns i altres s'observa com els contactes que té el president amb els secretaris generals són més freqüents que els que té amb els directors generals (5,5 i 5,7, respectivament). A més, com és lògic, en l'agenda política del president hi són més presents els alts càrrecs del seu departament que els de la resta. La mitjana en el Departament de la Presidència és la més baixa de totes i és de 4,1, és a dir, de més d'un cop al mes. I pel que fa a la resta de departaments, amb quins té més relacions el president Pujol? Els departaments amb què en té més (i que estan per sota de la mitjana global, que, com acabem de veure, és d'un 5,7) són el de Benestar Social (5,4), el de Cultura (5,5), el de Governació (5,6) i el de Política Territorial i Obres Públiques (5,6). I els departaments amb què en té menys són el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (6,5) i el de Justícia (6,8). Dels tres departaments amb consellers d'Unió, es pot observar que aquell amb què té més contactes és el de Comerç, Consum i Turisme (5,8), seguit del de Treball (6,2) i del de Justícia (6,8).

Es poden percebre poques diferències entre els alts càrrecs segons la seva autoubicació en l'eix polític-tècnic. Només es pot dir que els polítics i els "funàmbuls" tenen més contactes amb el president que els tècnics. Hi ha més diferències entre els alts càrrecs segons la seva filiació política, ja que es pot veure clarament que el president de la Generalitat es reuneix més amb els alts càrrecs del

²⁰ MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 76, pàg. 277, 237.

seu partit que amb els "independents" i amb els que militen a Unió²¹. Efectivament, la mitjana en els convergents és d'un 5,4, en els "independents" d'un 5,8 i en els democratacristians d'un 6,4 (aquests últims, doncs, entre més d'un cop a l'any i mai). Mentre que la meitat dels democratacristians no han tingut mai cap contacte amb el president de la Generalitat, de convergents que no n'hi hagin tingut mai cap només n'hi ha un 14% i d'"independents", un 20%.

6.4.2. Agenda intradepartamental

Pel que fa a les relacions dels alts càrrecs amb altres càrrecs de dins del departament i, més concretament, amb el conseller, el secretari general i els directors generals, cal advertir que en pràcticament tots els departaments aquests càrrecs es reuneixen cada setmana en el que s'anomena consell de direcció²². Per tant, un contacte setmanal està pràcticament garantit. Una altra qüestió són els caps de gabinet, ja que, en primer lloc, no tots els departaments en tenen i, en segon lloc, a causa de la gran heterogeneïtat, ja esmentada, d'aquesta figura, no sempre assisteixen al consell de direcció. Quant als subdirectors generals, normalment tampoc assisteixen al consell de direcció. Finalment, cal dir que en l'anàlisi de l'agenda intradepartamental dels alts càrrecs s'interpretarà que els càrrecs que obtenen unes mitjanes més baixes, és a dir, aquells amb qui els alts càrrecs es reuneixen més sovint, tendeixen a ser més importants en la marxa del departament (i viceversa), ja que es pot considerar que en aquest nivell de l'Administració tenir més o menys contactes implica participar més o menys en la decisió. Així, per exemple, a partir de l'agenda dels alts càrrecs es sabrà en quins departaments té més importància el cap de gabinet (reunions freqüents amb els alts càrrecs) i en quins menys (reunions espaciades amb els alts càrrecs). Cal advertir,

²¹ Cal recordar que les tres quartes parts dels alts càrrecs del Departament de la Presidència estan afiliats a CDC i que no hi ha ningú que ho estigui a Unió Democràtica, la qual cosa fa baixar la mitjana dels alts càrrecs convergents.

²² En departaments multidisciplinars, com el de la Presidència o el de Governació, aquesta reunió setmanal no s'acostuma a fer.

però, que, dels diversos càrrecs analitzats, n'hi ha d'unipersonals i de pluripersonals. Són unipersonals el conseller, el cap de gabinet i el secretari general, perquè en cada departament només n'hi ha un, mentre que, en canvi, són pluripersonals els directors generals i els subdirectors generals, ja que n'hi ha més d'un. En els unipersonals és més fàcil percebre el seu poder o la seva manca de poder intradepartamental, però en els pluripersonals aquest aspecte queda més desdibuixat.

Les mitjanes globals ens mostren que, dels diversos càrrecs que han estat objecte de la pregunta (consellers, secretaris generals, directors generals, subdirectors generals i caps de gabinet), la relació més freqüent és la que els alts càrrecs tenen amb els consellers i amb els subdirectors generals (1,9), seguida de la que tenen amb els secretaris generals²³ i caps de gabinet (2,3), i la que tenen amb els directors generals (2,7). Per tant, com a mínim un cop a la setmana, els alts càrrecs de l'Administració catalana tenen contactes amb tots aquests càrrecs, la qual cosa indica que les relacions intradepartamentals són molt freqüents²⁴.

Els secretaris generals, com es pot observar en la taula següent, es reuneixen més amb els diversos càrrecs del departament que els directors generals, i l'única excepció són els subdirectors generals.

Taula 94

AGENDA INTRADEPARTAMENTAL SEGONS EL CÀRREC (MITJANES)

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Consellers	1,9	1,2	2,0
Caps de gabinet	2,3	1,6	2,4
Secretaris generals	2,3	-	2,3
Directors generals	2,7	1,7	2,9
Subdirectors generals	1,9	2,4	1,7

1=cada dia; 2=més d'un cop per setmana; 3=un cop per setmana; 4=més d'un cop al mes; 5=un cop al mes; 6=més d'un cop a l'any, i 7=mai.

²³ Aquí, com és evident, queden exclosos els mateixos secretaris generals.

²⁴ Les úniques dades comparades que tenim ens indiquen que els contactes que hi ha a l'Administració catalana són més freqüents que els que hi ha a l'Administració holandesa (ELDERSVELD, S. J.; KOOIMAN, J.; TAK, T. VAN DER. *Elite Images of Dutch Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, pàg. 139).

Amb qui tenen més contactes els secretaris generals és amb els seus superiors jeràrquics -els consellers- (gairebé diari), mentre que amb qui en tenen més els directors generals és amb els seus inferiors jeràrquics -els subdirectors generals. Els secretaris generals, que són la segona autoritat dels departaments, tenen, doncs, més reunions amb els consellers que els directors generals i, per tant, hi ha més proximitat entre consellers i secretaris generals que entre consellers i directors generals. I de les relacions dels alts càrrecs amb els caps de gabinet, es pot observar que també són els secretaris generals els que més contactes hi tenen. Finalment, els directors generals es veuen més amb els secretaris generals (2,3) que amb la resta de directors generals del departament, amb qui mantenen contactes amb una periodicitat d'un cop a la setmana (2,9), és a dir, amb la freqüència amb què es reuneix el consell de direcció del departament. Amb aquestes dades es pot concloure, doncs, que els secretaris generals són l'eix central al voltant del qual gira la marxa dels departaments de l'Administració catalana.

No obstant aquesta afirmació de caire general, en l'anàlisi per departaments es pot observar que no tots funcionen de la mateixa manera. N'hi ha uns on els alts càrrecs es reuneixen més amb els consellers, altres amb els caps de gabinet, altres amb els secretaris generals i altres amb els directors generals. Deixant de banda les relacions amb els subdirectors generals, que sobretot tenen un contingut més tècnic, i fixant-nos en les mitjanes més baixes (és a dir, amb qui els alts càrrecs de cada departament diuen reunir-se amb més freqüència), es poden classificar els departaments de l'Administració catalana de la manera següent (taula 95):

1) Aquells que es caracteritzen pel fet que els consellers tenen una gran importància en la marxa del departament: Sanitat i Seguretat Social; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Treball; Justícia; Comerç, Consum i Turisme, i Benestar Social.

2) Aquells que es caracteritzen pel fet que els secretaris generals tenen una gran importància en la marxa del departament: Presidència, Governació, Economia i Finances, i Indústria i Energia.

3) I aquells que es caracteritzen pel fet que els caps de gabinet tenen una

gran importància en la marxa del departament: Ensenyament, Cultura, Política Territorial i Obres Públiques i Medi Ambient. El cap de gabinet d'Agricultura, Ramaderia i Pesca es pot considerar que, juntament amb el conseller, també té un gran protagonisme en la marxa del departament²⁵.

Taula 25

AGENDA INTRADEPARTAMENTAL PER DEPARTAMENTS (MITJANES)

	Consellers	Caps de gabinet	Secretaris generals	Directors generals	Subdirectors generals
PRE	*	+	2,8	3,5	1,2
GOV	2,6	3,1	2,1	3,4	2,0
ECO	1,9	+	1,8	2,0	1,0
ENS	1,8	1,6	1,8	2,4	1,0
CUL	1,8	1,5	2,0	2,5	1,3
SAN	1,8	3,3	2,0	2,3	1,8
PTO	2,0	1,5	2,4	2,8	2,3
ARP	1,5	1,5	1,7	2,0	1,0
TRE	1,4	2,4	3,3	3,2	2,5
JUS	2,0	3,2	3,5	2,8	1,3
IND	2,3	2,0	1,7	2,8	2,3
CCT	1,3	2,0	2,0	2,5	1,8
BEN	1,6	2,2	2,5	2,2	2,8
MED	2,0	1,3	2,0	1,7	1,0

1=cada dia; 2=més d'un cop per setmana; 3=un cop per setmana; 4=més d'un cop al mes; 5=un cop al mes; 6=més d'un cop a l'any, i 7=mai.

* A Presidència no hi ha conseller.

+ A Presidència i a Economia i Finances no hi havia cap de gabinet.

El Departament de la Presidència i el de Governació són aquells on menys contactes hi ha entre directors generals, i l'explicació cal buscar-la en el fet que són dos departaments multidisciplinars i on hi ha més independència entre els seus alts càrrecs (no acostuma a haver-hi consells de direcció setmanals). A més, aquests dos departaments també coincideixen en la seva ubicació dins del grup de departaments on el secretari general té molta importància en la marxa del departament, la qual cosa em permet concloure que en els departaments

²⁵ Amb aquesta classificació no vull dir que la resta de càrrecs no siguin importants en la marxa del departament, sinó simplement que, agsant com a element de comparació entre departaments les mitjanes més baixes de l'agenda, hi ha uns departaments que es diferencien dels altres perquè són els consellers els que obtenen unes mitjanes més baixes; altres, perquè són els secretaris generals els que tenen les mitjanes més baixes, i uns altres perquè ho són els caps de gabinet.

multidisciplinars els secretaris generals adquireixen més protagonisme. A Presidència, com ja s'ha dit, el secretari general gairebé es pot equiparar a la figura de conseller i pel que fa a Governació, cal dir que és el departament on hi ha més alts càrrecs que atorguen molta influència actual a la figura del secretari general. En el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca és on, en general, hi ha més contactes intradepartamentals (mitjanes molt baixes en tots els càrrecs) i en el de Justícia és on n'hi ha menys (mitjanes molt altes). Aquest últim departament, juntament amb el de Treball, el de la Presidència i el de Benestar Social, són els departaments on les reunions dels directors generals amb els secretaris generals són més espaciades en el temps, i, a més, cal dir que, deixant de banda el de la Presidència (on, com ja s'ha dit, el secretari general no es pot comparar a la resta de secretaris generals), són els únics departaments on els secretaris generals consideren que un dels obstacles principals en la seva activitat quotidiana són altres càrrecs del seu departament. Aquests tres departaments també tenen com a característica comuna el fet de situar-se en el grup de departaments que destaquen per la importància del conseller en la marxa del departament. Aquestes dades permeten concloure que allà on hi ha conflictes intradepartamentals hi ha menys relacions entre els alts càrrecs i que aquest dèficit es compensa amb unes relacions més freqüents amb els consellers, és a dir, que en els departaments on hi ha conflictes entre els alts càrrecs hi ha més protagonisme del conseller. En els departaments de Justícia i de Treball les reunions dels directors generals amb el secretari general tenen una periodicitat mitjana que va més enllà d'un cop per setmana, la qual cosa indica o que en aquests dos departaments la reunió del consell de direcció no té una freqüència setmanal o l'assistència no és gaire estricta. En el Departament d'Indústria i Energia els contactes dels alts càrrecs amb el conseller són, després dels del Departament de Governació, els més distanciats en el temps; però, en canvi, la mitjana dels contactes amb el secretari general és la més baixa de tots els departaments (juntament amb la del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca), la qual cosa em fa pensar que els consellers que es reuneixen menys amb els seus alts càrrecs compensen aquest dèficit amb l'augment dels contactes del seu secretari general amb els directors generals. El

departament on més contactes hi ha entre el conseller i els alts càrrecs és el de Comerç, Consum i Turisme, ja que les tres quartes parts manifesten tenir contactes a diari amb el conseller.

Quant a les relacions entre els alts càrrecs i els subdirectors generals, es pot observar que la freqüència mitjana és molt baixa: no hi ha cap departament que vagi més enllà de la freqüència setmanal. I també es pot percebre una lleugera tendència dels departaments on s'apliquen criteris tècnics o més tècnics que polítics a mantenir un contacte més freqüent amb els subdirectors generals que aquells on s'apliquen criteris més polítics. Així, en departaments que, segons el paràmetre del criteri decisonal, he qualificat de tècnics, com el d'Economia i Finances i el d'Ensenyament, la freqüència mitjana de contactes entre alts càrrecs i subdirectors generals és diària (d'un 1), i en d'altres departaments que he qualificat de polítics, com el de Benestar Social i el de Política Territorial i Obres Públiques, la freqüència mitjana va més enllà de més d'un cop per setmana (2,8 i 2,3, respectivament).

6.4.3. *Agenda interdepartamental*

Aquí m'interessa saber els contactes que es produeixen entre departaments i, més concretament, entre càrrecs del mateix rang d'altres departaments: cada quan els secretaris generals es reuneixen amb secretaris generals d'altres departaments i cada quan els directors generals es reuneixen amb directors generals d'altres departaments. Amb aquesta anàlisi no només sabrem quins tipus de càrrecs es relacionen més amb altres departaments, sinó també quins són els departaments que mantenen més relacions amb altres departaments de l'Administració catalana. Pel que fa al primer aspecte, cal tenir en compte que els secretaris generals de tots els departaments es reuneixen preceptivament un cop per setmana en el Consell Tècnic i que, per tant, aquesta periodicitat ja queda garantida. En canvi, els directors generals, com és evident, no tenen cap reunió

similar a la del Consell Tècnic²⁶.

Els resultats globals (taula 96) ens permeten observar com hi ha força heterogeneïtat en les respostes. Les tres quartes parts dels alts càrrecs tenen contactes amb càrrecs del mateix rang d'altres departaments com a mínim més d'un cop al mes i un de cada quatre com a mínim més d'un cop per setmana. La freqüència mitjana global és d'un 3,6, és a dir, se situa entre un cop per setmana i més d'un cop al mes. Aquests percentatges i aquesta mitjana indiquen, doncs, que és una Administració amb força relacions horitzontals entre departaments²⁷. Es pot observar que els alts càrrecs que consideren que un dels principals obstacles de la seva activitat quotidiana són altres departaments (aproximadament és un de cada deu) estan per sota de la mitjana global, és a dir, que les seves relacions amb altres càrrecs d'altres departaments són més freqüents. D'això se'n desprèn, doncs, o que com més conflictes hi ha més proliferen els contactes entre departaments o que com més proliferen els contactes entre departaments més conflictes hi ha.

Taula 96

AGENDA INTERDEPARTAMENTAL SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Cada dia	9,1%	14,3%	7,9%
Més d'un cop per setmana	15,6%	42,9%	9,5%
Un cop per setmana	19,5%	42,9%	14,3%
Més d'un cop al mes	20,8%	-	25,4%
Un cop al mes	16,9%	-	20,6%
Més d'un cop a l'any	7,8%	-	9,5%
Mai	2,6%	-	3,2%
NS-NC	7,8%	-	9,5%
	n=77	n=14	n=63

²⁶ Com ja he apuntat abans, cal advertir que, als directors generals, aquesta va ser una de les preguntes c's l'agenda que més els va costar de respondre, ja que de directors generals n'hi ha molts i, per tant, n'hi ha alguns amb els quals hi ha més contactes professionals i n'hi ha d'altres que els són pràcticament desconeguts. És per això que va caldre més esforç per sintetitzar la periodicitat amb què es produeixen aquests contactes.

²⁷ L'única dada comparada que tenim és la de l'Administració holandesa, en la qual hi ha menys contactes (ELDERSVELD, S. J.; KOOIMAN, J.; TAK, T. VAN DER. *Elite Images of Dutch Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, pàg. 138).

La diferència entre secretaris generals i directors generals és molt clara. La freqüència de les reunions entre secretaris generals va del contacte diari al contacte d'un cop per setmana (cal recordar que un cop per setmana és la freqüència amb què es reuneix el Consell Tècnic) i la freqüència mitjana és d'un 2,3 (entre més d'un cop per setmana i un cop per setmana, és a dir, més enllà del Consell Tècnic). La freqüència mitjana dels directors generals, en canvi, és de més d'un cop al mes (3,9). En les respostes donades pels directors generals és on hi ha més heterogeneïtat, ja que trobem directors generals en cadascuna de les freqüències possibles (tot i que n'hi ha tres que destaquen: la d'un cop per setmana, la de més d'un cop al mes i la d'un cop al mes). En definitiva, doncs, hi ha més reunions entre secretaris generals que entre directors generals de diferents departaments.

Pel que fa a l'anàlisi per departaments, d'entrada cal dir que també es pot observar una gran heterogeneïtat en les respostes, que s'explica, d'una banda, per la diferència que acabem de veure entre secretaris generals i directors generals (els quals aquí s'analitzen conjuntament) i, de l'altra, perquè dins de cada departament hi ha direccions generals que sovint tenen contactes amb altres direccions generals d'altres departaments i, en canvi, n'hi ha d'altres que estan més aïllades. No obstant això, si es busquen les mitjanes es pot fer una anàlisi global i es pot dir que els departaments amb unes freqüències mitjanes més baixes i que, per tant, tenen més contactes amb altres departaments són: Comerç, Consum i Turisme; Governació; Economia i Finances; Cultura; Agricultura, Ramaderia i Pesca, i Medi Ambient (tots amb una mitjana de 3 -un cop per setmana- menys els primer que té una mitjana de 2,8). I els que presenten unes mitjanes més elevades i que per tant estan més "aïllats" de la resta de departaments són: Indústria i Energia (4,3), Ensenyament (4,4), Sanitat i Seguretat Social (4,5) i Justícia (4,6).

6.4.4. Agenda i altres administracions

¿Amb quina freqüència els alts càrrecs de l'Administració catalana es

reuneixen amb alts càrrecs d'altres administracions? ¿Amb qui tenen més contactes: amb els alts càrrecs de l'Administració central o amb els alts càrrecs de les diverses administracions autonòmiques? ¿Quins càrrecs es relacionen més amb altres administracions? ¿Quins departaments? Les respostes a aquestes preguntes són també a l'agenda de treball dels alts càrrecs.

En primer lloc, cal dir que, en general, els alts càrrecs de l'Administració catalana tenen més contactes amb alts càrrecs de l'Administració central que amb alts càrrecs de les administracions autonòmiques. Així, mentre que gairebé el 60% es relacionen amb alts càrrecs de l'Administració central com a mínim un cop al mes, en el cas de les relacions amb alts càrrecs d'administracions autonòmiques només un de cada quatre assenyala una freqüència mínima com aquesta. I pel que fa a les mitjanes, també s'hi poden percebre algunes diferències, ja que la dels contactes amb l'Administració central és d'un 5,1 i la dels contactes amb administracions autonòmiques és d'un 5,7.

Taula 27

AGENDA I ALTRES ADMINISTRACIONS SEGONS EL CÀRREC (MITJANES)

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Administració central	5,1	5,4	5,1
Administracions autonòmiques	5,7	6,1	5,6

1=cada dia; 2=més d'un cop per setmana; 3=un cop per setmana; 4=més d'un cop al mes; 5=un cop al mes; 6=més d'un cop a l'any, i 7=mai.

Així com les relacions intradepartamentals (amb l'única excepció dels subdirectors generals) i interdepartamentals dels secretaris generals són més freqüents que les dels directors generals, en les relacions amb alts càrrecs d'altres administracions passa just al contrari. Així, pel que fa a les relacions amb alts càrrecs de l'Administració central, la freqüència mitjana en els secretaris generals és d'un 5,4 i la dels directors generals, d'un 5,1. I pel que fa a les relacions amb alts càrrecs d'altres administracions autonòmiques, la diferència encara és més

gran, ja que la freqüència mitjana en els secretaris generals és d'un 6,1 i en els directors generals, d'un 5,6.

Són els alts càrrecs que es consideren més tècnics els que, sobretot, porten les relacions amb altres administracions espanyoles, ja que tenen més contactes amb alts càrrecs de l'Administració central i d'altres administracions autonòmiques que els alts càrrecs que es consideren més polítics. D'això se'n pot desprendre que el contingut de les reunions entre alts càrrecs de l'Administració catalana i alts càrrecs d'altres administracions espanyoles és més tècnic que polític i que, per tant, les relacions entre l'Administració catalana i les altres administracions són, sobretot, de tipus tècnic. Entre uns i altres, com es pot observar en la taula 98, se situen els que he anomenat "funàmbuls".

Taula 98

AGENDA I ALTRES ADMINISTRACIONS SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC (MITJANES)

	Polítics	Funàmbuls	Tècnica
Administració central	5,3	5,1	5,0
Administracions autonòmiques	5,9	5,8	5,6

1=cada dia; 2=més d'un cop per setmana; 3=un cop per setmana; 4=més d'un cop al mes; 5=un cop al mes; 6=més d'un cop a l'any, i 7=mai.

Els departaments de l'Administració catalana que més relacions tenen amb l'Administració central i amb les administracions de la resta de comunitats autònomes són el de Governació, el d'Economia i Finances i el d'Ensenyament (taula 99), dels quals n'hi ha dos -el dos últims- que he catalogat com a departaments tècnics i un, com a polític (segons el paràmetre del criteri decisonal del departament). El Departament de Medi Ambient, que com ja s'ha dit és un departament de creació recent i que encara no ha trobat el seu encaix dins de l'Administració catalana, és el que menys relacions té amb aquestes altres administracions. També es pot observar que el Departament de Comerç, Consum i Turisme és l'únic on els alts càrrecs tenen contactes més freqüents amb alts

càrrecs d'administracions de comunitats autònomes que amb alts càrrecs de l'Administració central.

Taula 92

**AGENDA I ALTRES ADMINISTRACIONS PER DEPARTAMENTS
(MITJANES ORDENADES DE MÉS A MENYS FREQUÈNCIA)**

Administració central		Administracions autonòmiques	
GOV	4,6	ENS	4,8
ECO	4,6	CCT	5,3
ENS	4,6	GOV	5,4
ARP	4,8	ECO	5,4
BEN	4,8	CUL	5,5
CUL	5,0	PRE	5,8
JUS	5,0	SAN	5,8
IND	5,0	TRE	5,8
TRE	5,2	PTO	5,9
PTO	5,3	ARP	6,0
SAN	5,5	IND	6,0
PRE	5,6	JUS	6,2
CCT	5,8	BEN	6,2
MED	6,3	MED	6,3

1=cada dia; 2=més d'un cop per setmana; 3=un cop per setmana; 4=més d'un cop al mes; 5=un cop al mes; 6=més d'un cop a l'any, i 7=mai.

Finalment, cal destacar que pràcticament tots els alts càrrecs que han assenyalat com un dels principals obstacles de la seva activitat quotidiana l'Administració central (un 14%), són persones que es reuneixen amb alts càrrecs d'aquesta Administració amb una certa freqüència (com a mínim, cada mes, és a dir, amb més freqüència que la mitjana global). I els que més es reuneixen amb alts càrrecs de l'Administració central són també eis que, proporcionalment, més consideren que actualment aquesta Administració té molta o bastant influència política a Catalunya.

6.4.5. Agenda i partits i grups de pressió

L'últim aspecte que m'ha interessat estudiar de l'agenda dels alts càrrecs és

la seva relació amb els partits polítics, els sindicats i les patronals, i, més concretament, amb els seus dirigents o responsables. D'entrada, en les mitjanes globals s'observa que les relacions que els alts càrrecs tenen amb partits i grups de pressió són molt escasses (5,8 amb els partits²⁸ i sindicats i 5,9 amb les patronals), ja que gairebé s'acosten a la periodicitat de més d'un cop a l'any²⁹. Un terç dels alts càrrecs no es reuneixen mai amb dirigents de partits polítics ni de sindicats i més del 40% no han tingut mai contactes amb dirigents de les patronals³⁰ (taula 100). Així, es pot dir que, comparant les mitjanes globals, els alts càrrecs tenen més contactes amb el president de la Generalitat que amb els dirigents dels grups encarregats de transmetre les demandes dels ciutadans a les institucions.

²⁸ La relació entre les elits parlamentàries i els partits polítics és molt més freqüent. El 95% dels diputats del Parlament de Catalunya manifesten tenir contactes "una o diverses vegades per setmana" o "amb bastant regularitat" amb líders o dirigents de partits polítics (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 76, pàg. 277.).

²⁹ A l'Administració holandesa, per exemple, les relacions entre les elits de l'Administració i els representants dels grups de pressió són molt més freqüents (ELDERSVELD, S. J.; KOOIMAN, J.; TAK, T. VAN DER. *Elite Images of Dutch Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, pàg. 139).

³⁰ Pel que fa a la freqüència de contactes amb dirigents empresarials, hi ha la dada comparada següent, que fa referència als alts funcionaris del Pakistan:

Table 5.4. Frequency of contacts between civil servants and industrial interest groups leaders

Every day	nil
Very often	2%
From time to time	14%
Rarely	9%
Never	75%

Aqüestes dades es van obtenir després d'entrevistar una mostra de cinquanta alts funcionaris del Pakistan (CHOWDHURY, M. *Pakistan - Its Politics and Bureaucracy*. Nova Delhi: Associated Publishing House, 1988, pàg. 130).

Taula 100

AGENDA I PARTITS POLÍTICS I GRUPS DE PRESSIÓ

	Partits polítics	Sindicats	Patronals
Cada dia	1,3%	-	1,3%
Més d'un cop per setmana	1,3%	2,6%	1,3%
Un cop per setmana	5,2%	5,2%	2,6%
Més d'un cop al mes	5,2%	13,0%	10,4%
Un cop al mes	10,4%	7,8%	7,8%
Més d'un cop a l'any	41,6%	36,4%	33,8%
Mai	33,8%	35,1%	42,9%
NS-NC	1,3%	-	-
	n=77	n=77	n=77

Entre secretaris generals i directors generals pràcticament no hi ha diferències pel que fa als contactes que tenen amb els partits polítics. En canvi, es pot observar que, en les relacions amb els grups de pressió econòmics, són els secretaris generals els que en tenen més. I també es pot veure que són els alts càrrecs que es consideren més tècnics que polítics els que tenen més contactes amb sindicats i patronals, mentre que els consideren més polítics en tenen més amb els partits polítics. Finalment, pel que fa a les relacions amb els partits polítics, els alts càrrecs que estan afiliats a CDC o a UDC són els que més contactes hi tenen (una mitjana de 5,6), mentre que els "independents", pràcticament mai (una mitjana de 6,4).

Els departaments que més contactes tenen amb sindicats i patronals són el d'Ensenyament, el de Treball i el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, i els que menys són el d'Indústria i Energia, el de la Presidència i el d'Economia i Finances³¹. Quant a les relacions amb els partits polítics, es pot observar que els departaments que, segons el criteri decisonal, he qualificat de tècnics tendeixen a tenir menys

³¹ Henry W. Ehrmann considera que els departaments horitzontals, com el d'Economia i Finances, són els menys permeables als interessos organitzats, als grups de pressió (EHRMANN, H. W. "French Bureaucracy and Organized Interests". A: *Administrative Science Quarterly*. 1961, pàg. 534-555. Vegeu també: MEYNAUD, J. "A propos de la Technocratie". A: *Revue Française de Science Politique*. 1961, núm. 3, pàg. 680-683).

contactes amb els partits polítics i els que no qualificat de polítics, més.

Taula 101

**AGENDA I PARTITS POLÍTICS I GRUPS DE PRESSIÓ PER DEPARTAMENTS
(MITJANES ORDENADES DE MÉS A MENYS FREQUÈNCIA)**

Partits polítics	Sindicats	Patronals
CUL 4,7	ARP 4,8	TRE 4,2
CCT 4,8	GOV 4,9	ARP 4,5
GOV 5,3	ENS 5,0	ENS 5,0
PTO 5,5	BEN 5,0	CCT 5,3
JUS 5,6	TRE 5,2	MED 5,3
TRE 5,8	SAN 5,5	CUL 5,5
BEN 5,8	CCT 5,5	SAN 5,8
PRE 6,1	JUS 5,8	PTO 6,0
SAN 6,3	CUL 6,0	IND 6,3
ARP 6,3	PTO 6,0	BEN 6,4
IND 6,3	ECO 6,4	PRE 6,6
ECO 6,4	IND 6,5	GOV 6,6
ENS 6,4	PRE 6,6	ECO 6,6
MED 7,0	MED 6,7	JUS 7,0

1=cada dia; 2=més d'un cop per setmana; 3=un cop per setmana; 4=més d'un cop al mes; 5=un cop al mes; 6=més d'un cop a l'any, i 7=mai.

Finalment, pel que fa a les relacions entre els alts càrrecs i els dirigents sindicals, cal dir que els que hi tenen més contactes tendeixen a donar més influència política actual als sindicats i els que hi tenen uns contactes més espaiats en el temps, menys. I també s'observa que els alts càrrecs que més es reuneixen amb dirigents sindicals tendeixen a mostrar simpatia pels sindicats CCNO i, en canvi, antipatia pel sindicat UGT.

6.5. Política i administració

L'últim aspecte del funcionament de l'Administració que tractaré en aquest estudi és com perceben els alts càrrecs les relacions entre política i administració³², i, més concretament, els aspectes següents. En primer lloc, la relació entre polítics i funcionaris, i la imparcialitat i neutralitat d'aquests últims. En segon lloc, la dependència política dels alts càrrecs: fins a quin punt consideren els mateixos alts càrrecs si es bona o no aquesta dependència política del seu càrrec. El tercer element d'anàlisi és el programa de govern: d'una banda, si els alts càrrecs consideren que els governs segueixen massa les directrius del partit o partits a què pertanyen i, de l'altra, fins a quin punt consideren que el programa de govern ha d'influir en la seva activitat i en la del Govern. I un quart aspecte són les relacions entre l'Administració i els ciutadans, els partits polítics i el Parlament.

Pràcticament tots els aspectes que he analitzat en aquest treball d'investigació tenen a veure amb les relacions entre política i administració, però en aquest darrer apartat d'aquest capítol em centro, concretament, en el paper que, segons els alts càrrecs, ha de tenir l'administració dins del sistema polític. Aquesta percepció m'ajudarà també a completar la visió global que els alts càrrecs tenen del funcionament de l'Administració.

6.5.1. *Polítics i funcionaris*

Els alts càrrecs de l'Administració catalana estan situats en un terreny molt pròxim al dels funcionaris, i és per això que m'ha interessat saber la visió que tenen de les relacions entre polítics i funcionaris -sobretot alts funcionaris-, ja que «the

³² No obstant això, com assenyala Jean Blondel, cal ser conscients que no hi ha una línia divisòria clara entre la política i l'administració (BLONDEL, J. *The Organization of Governments*. Londres: Sage, 1982, pàg. 205-217).

position of higher civil servants in modern industrial societies is especially influential, as a result of the great extension of State activities, the growing technical complexity of public administration, and the organisation of the civil service as a professional career based upon educational diplomas and training»³³. De la relació entre polítics i funcionaris m'ha interessat saber, en primer lloc, si «els polítics entren massa en assumptes que són de la competència dels funcionaris» i, en segon lloc, si «els alts funcionaris han de limitar-se a aplicar al peu de la lletra les normes». Quan faig referència als alts funcionaris vull dir aquells que dins l'escala jeràrquica administrativa estan més pròxims als càrrecs polítics. Com ja s'ha dit, el màxim càrrec a què pot arribar un funcionari a través de la seva carrera administrativa és el de subdirector general.

Les tres quartes parts dels alts càrrecs no creuen que els polítics entrin massa en assumptes que són de la competència dels funcionaris i gairebé la quarta part restant sí que ho pensen³⁴.

Taula 102

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "ELS POLÍTICS ENTREN MASSA EN ASSUMPTES QUE SÓN DE LA COMPETÈNCIA DELS FUNCIONARIS"

Acord	23,4%
Desacord	75,3%
NS-NC	1,3%

n=77

Pel que fa a l'altra afirmació, hi ha pràcticament els mateixos percentatges: una mica més de les tres quartes parts no consideren que els alts funcionaris s'hagin de limitar a aplicar al peu de la lletra les normes i la resta hi estan d'acord.

³³ THAKUR, R. *Elite Theory and Administrative System*. Nova Delhi: Sterling Publishers, 1981, pàg. 40.

³⁴ El 54% de les elits de l'Administració japonesa sí que consideren, en canvi, que «politicians interfering in the work of our bureaucracy is a nuisance» (ABERBACH, J. D.; KRAUSS, E. S.; MURAMATSU, M.; ROCKMAN, B. "Comparing Japanese and American Administrative Elites". A: *British Journal of Political Science*. 1990, núm. 20, pàg. 478).

Taula 102

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "ELS ALTS FUNCIONARIS HAN DE LIMITAR-SE A APLICAR AL PEU DE LA LLETRA LES NORMES"

Acord	22,14
Desacord	77,9%

n=77

El fet que un de cada quatre alts càrrecs consideri que els polítics van més enllà de les seves atribucions i que trepitgen el terreny dels funcionaris indica un cert descontentament amb l'activitat dels polítics. I el fet que també hi hagi una quarta part d'alts càrrecs que reivindiquen una pura i absoluta "neutralitat" dels funcionaris, és a dir, que aquests només apliquin allò que estableixen les normes i que segueixin «las órdenes políticas sean cuales fueran dichas órdenes y quienes sean los titulares legítimos del poder»³⁵, indica que hi ha un sector dels alts càrrecs que tenen una visió racional-weberiana del paper dels funcionaris dins de l'Administració³⁶.

Proporcionalment, hi ha més secretaris generals que pensen que els polítics entren massa en assumptes que són de la competència dels funcionaris (aproximadament el 30%) que directors generals (poc més del 20%). En canvi, en la segona de les frases es pot dir que no hi cap diferència entre uns i altres. Més diferències es poden percebre entre els alts càrrecs polítics i els tècnics: aquests últims estan més d'acord (gairebé el 30%, com els alts càrrecs "funàmbuls") que els polítics (només un de cada deu) amb l'afirmació segons la qual els polítics entren massa en assumptes que són de la competència dels funcionaris. I pel que fa a l'afirmació segons la qual els funcionaris haurien de limitar-se a aplicar al peu de la lletra les normes, es pot observar com, proporcionalment, en canvi, hi ha més alts càrrecs polítics que hi estan d'acord que no pas alts càrrecs tècnics, tot i que

³⁵ PANEBIANCO, A. "Las burocracias públicas". A: PASQUINO, G. (comp.). *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1988, pàg. 391.

³⁶ Ja que per Weber «el verdadero funcionario [...], de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de 'administrar' y, ante todo, de modo imparcial» (WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1987, pàg. 1071; WEBER, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 1986, pàg. 115).

la diferència no és gaire gran (el grup dels "funàmbuls" és el que hi està menys d'acord). En aquesta última afirmació, també es poden percebre algunes diferències entre els alts càrrecs que són funcionaris i els que no ho són, ja que els primers hi estan més en desacord (el 85%) que els segons (el 73%).

6.5.2. Dependència política del càrrec

Els alts càrrecs de l'Administració són càrrecs de designació política proposats pels consellers i nomenats pel Consell Executiu. És a dir, són càrrecs que no només depenen del partit que governa, sinó també del conseller que hi ha al capdamunt de cada departament. Com ja s'ha vist en el segon capítol, el canvi de conseller gairebé sempre comporta el del secretari general, mentre que, en canvi, els directors generals no s'acostumen a reemplaçar. Pel que fa als caps de gabinet, com que és un càrrec d'absoluta confiança del conseller, també canvien quan es produeix el relleu del conseller. Per saber si els alts càrrecs estan d'acord amb aquesta pràctica, és a dir, per saber si estan d'acord amb la "precarietat" del seu càrrec, els vaig preguntar si consideren que el canvi d'un conseller *ha de* comportar o no el canvi d'alguns dels seus inferiors jeràrquics, és a dir, si consideren necessari que sigui així. I a aquells que així ho creuen se'ls va demanar, a més, a qui consideren que cal canviar, i se'ls va donar les opcions de resposta següents, que només fan referència als alts càrrecs i als caps de gabinet:

- 1- Secretari general
- 2- Directors generals
- 3- Cap de gabinet
- 4- Secretari general i cap de gabinet
- 5- Directors generals i cap de gabinet
- 6- Secretari general i directors generals
- 7- Tots

Poc més de la meitat dels alts càrrecs pensen que el canvi d'un conseller no ha de comportar necessàriament el canvi d'alguns dels seus inferiors jeràrquics,

mentre que, en canvi, la resta són partidaris que es produeixi algun canvi. Dels que hi han respost afirmativament, la meitat pensen que s'han de canviar tots els càrrecs polítics (secretari general, directors generals i cap de gabinet) i la resta assenyalen alguns càrrecs en concret (taula 104).

Taula 104

CANVIS QUE HA DE COMPORTAR EL RELLEU D'UN CONSELLER SEGONS EL CÀRREC			
	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
No ha de comportar cap canvi	53,2%	42,9%	55,6%
Ha de comportar algun canvi	46,8%	57,1%	44,4%
	n=77	n=14	n=63
QUINS CANVIS?			
	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Secretari general	5,6%	12,5%	3,6%
Directors generals	-	-	-
Cap de gabinet	8,3%	12,5%	7,1%
Secretari general i cap de gabinet	8,3%	12,5%	7,1%
Directors generals i cap de gabinet	8,3%	-	10,7%
Secretari general i directors generals ...	-	-	-
Tots	50,0%	37,5%	53,6%
NS-NC	19,4%	25,0%	17,9%
	n=36	n=8	n=28

Així, d'aquells que consideren que cal que es produeixin alguns canvis quan canvia un conseller, es pot dir que les tres quartes parts fan referència d'una manera o altra als caps de gabinet, gairebé les dues terceres parts als secretaris generals i poc menys del 60% als directors generals. D'això es desprèn que els caps de gabinet són considerats els càrrecs que han de ser de més confiança del conseller i els directors generals, els que menys. Entre uns i altres hi ha el càrrec de secretari general.

Els secretaris generals són més partidaris que els directors generals (taula 104) que el relleu d'un conseller comporti algun canvi en els seus inferiors jeràrquics. I entre els que ho pensen així, aproximadament les dues terceres parts dels secretaris generals i dels directors generals esmenten com a figura que cal

canviar la del secretari general. En canvi, menys del 40% dels secretaris generals favorables al canvi pensen que cal canviar els directors generals, mentre que, de directors generals que considerin que són ells mateixos els que cal rellevar, n'hi ha més del 60%. Proporcionalment, són els directors generals els que tenen més clar a qui cal canviar, malgrat que, com he dit, mentre que la majoria dels secretaris generals són molt conscients de la "precarietat" del seu càrrec i pensen que és necessari que el relleu d'un conseller comporti el seu cessament, la majoria dels directors generals no ho consideren així. Uns i altres reflecteixen, doncs, el que passa a la realitat.

Entre els alts càrrecs afiliats i els "independents" hi ha poques diferències, i només es pot dir que els afiliats són menys partidaris que els "independents" que el canvi d'un conseller comporti el canvi d'alguns dels seus inferiors jeràrquics. Però entre els alts càrrecs afiliats a CDC i els que ho estan a UDC, hi ha més diferències: gairebé el 75% dels militants d'Unió i menys del 40% dels afiliats a Convergència consideren que el canvi d'un conseller ha de comportar el canvi d'alguns dels seus inferiors jeràrquics. Així doncs, són sobretot els alts càrrecs afiliats a Convergència els que més aposten per la continuïtat dels alts càrrecs encara que canviï el conseller, és a dir, els que menys assumeixen la "precarietat" del seu càrrec.

Entre els alts càrrecs polítics, "funàmbuls" i tècnics, també es poden percebre diferències clares: els polítics són els més contraris a la necessitat del relleu dels alts càrrecs després del relleu dels consellers. Així, només el 30% dels alts càrrecs polítics consideren que el canvi d'un conseller ha de comportar el canvi d'alguns dels seus inferiors jeràrquics, i en el cas dels "funàmbuls" i dels tècnics, el percentatge puja a més de la meitat (els alts càrrecs "funàmbuls" novament coincideixen amb el que pensen els alts càrrecs tècnics).

6.5.3. Programa de govern

Una de les principals funcions que tenen els alts càrrecs de qualsevol Administració és l'aplicació del programa de govern que el partit guanyador de les

eleccions va presentar a la societat com a programa electoral. És evident que en aquest programa electoral hi ha, sobretot, els grans objectius i que, posteriorment, les polítiques que surten de l'administració van molt més enllà (o molt més ençà) d'aquests grans objectius. El que he volgut saber és quina importància donen els alts càrrecs de l'Administració catalana als programes de govern i per fer-ho els he presentat, en primer lloc, una hipòtesi que els situa en una posició incòmoda: se'ls pregunta quina actitud seguirien si el programa de govern contingüés propostes que afectessin el seu camp i que consideressin inadequades. I per respondre, els proposo les següents possibles respostes:

- 1- L'execució incondicional del programa
- 2- Intentar convèncer aquells que l'han elaborat perquè el modifiquin i, si no es pot, executar-lo
- 3- Endarrerir l'execució del programa
- 4- Dimidir el càrrec
- 5- Intentar mobilitzar l'opinió pública
- 6- Altres actituds
- 7- No pot passar mai

La principal resposta dels alts càrrecs (la meitat) és la d'intentar convèncer aquells que han elaborat el programa i, si no és possible, executar-lo. Poc més d'una quarta part dimitirien, el 12% opta per l'execució incondicional i un 8% diu que això no pot passar mai.

Taula 105

ACTITUDS ENFRONT DE LA INADEQUACIÓ DEL PROGRAMA DE GOVERN

L'execució incondicional del programa	11,7%
Intentar convèncer aquells que l'han elaborat perquè el modifiquin i, si no es pot, executar-lo	49,4%
Endarrerir l'execució del programa	-
Dimidir el càrrec	27,3%
Intentar mobilitzar l'opinió pública	-
Altres actituds	-
No pot passar mai	7,8%
NS-NC	3,9%

n=77

No hi ha ningú, doncs, que hagi optat per les postures més bel·ligerants: endarrerir l'execució del programa i intentar mobilitzar l'opinió pública, i ningú no ha proposat cap altra actitud. Cal dir que tots els que van insistir a dir que això no pot passar mai, ho van raonar dient que el programa governamental el fan ells, és a dir, que el partit, quan ha de fer el programa electoral, els demana la seva col·laboració per redactar la part que fa referència a l'àmbit que gestionen i que, per tant, difícilment el poden considerar inadequat (tots els alts càrrecs que manifesten que això no pot passar mai, menys un, estan afiliats a un dels dos partits que estan coalitzats al Govern català).

En aquesta qüestió pot ser suggerent veure quina és la resposta donada pels alts càrrecs segons la seva filiació política (taula 106). D'entrada cal dir que en tots tres grups (alts càrrecs afiliats a CDC, a UDC i "independents") la resposta predominant és la d'intentar convèncer aquells que han elaborat el programa perquè el modifiquin, tot i que són els militants democratacristians els que, proporcionalment, més opten per aquesta resposta i els convergents els que menys. Els més partidaris de l'execució incondicional són els afiliats a Convergència, mentre que, en canvi, hi ha molt pocs "independents" i militants d'Unió que optin per aquesta resposta. Finalment, cal dir que els democratacristians són els que menys pensen que una situació com la presentada hauria de comportar la dimissió.

Taula 106

ACTITUDES ENFRONT DE LA INADEQUACIÓ DEL PROGRAMA DE GOVERN SEGONS LA FILIACIÓ POLÍTICA DELS ALTS CÀRRECS

	CDC	IND	UDC
L'execució incondicional del programa	16,7%	7,7%	7,1%
Intentar convèncer aquells que l'han elaborat perquè el modifiquin i, si no es pot, executar-lo .	36,1%	57,7%	71,4%
Endarrerir l'execució del programa	-	-	-
Dimitir el càrrec	33,3%	26,9%	14,3%
Intentar mobilitzar l'opinió pública	-	-	-
Altres actituds	-	-	-
No pot passar mai	11,1%	3,8%	7,1%
NS-NC	2,8%	3,8%	-
	n=36	n=26	n=14

Tant en els alts càrrecs polítics com en els tècnics i els "funàmbuls", l'opció predominant (taula 107) és la d'intentar convèncer els que han elaborat el programa perquè el modifiquin i, si no es pot, executar-lo, però és en els primers -els polítics- on hi ha el percentatge més elevat i en els segons -els tècnics-, el més baix (amb un percentatge similar al que trobem en els "funàmbuls"). En canvi, el percentatge més elevat de l'opció de l'execució incondicional està en els alts càrrecs tècnics i el més baix, en els polítics. I entre els que consideren que això no passa mai perquè són ells els que elaboren el programa no n'hi ha cap que s'autodefineixi com a més polític, i això vol dir que gairebé tots els que tenen aquesta opinió són individus afiliats a un partit i que es consideren tècnics³⁷.

Taula 107

ACTITUDES ENFRONT DE LA INADEQUACIÓ DEL PROGRAMA DE GOVERN SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

	Polítics Funàmbuls Tècnics		
L'execució incondicional del programa	5,0%	7,7%	16,3%
Intentar convèncer aquells que l'han elaborat perquè el modifiquin i, si no es pot, executar-lo .	70,0%	46,2%	41,9%
Endarrerir l'execució del programa	-	-	-
Dimitir el càrrec	25,0%	30,8%	27,9%
Intentar mobilitzar l'opinió pública	-	-	-
Altres actituds	-	-	-
No pot passar mai	-	15,4%	7,0%
NS-NC	-	-	7,0%
	n=20	n=13	n=43

Per valorar la importància del programa de govern també he demanat als alts càrrecs si estan o no d'acord amb la frase següent: «la força i l'eficàcia del govern són molt més importants que el seu programa». Els alts càrrecs gairebé es divideixen per meitats, és a dir, la meitat dels alts càrrecs donen més importància a la força i a l'eficàcia del govern, encara que s'hagi de prescindir del que digui el

³⁷ Aquesta resposta la trobem concentrada en quatre departaments: Presidència, Cultura, Política Territorial i Obres Públiques i Justícia.

programa de govern, i l'altra meitat consideren que és més important el programa de govern, és a dir, donen més importància a un vessant més ideològic que a un vessant més pragmàtic.

Taula 108

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "LA FORÇA I L'EFICÀCIA DEL GOVERN SÓN MOLT MÉS IMPORTANTS QUE EL SEU PROGRAMA"

Acord	49,4%
Desacord	46,8%
NS-NC	3,9%

n=77

Segons la filiació política, els que, proporcionalment, més d'acord estan amb aquesta afirmació són els alts càrrecs militants d'Unió (gairebé el 80%), seguits dels "independents" (gairebé el 60%) i, finalment, dels afiliats a Convergència (un de cada tres), la majoria dels quals, doncs, hi estan en desacord. Així, els convergents són els que adopten posicions més ideològiques i els democratacristians, més pragmàtiques. I també són els alts càrrecs que s'autodefineixen com a més tècnics que polítics els que més d'acord estan a considerar que la força i l'eficàcia del govern són molt més importants que el seu programa.

Finalment, per acabar d'analitzar la importància que els alts càrrecs donen al programa de govern, els pregunto per les relacions entre els governs i els partits als quals pertanyen aquests governs i, més concretament, si estan d'acord amb l'afirmació següent: «els governs, en general, haurien d'actuar sense seguir tant les directrius del partit o els partits a què pertanyen». El fet d'estar-hi d'acord implica més independència del govern respecte al seu partit, un major allunyament entre el govern i el partit, i un protagonisme escàs del partit en l'acció de govern. El fet d'estar-hi en contra implica, doncs, més protagonisme del partit en l'acció de govern, una vinculació més forta entre govern i partit, i una major importància del programa de govern elaborat pel partit. Les respostes dels alts càrrecs són les següents:

Taula 102

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "ELS GOVERNOS, EN GENERAL, HAURIEN D'ACTUAR SENSE SEGUIR TANT LES DIRECTIUS DEL PARTIT O ELS PARTITS A QUÈ PERTANYEN"

Acord	36,4%
Desacord	59,7%
NS-NC	3,9%

n=77

La majoria dels alts càrrecs donen un gran protagonisme al partit en l'acció de govern i, de retruc, al programa de govern que elabora aquest partit. Però si tenim en compte que no estar-hi d'acord és la postura més democràtica, el que cal destacar és que poc més d'un terç dels alts càrrecs fan seva aquesta frase. Els que més d'acord estan amb l'enunciat i, per tant, més autonomia reivindiquen del govern respecte al partit, són els alts càrrecs militants d'Unió Democràtica (més del 40%), mentre que només poc més d'un terç dels convergents i dels "independents" també hi expressen acord. Encara hi ha més diferències entre els alts càrrecs que es consideren més polítics que tècnics, els que es consideren tan polítics com tècnics i els que es consideren més tècnics que polítics. Efectivament, els tècnics són els que reivindiquen més independència del govern respecte al partit, ja que gairebé la meitat estan d'acord amb la frase. En canvi, d'alts càrrecs polítics que hi estiguin d'acord n'hi ha molt pocs (un 15%) i els "funàmbuls" estan situats entre els uns i els altres, però molt més pròxims als tècnics (gairebé un 40% hi estan d'acord).

6.5.4. Ciutadans, partits, Parlament i Administració

Quin és el paper que secretaris generals i directors generals assignen als ciutadans, als partits polítics i al Parlament en el sistema polític català? En primer lloc, he volgut saber si consideren que «no són els partits ni el Parlament els que garanteixen una gestió satisfactòria del nostre país, sinó l'Administració», és a dir si donen tot el protagonisme a l'Administració o, en canvi, consideren que hi ha un

repartiment d'aquest protagonisme entre els partits, el Parlament i l'Administració.

Tot i que la majoria dels alts càrrecs no està d'acord amb la frase (taula 110), penso que és un percentatge molt elevat el dels que pensen que és l'Administració, i no els partits ni el Parlament, la que garanteix una gestió satisfactòria del nostre país.

Taula 110

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "NO SÓN ELS PARTITS NI EL PARLAMENT ELS QUE GARANTEIXEN UNA GESTIÓ SATISFACTÒRIA DEL NOSTRE PAÍS, SINÓ L'ADMINISTRACIÓ"

Acord	41,6%
Desacord	58,4%

n=77

Aquesta resposta em porta a pensar que estem davant d'un sistema polític, el català, que gira clarament entorn d'un gran eix, l'Administració, on els partits polítics i el Parlament tenen un protagonisme molt reduït. Ara mateix però s'analitzaran altres aspectes que em permetran acabar de calibrar aquest protagonisme reduït dels partits i del Parlament.

Poques diferències hi ha entre alts càrrecs convergents, "independents" i demòcratacristians, tot i que són aquests últims els que més desacord mostren amb l'enunciat. Més diferències hi ha, en canvi, entre els alts càrrecs segons la seva autoubicació en l'eix polític-tècnic. El percentatge dels que consideren que no són els partits ni el Parlament els que garanteixen una gestió satisfactòria del nostre país, sinó l'Administració, és més elevat en els alts càrrecs tècnics i "funàmbuls" (el 45%) que en els polítics (poc més d'un terç). Per tant, si bé en tots ells la majoria no hi està d'acord, són els alts càrrecs polítics els que més protagonisme donen als partits i al Parlament.

Dels catorze departaments que hi ha a l'Administració catalana, només n'hi ha tres on hi ha més alts càrrecs que estan d'acord amb l'afirmació que no pas en contra, és a dir, que opten per donar un protagonisme clar a l'Administració: Treball, Benestar Social i Medi Ambient. Aquests dos últims departaments són, juntament amb el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, els únics on hi ha més alts

càrrecs que estan d'acord que els polítics entren massa en assumptes que són de la competència dels funcionaris, i en els dos primers departaments predominen els alts càrrecs que consideren que la força i l'eficàcia del govern són molt més importants que el seu programa.

L'elevat percentatge d'alts càrrecs que donen un gran protagonisme a l'Administració en la gestió política de Catalunya i que, en canvi, en treuen als partits i al Parlament, fa més interessant l'anàlisi de dues afirmacions més que fan referència precisament als partits polítics i al Parlament. Començant per la que fa referència als partits polítics, he demanat als alts càrrecs que es pronuncïn favorablement o contràriament sobre l'afirmació següent: «Els partits polítics tenen un paper molt important en una democràcia; no obstant això, sembla que agreugin els conflictes polítics inútilment». Els que estan d'acord amb aquesta frase el que pretenen és, doncs, denunciar l'activitat dels partits polítics, considerant-los amplificadors inútils dels conflictes polítics i obstacles per a l'acció de govern. Les respostes dels alts càrrecs són les següents:

Taula 111

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "ELS PARTITS POLÍTICS TENEN UN PAPER MOLT IMPORTANT EN UNA DEMOCRÀCIA; NO OBTANT AIXÒ, SEMBLA QUE AGREUGIN ELS CONFLICTES POLÍTICS INÚTILMENT"

Acord	40,3%
Desacord	57,1%
NS-NC	2,6%

n=77

Un cop més cal destacar l'elevat percentatge d'alts càrrecs que estan d'acord amb la frase, ja que el fet que quatre de cada deu alts càrrecs considerin que els partits polítics agreugin inútilment els conflictes polítics, és una proporció molt elevada de crítica a l'activitat dels partits³⁸.

³⁸ No obstant això, cal dir que aquesta crítica encara és més elevada en les elits administratives d'altres països. Així, «nearly four-fifths of the Americans agree with this view ("parties are conflict-agitators") while 57 per cent of the Japanese do. In comparison to the European samples examined in the 1970s, the American bureaucrats are considerably above the mean of those samples (64 per cent) whereas the Japanese are a bit below it». Aquesta crítica més forta de les elits de l'Administració americana cap als partits polítics es raona dient que «the higher

Hi ha molt poques diferències entre allò que pensen els alts càrrecs segons la seva filiació política (no són els "independents" els que més d'acord estan amb la frase). I tampoc es poden percebre diferències gaire significatives entre els alts càrrecs polítics, "funàmbuls" i tècnics, tot i que el percentatge més elevat dels que estan d'acord amb la frase el trobem entre aquests últims i el percentatge més elevat dels que hi estan en contra, entre els primers. Dels diversos departaments de l'Administració catalana n'hi ha quatre on hi ha més alts càrrecs favorables a pensar que els partits polítics sembla que agreugin inútilment els problemes polítics: el de Cultura; el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca; el de Comerç, Consum i Turisme, i el de Medi Ambient.

Pel que fa al Parlament, també he volgut saber si els alts càrrecs denuncien la seva actuació i, més concretament, si consideren que «el Parlament intervé massa en els assumptes de l'Administració». Estar d'acord amb la frase vol dir considerar que el Parlament sovint trepitja el terreny de l'Administració, que la controla excessivament i que hi ha un marge reduït de maniobra per a l'Administració a causa d'aquest encotillament parlamentari. Els que així ho consideren són molt pocs, només el 4% dels alts càrrecs, i la resta estan en desacord amb aquesta afirmació³⁹.

Taula 112

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "EL PARLAMENT INTERVÉ MASSA EN ELS ASSUMPTE DE L'ADMINISTRACIÓ"

Acord	3,9%
Desacord	96,1%

n=77

degree of political turbulence in the United States has brought forth a more sceptical attitude towards party politics» (ABERBACH, J. D.; KRAUSS, E. S.; MURAMATSU, M.; ROCKMAN, B. "Comparing Japanese and American Administrative Elites". A: *British Journal of Political Science*. 1990, núm. 20, pàg. 475-476).

³⁹ El 55% de les elits de l'Administració americana consideren que el «"Congress too often interferes with the work of the agencies"» (ABERBACH, J. D.; KRAUSS, E. S.; MURAMATSU, M.; ROCKMAN, B. "Comparing Japanese and American Administrative Elites". A: *British Journal of Political Science*. 1990, núm. 20, pàg. 478). Pel que fa a la manera com perceben les elits de l'Administració francesa les relacions entre el Parlament i l'Administració, vegeu: SULEIMAN, E. N. "L'administrateur et le député en France". A: *Revue Française de Science Politique*. 1973, núm. 4, pàg. 729-757.

Finalment, un últim aspecte que m'ha semblat interessant és saber què pensen els alts càrrecs de la relació entre els ciutadans i l'Administració i, més concretament, si consideren que «els ciutadans haurien d'exercir un control més gran del funcionament de la maquinària administrativa», o, en canvi, si no són partidaris d'augmentar-ne el control. L'opinió que tenen els alts càrrecs sobre això, com es pot veure en la taula 113, els divideix per meitats.

Taula 113

ACORD I DESACORD AMB LA FRASE: "ELS CIUTADANS HAURIEN D'EXERCIR UN CONTROL MÉS GRAN DEL FUNCIONAMENT DE LA MAQUINÀRIA ADMINISTRATIVA"

Acord	48,1%
Desacord	50,6%
NS-NC	1,3%

n=77

Els alts càrrecs que estan afiliats veuen de més bon ull el fet que els ciutadans exerceixin un control més gran del funcionament de la maquinària administrativa, ja que, mentre que la majoria dels afiliats (un 54%) hi estan d'acord, la majoria dels "independents" (un 62%) hi estan en contra. I entre els afiliats, poques diferències hi ha entre convergents i democratacristians, tot i que són aquests últims els que, proporcionalment, hi estan més d'acord. Per tant, segons la filiació política, són els democratacristians els que reivindiquen més control dels ciutadans cap a l'Administració i, un cop més, es pot percebre la importància del factor social i el protagonisme dels ciutadans en la ideologia d'Unió Democràtica.

CAPÍTOL 7

CONCLUSIONS



7. CONCLUSIONS

En les pàgines anteriors s'ha fet una anàlisi exhaustiva d'un tipus d'elit política catalana: la de l'Administració, i més concretament, els seus aïts càrrecs, és a dir, els secretaris generals i els directors generals. Amb l'estudi d'una part de les persones que estan en el poder, no només he pretès descobrir el seu perfil sòcio-demogràfic, acadèmic, polític i professional, sinó també saber quina visió tenen del funcionament del sistema polític català i quins són els trets principals que defineixen l'Administració catalana. La gran influència que tenen les elits de l'Administració catalana en el procés decisonal i el gran desconeixement que té la societat que administren (on s'inclouen també els politicòlegs i, fins i tot, els elitòlegs) d'aquestes elits, són dos elements que donen interès i rellevància al treball i que m'han esperonat a dur-lo a terme.

A mesura que he anat abordant els diversos capítols en què he dividit el treball, hi he anat introduint conclusions parcials que ara no cal repetir. Del que es tracta en aquest capítol de conclusions és de fer un esforç de síntesi i destil·lar els aspectes més importants de l'estudi, mostrar el que crec que ha ser el pòsit d'aquesta tesi doctoral.

L'Administració catalana és una Administració madura i estable. Els més de deu anys de ple funcionament de l'Administració catalana, l'elaboració i posterior aplicació des de fa anys de la normativa que la regula i l'evolució extraordinària del seu pressupost, fan que es pugui dir que l'Administració catalana ja ha superat la fase de "rodatge" i que ha arribat a un grau de maduresa notable, que permet analitzar-la i comparar els resultats obtinguts amb els d'administracions d'altres comunitats autònomes o d'altres països amb més tradició administrativa. L'estabilitat, afavorida pel fet que des del 1980 l'Administració està dirigida pels mateixos partits, és una altra característica d'aquesta Administració. Es pot parlar d'una gran estabilitat organitzativa: en el nombre de departaments -que ha oscil·lat entre dotze i catorze- i en la seva estructura interna -dins dels departaments no

s'han fet gaires reestructuracions-, i, sobretot, d'una gran estabilitat de la direcció personal: dels consellers, dels secretaris generals i dels directors generals.

A l'Administració catalana hi ha una preeminència clara del president de la Generalitat. De fet, quan he justificat l'objecte d'estudi, jo mateix he fet referència a la figura de Jordi Pujol, ja que he dividit la seva trajectòria política en quatre fases: "fer país", "fer política", "fer partit" (totes tres explicitades pel mateix Jordi Pujol) i la que, seguint la terminologia pujoliana, he anomenat "fer govern". Aquesta darrera és la que en certa manera engloba aquest treball, ja que "fer govern" implica també "fer administració". Però més enllà de la justificació de l'objecte d'estudi, la preeminència del president de la Generalitat també ha quedat palesa en el fet que, per gairebé tots els alts càrrecs, qui més influeix en el sistema polític català i qui, a més, consideren que hi ha d'influir més és precisament el president de la Generalitat. L'anàlisi de l'agenda dels alts càrrecs també em permet emfasitzar la preeminència del president: difícilment trobaríem una administració amb unes relacions tan freqüents entre els alts càrrecs i el president del govern (més freqüents que les que tenen els alts càrrecs amb dirigents de sindicats, de patronals o de partits).

Les dades d'identitat personal dels alts càrrecs els acosten a les elits administratives d'altres països. Respecte al lloc de naixement cal parlar de catalanitat (a Catalunya) i de centralitat (a Barcelona), és a dir, d'un *origen català i urbà de l'elit política de l'Administració catalana*. L'edat mitjana se situa en els 47 anys, és a dir, en una edat en la qual, com s'ha vist, ja es té *maduresa política i professional*. La presència de la dona en llocs de responsabilitat política dins de l'Administració catalana és *pràcticament inexistent* (no arriba ni al 10%). Malgrat això, les poques dones que hi ha -les quals han hagut d'escapar dels rols tradicionals que la societat els atribueix- estan en llocs que es poden qualificar de políticament importants i, a més, *pràcticament totes tenen un perfil fortament polititzat*. Finalment, la gran majoria dels alts càrrecs *resideixen en els districtes més rics* de la ciutat de Barcelona, els quals acullen també una gran part de l'elit social i econòmica.

L'elit política de l'Administració catalana té un nivell alt de formació

acadèmica. Pràcticament tots els alts càrrecs tenen estudis universitaris, gairebé una quarta part ha fet dues carreres, més del 80% ha fet altres estudis d'especialització (màsters a ESADE i a l'IESE, cursos de doctorat, etcètera) i més d'una quarta part han anat a estudiar a l'estranger. La catalanitat i la centralitat són també dues característiques del lloc on s'han fet els estudis universitaris, ja que pràcticament tots els han fet a Barcelona. Com passa en moltes altres administracions *hi ha predomini dels juristes i dels economistes*, que, juntament amb els enginyers industrials, són gairebé els dos terços dels alts càrrecs. Tot i que la majoria dels alts càrrecs han fet la seva formació universitària a la Universitat de Barcelona i, més concretament, a la Facultat de Dret, no és pot parlar d'aquesta Universitat ni d'aquesta Facultat com de centres de formació d'elits de l'administració com els que hi pot haver a França o a la Gran Bretanya. L'aspecte que més distingeix les elits polítiques de l'Administració catalana des del punt de vista de la seva formació acadèmica, potser no el trobem tant en la seva formació universitària com en un nivell inferior: en haver fet el batxillerat als jesuïtes o als escolapis. Si a la Gran Bretanya, quan es fa referència a la formació de les elits de l'Administració, es parla d'"Oxbridge" (Oxford i Cambridge) a Catalunya s'hauria, doncs, de parlar dels "jesulapis" (jesuïtes i escolapis).

Els antecedents familiars de les elits polítiques de l'Administració catalana són molt similars. La gran majoria dels alts càrrecs *provenen de famílies catalanes* (pares i mares nascuts a Catalunya i amb el català com a llengua materna), *catalanistes* (ambient familiar catalanista o molt catalanista), *religioses* (ambient familiar religiós o molt religiós), *polititzades* (famílies on sovint es parlava de política), *republicanes* (famílies pròximes al bàndol republicà i votants d'ERC durant la Segona República) *i amb un bon nivell socio-econòmic* (famílies amb una situació econòmica bona o mitjana, i amb professions paternes força qualificades - empresaris, advocats i metges-). L'anàlisi de la família de procedència també permet concloure que *l'Administració catalana està dirigida per una primera generació de persones professionalment vinculades a l'Administració*, ja que els alts càrrecs, a diferència de les elits administratives d'altres països, no provenen de famílies vinculades des del punt de vista professional a l'Administració. Finalment,

la influència de la família de procedència és molt clara en les principals actituds dels alts càrrecs analitzades: en l'autoubicació dins d'un estrat social, en el sentiment religiós, en el sentiment de pertinença a Catalunya i en l'autoubicació en l'eix esquerra-dreta. La majoria dels alts càrrecs *diuen que pertanyen a la classe social mitjana*, tot i que n'hi ha un terç que consideren que pertanyen a la classe social mitjana alta (bàsicament els que procedeixen de famílies benestants). Pel que fa al sentiment religiós dels alts càrrecs, *més de la meitat són catòlics practicants* (la gran majoria dels quals procedeixen de famílies amb un ambient molt religiós o religiós) i més d'un terç, catòlics no practicants. Sis de cada deu alts càrrecs se senten únicament catalans i, per tant, gens espanyols (entre aquests trobem, sobretot, els que van viure els primers anys de la seva vida en un ambient familiar amb un fort protagonisme del catalanisme), i no n'hi ha cap que se senti més espanyol que català. Aquesta radicalitat en el sentiment de pertinença a Catalunya no la trobem en l'autoubicació en l'eix esquerra-dreta, ja que *pràcticament tots se situen en posicions de centre* (amb un cert predomini del centre-esquerra -entre aquests trobem, sobretot, els que provenen de famílies simpatitzants del bàndol republicà i de famílies més modestes econòmicament-), i, per tant, cal parlar de moderació. *De les actituds dels alts càrrecs cal destacar-ne, doncs, un marcat sentiment català*, ja que és aquí on hi ha més homogeneïtat en les respostes.

L'Administració catalana és una administració polititzada, no només formalment sinó també materialment. Està formalment polititzada perquè, si la comparem amb la resta d'administracions autonòmiques, hi ha una àmplia zona de càrrecs de designació política en l'estructura administrativa dissenyada per la llei i un gran nombre de càrrecs de confiança política. Està materialment polititzada, o poc professionalitzada, perquè, més enllà de la perspectiva normativa i quantitativa de la politització formal, els criteris que es fan servir per proveir aquests tipus de càrrecs són fonamentalment polítics: de cada tres alts càrrecs, n'hi ha dos que estan afiliats a un dels dos partits que estan coalitzats en el Govern català i un que no ho està (es pot parlar, doncs, d'una certa tendència cap a l'*spoils system*); la gran majoria dels que pertanyen a un partit no fa poc que hi són, sinó que es poden qualificar de militants històrics; la meitat dels alts càrrecs

(percentatge comparativament molt elevat) abans d'entrar a l'Administració de la Generalitat de Catalunya treballaven en el sector privat; un de cada cinc alts càrrecs ha tingut o té un càrrec públic electiu (percentatge gens menyspreable si tenim en compte la joventut de les institucions democràtiques espanyoles), i la majoria dels alts càrrecs de l'Administració (gairebé el 60%) no són funcionaris (a més, el 80% dels que són funcionaris estan afiliats a Convergència o a Unió). També cal afegir que *la politització formal i material ha augmentat extraordinàriament en els últims deu anys*. Així, com s'ha posat de manifest en les pàgines anteriors, en aquests anys s'ha eixamplat la franja de càrrecs de designació política, ha augmentat el nombre d'alts càrrecs, s'ha potenciat la filiació política com a criteri a tenir en compte per reclutar-ne i hi ha molts més alts càrrecs que provenen del sector privat. No estem, doncs, davant d'una alta administració "colonitzada" pels funcionaris. No obstant això, el fet que més de la meitat dels alts càrrecs hagin fet carrera dins de l'Administració (és a dir, hagin ocupat algun càrrec inferior al que han acabat ocupant) podria matisar-ne la politització material i, per tant, ser un indicatiu de "professionalització"; però en la majoria dels casos es tracta d'una carrera que es pot qualificar de meteòrica: *els alts càrrecs són corredors de fons en el partit i esprinters a l'Administració*.

Hi ha tres grans factors que poden explicar la politització material -que és el tipus de politització que més defineix el grau de politització de les administracions- de l'Administració catalana. En primer lloc, la manca de tradició funcional a Catalunya i, per tant, l'absència d'uns cossos funcionaris potents i influents en el nomenament dels alts càrrecs. En segon lloc, la reduïda influència política del Parlament a causa de la presència des de fa anys d'una gran majoria parlamentària i governamental que ha anat desplaçant el protagonisme del Parlament a l'Administració, la qual cosa ha comportat l'assumpció de la iniciativa política per l'Administració i, de retruc, el proveïment dels alts càrrecs atenent a criteris predominantment polítics per tal d'assegurar una aplicació fidel del programa polític. Un tercer factor que pot ajudar a explicar la politització material de l'Administració és l'existència des del 1980 d'un govern de coalició i, per tant, la voluntat dels partits que formen la coalició d'abastar el màxim d'àrees d'influència

política amb persones vinculades a aquests partits, la qual cosa ha provocat també un cert creixement artificial de l'estructura de l'alta Administració.

Els partits que estan en el Govern de Catalunya tenen, doncs, un paper molt important com a font de proveïment d'alts càrrecs. Pràcticament tots els alts càrrecs que estan afiliats, primer van entrar al partit i després a l'Administració, i la majoria van entrar al partit més de cinc abans d'entrar a l'Administració. És a dir, primer es fa carrera dins del partit i després s'entra a l'Administració. Però a més de militants històrics, els alts càrrecs afiliats també es poden considerar persones influents en els seus partits respectius (una gran majoria han assistit a tots els congressos des que són militants) i, fins i tot, elits d'aquests partits (n'hi ha molts que han ocupat un càrrec en el partit i, sobretot, en un dels òrgans principals del partit -en el Consell Nacional o en el Comitè Executiu-). Hi ha, doncs, un transvasament clar de les elits del partit a les elits de l'Administració. Això no vol dir, però, que el nomenament de qualsevol alt càrrec de l'Administració hagi de tenir el vist-i-plau dels òrgans de direcció del partit a què s'ha assignat el departament. El conseller, en la majoria del casos, té llibertat absoluta per nomenar qui vulgui i la seva voluntat s'imposa a la del partit. Si de cas, si cal parlar d'algun tipus de filtre, cal buscar-lo en el vèrtex de la piràmide administrativa, és a dir, en el president de la Generalitat. Els partits, doncs, no autoritzen nomenaments sinó que són una font de proveïment de persones nomenables.

Pel que fa als alts càrrecs que estan afiliats, quasi el 75% pertanyen a Convergència i poc més del 25% a Unió Democràtica, com si s'apliqués la quota establerta entre els dos partits per elaborar les llistes electorals i per repartir-se les conselleries. Els alts càrrecs democristians no només són plenament conscients que pertanyen al partit més petit de la coalició governamental (i, per tant, que tenen adscrits menys departaments i que tenen menys alts càrrecs a l'Administració), sinó que, a més, es consideren clarament discriminats: dirigeixen departaments "poc importants", gestionen un pressupost molt reduït i són els que menys influeixen en el procés decisonal (fins i tot, menys que els alts càrrecs "independents"). L'assignació d'una conselleria a un partit comporta que en aquell departament no es cobreixin els càrrecs de designació política amb persones que

pertanyen a l'altre partit de la coalició. Així, és difícil trobar un alt càrrec convergent en un departament assignat a Unió i també ho és trobar-ne un de demòcratacristià en un departament assignat a Convergència. I pel que fa als alts càrrecs "independents", pràcticament tots estan en departaments assignats a Convergència, la qual cosa em permet concloure que *els departaments assignats a Unió són menys permeables a la presència de persones no vinculades a aquest partit.*

L'elit política de l'Administració catalana és nacionalista. La principal reivindicació política que fan els alts càrrecs és més poder polític i econòmic per a Catalunya: la meitat consideren que els principals problemes de Catalunya són, precisament, el del finançament autonòmic i el d'una millor interpretació de la Constitució i de l'Estatut en benefici dels interessos de Catalunya. A més, pràcticament tots consideren que el Govern central influeix massa a Catalunya i assenyalen com un dels principals objectius el d'assolir una quota més alta d'autogovern. Sobre això, cal dir que la immensa majoria dels alts càrrecs qualifiquen l'actual quota d'autogovern d'insuficient, i aquesta insatisfacció, per un de cada quatre alts càrrecs, persistirà fins que no s'aconsegueixi la independència de Catalunya.

L'Administració catalana està dirigida per generalistes que legitimen tècnicament el seu càrrec. Gairebé les tres quartes parts dels alts càrrecs es consideren més generalistes que especialistes, és a dir, amb un perfil que els capacita per ocupar qualsevol lloc de gestió i direcció dins de l'Administració. I pel que fa a l'eix polític-tècnic, més de la meitat dels alts càrrecs es consideren més tècnics que polítics (són els *tècnics*); una quarta part, més polítics que tècnics (són els *polítics*), i quasi una cinquena part consideren que tenen un perfil equilibrat entre les facultats tècniques i les polítiques (són els *"funàmbuls"*). Aquest autoposicionament en l'eix polític-tècnic s'ha interpretat com una manera de legitimar el seu càrrec: els que se situen en posicions més tècniques que polítiques són els que estan més influïts per un model weberian d'administració i justifiquen el fet d'haver aconseguit el lloc que ocupen amb les seves qualitats tècnico-professionals i no amb les seves qualitats polítiques (com que són càrrecs de

designació política no elegits per sufragi se senten més còmodes legitimant el seu càrrec des d'aquest vessant tècnic); els que se situen en posicions més polítiques que tècniques no defugen, en canvi, una legitimació política i els que se situen a mig camí de la política i la tècnica equilibren la legitimació del càrrec i, alhora, adopten una posició més ambigua. Aquests tres tipus d'alts càrrecs tenen uns perfils i unes actituds administratives diferents i, dins de la diferència, els que se situen just al mig de l'eix -els "funàmbuls"- tendeixen a tenir un perfil i unes actituds administratives molt semblants a les dels tècnics, és a dir, es desequilibren cap al vessant tècnic.

L'Administració de la Generalitat de Catalunya és una Administració "personalista". Malgrat que la majoria dels alts càrrecs van entrar a l'Administració guiats pel seu *esperit de servei*, el que realment cal destacar és que un percentatge similar (més d'una quarta part) manifesta que va entrar-hi gràcies a les seves *relacions personals*, és a dir, a petició d'un amic, gràcies a les seves coneixences personals o per sintonia, fidelitat o admiració pel conseller o el president.

L'Administració catalana és una Administració burocratitzada. Pràcticament tots els alts càrrecs reconeixen que l'Administració que dirigeixen no ha aconseguit escapar de la malaltia més comuna de les administracions: la burocràcia, és a dir, el ritualisme i la rutina, la lentitud dels processos o circuits administratius, la rigidesa de la gestió diària, els controls excessius i l'encotillament de la normativa. Aquests són, per la gran majoria dels alts càrrecs, els aspectes més negatius de la seva activitat quotidiana.

L'estructura de l'Administració catalana és molt deficient. La principal crítica que els alts càrrecs fan de la seva Administració és l'estructura: més de la meitat no consideren que sigui bona, gairebé un terç fan referència a l'estructura quan reflexionen sobre el principal canvi que farien per millorar l'Administració i quasi el 60% manifesten que un dels principals obstacles de la seva activitat quotidiana són precisament els problemes estructurals.

El procés de presa de decisions de l'Administració catalana es caracteritza per una excessiva concentració d'aquesta decisió al capdamunt de la piràmide administrativa. Pràcticament tots els alts càrrecs apunten al president de la

Generalitat i als consellers quan se'ls pregunta per aquells que decideixen quines polítiques públiques s'han de portar a terme. I, malgrat que també reconeixen influir en la decisió, la tendència és a reivindicar més protagonisme, sobretot entre els directors generals. Dels criteris que es tenen en compte i dels que s'haurien de tenir en compte per impulsar una política pública, es pot concloure que hi ha *equilibri entre els criteris polítics i els tècnics*, sense que es pugui arribar a qualificar els alts càrrecs de tecnòcrates. No obstant això, les opinions difereixen segons el departament a què pertanyen, la qual cosa en permet classificar els departaments en polítics (Cultura; Benestar Social; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Justícia; Presidència; Governació, i Política Territorial i Obres Públiques), político-tècnics (Indústria i Energia, Medi Ambient i Treball) i tècnics (Ensenyament; Comerç, Consum i Turisme; Sanitat i Seguretat Social, i Economia i Finances).

Els partits polítics no estan gaire ben vistos per l'elit política de l'Administració catalana. Gairebé la meitat dels alts càrrecs consideren que els partits polítics agreugen inútilment els problemes i que no són els partits, ni el Parlament, els que garanteixen una gestió satisfactòria del nostre país, sinó l'Administració. Fins i tot hi ha un terç dels alts càrrecs que pensen que el Govern, en general, hauria d'actuar sense seguir tant les directrius dels partits a què pertany, i la majoria dels alts càrrecs consideren que la força i l'eficàcia del Govern són molt més importants que els programes polítics que CDC i UDC presenten a les eleccions. És a dir, es vol que l'impuls de l'acció del Govern es faci des del mateix Govern o des de l'Administració i no des dels òrgans de decisió o des dels aparells interns dels partits. Això ens pot portar a pensar que *el sistema polític català gira entorn d'un eix principal, l'Administració, i que la influència i el protagonisme dels partits i del Parlament hi són molt reduïts.*

Els secretaris generals, com a segona autoritat dins del departament, gaudeixen de més confiança dels consellers que els directors generals: quan un conseller canvia de departament sovint també s'emporta el secretari general i quan cessa un conseller gairebé immediatament cessa el secretari general, mentre que, en canvi, no cessen els directors generals. Aquest efecte dòmino del canvi del conseller és més acceptat pel secretaris generals que pels directors generals, ja que

són els primers els que més pensen que el canvi d'un conseller ha de comportar el canvi d'algun dels seus inferiors jeràrquics (en primer lloc, dels caps de gabinet; en segon lloc, dels secretaris general, i, en tercer lloc, dels directors generals). La major proximitat entre consellers i secretaris generals fa que aquests heretin d'aquells dues característiques principals que els directors generals no tenen: la *professionalització* (acostumen a ser nomenats i cessats diverses vegades) i la *poliva:ència* (acostumen a estar en departaments diferents).

Tot i que de la lectura de les funcions que la llei assigna als secretaris generals i als directors generals se'n pot desprendre un perfil més tècnic dels primers i un de més polític dels segons, si anem més enllà del marc jurídic i ens fixem en les respostes obtingudes amb les entrevistes, hauren de concloure just al contrari: *els secretaris generals tenen un perfil político-generalista i els directors generals un de tècnic-especialista.*

En proporció, *hi ha molts més secretaris generals que estan afiliats en un dels dos partits que estan coalitzats en el Govern català que directors generals*, la qual cosa tenyeix més políticament la figura del secretari general. L'explicació d'aquest fenomen la trobem, un cop més, en el fet que el secretari general és un càrrec polític de l'estricta confiança del conseller, i el partit és el principal fòrum de creació de confiança política.

Pel que fa a l'eix generalista-especialista, *tots els secretaris generals es consideren més generalistes que especialistes, mentre que, en canvi, un terç dels directors generals es consideren més especialistes que generalistes.* I pel que fa a l'eix polític-tècnic, malgrat que hi ha més secretaris generals que directors generals que es consideren més tècnics que polítics, potser a causa de l'assumpció del rol que la llei els atribueix, quan se'ls pregunta pel perfil ideal dels seus càrrecs respectius, els directors generals majoritàriament pensen que ni ha de pesar més el vessant tècnic i els secretaris generals, en canvi, que hi ha d'haver equilibri entre el vessant tècnic i el polític. *Són, doncs, els secretaris generals els que més reclamen un perfil més polític del seu càrrec.*

Un altre aspecte que incideix en el perfil més polític dels secretaris generals és el fet que el percentatge de secretaris generals que consideren que l'aspecte

més satisfactori de la seva activitat quotidiana és la *repercussió política del seu càrrec*, és cinc vegades superior al de directors generals. Quant als *criteris decisionals* que es tenen en compte en els diversos departaments, *són també els secretaris generals els que més indiquen criteris polítics, mentre que els directors generals n'indiquen més de tècnics*. Finalment, amb l'estudi de l'agenda es pot veure com *els secretaris generals es reuneixen amb més freqüència amb els seus superiors jeràrquics* -el conseller i el president de la Generalitat-, la qual cosa emfasitza també la confiança entre consellers i secretaris generals, i *els directors generals es reuneixen amb més freqüència amb els seus inferiors jeràrquics* -els subdirectors generals, que són una figura que, com diuen tots els alts càrrecs, es caracteritza pel seu vessant preminentment tècnic.

De la divisió dels alts càrrecs entre els que pertanyen a CDC, els que pertanyen a UDC i els que són "independents", en surten tres perfils diferents que es poden sintetitzar en tres paraules: els primers són els *nacionalistes*, els segons els *socials* i els tercers els *frontissa*. La funció de frontissa dels alts càrrecs "independents" entre els convergents i els democratacristians, la trobem bàsicament en els aspectes següents: en l'autubicació en l'eix esquerra-dreta (els convergents són l'ala d'esquerra moderada, els democratacristians l'ala de dreta moderada i els "independents" estan entre els uns i els altres), en el sentiment de pertinença a Catalunya (els "independents" estan situats entre el sentiment marcadament més català dels convergents i el sentiment menys català dels democratacristians), en els aspectes referents a la política catalana que més preocupen als alts càrrecs (els "independents" se situen entre els aspectes més vinculats al nacionalisme que preocupen els convergents i els aspectes més socials que preocupen els democratacristians) i, finalment, en la qualificació de l'actual quota d'autogovern de Catalunya (els alts càrrecs "independents" estan entre la posició més crítica dels que pertanyen a Convergència i la menys crítica dels que pertanyen a Unió).

Però també cal concloure que, malgrat la funció de frontissa i l'absència de filiació política dels alts càrrecs "independents", aquests no són neutrals: se senten més pròxims al partit de Jordi Pujol. Així, quan expressen el seu grau de simpatia

pels dos partits que estan coalitzats en el Govern català, es pot percebre que majoritàriament mostren més simpatia per Convergència (puntuació mitjana de 7,3 d'una escala que va de 0 a 10) que per Unió (puntuació mitjana de 5,5).

Una de les diferències principals entre els perfils dels alts càrrecs que estan afiliats a CDC i els que militen a UDC, és el que he anomenat dosi de catalanitat, de catalanisme i de nacionalisme, les quals, tot i ser molt elevades en uns i altres, ho són més en els alts càrrecs que pertanyen a Convergència Democràtica de Catalunya. Pel que fa a la dosi de catalanitat, hi ha més alts càrrecs convergents que han nascut i estudiat a Catalunya, que són fills de pares i mares també nascuts a Catalunya i que tenen com a llengua materna el català. Quant a la dosi de catalanisme, els alts càrrecs que pertanyen a Convergència provenen més de famílies amb un ambient catalanista i on es parlava de qüestions relacionades amb el catalanisme, i tenen un sentiment més fort de pertinença a Catalunya. I, finalment, pel que fa a la dosi de nacionalisme, els alts càrrecs afiliats a CDC estan més insatisfets de l'actual quota d'autogovern de Catalunya, són més partidaris de reduir l'actual influència política que té el Govern central a Catalunya i consideren més com a principal problema polític el fet d'aconseguir més poder polític i econòmic per a Catalunya.

Ideològicament, el que caracteritza els alts càrrecs afiliats a Convergència és, doncs, el nacionalisme, mentre que els que pertanyen a Unió tenen una ideologia que es pot considerar més social. A aquesta última conclusió s'hi pot arribar després de saber que hi ha més alts càrrecs democratacristians que convergents que assenyalen com a aspecte més positiu de la seva activitat quotidiana el servei als administrats; que consideren que la principal qualitat d'un càrrec polític ha de ser l'esperit de servei a la societat, que estan d'acord que els ciutadans exerceixin un control més gran del funcionament de la maquinària administrativa; que destaquen com a principals problemes polítics de Catalunya qüestions de tipus social (atur, immigració, habitatge...) i la necessitat d'una major connexió de l'Administració amb la societat que administra, i que esmenten com a principals objectius de Catalunya tenir uns serveis públics de qualitat i reduir les diferències econòmiques i socials.

Els alts càrrecs que pertanyen a Unió són més religiosos que els de Convergència. Aquesta diferència la trobem, sobretot, en la religiositat de l'ambient de la família de procedència (molt religiós en quasi les tres quarts parts dels alts càrrecs militants d'Unió i en menys d'una cinquena part dels afiliats a Convergència) i en el sentiment religiós dels mateixos alts càrrecs (molt més de la meitat dels alts càrrecs democratacristians i només poc més d'una quarta part dels convergents es consideren catòlics de pràctica habitual).

Finalment, la relació que tenen els alts càrrecs convergents i els democratacristians amb el seu partit no és la mateixa. Aquests últims són persones més influents dins del partit al qual militen i és a Unió Democràtica on es produeix un major transvasament entre les elits del partit i les elits de l'Administració, ja que pràcticament tots els alts càrrecs democratacristians han estat en òrgans de direcció del partit. No obstant això, uns i altres són majoritàriament afiliats que abans d'aconseguir un càrrec polític a l'Administració van formar part, com diria Michels, de l'oligarquia del partit.

