

4

INFORME  
ESPAÑA  
1 9 9 6.

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69  
E. Mail: [correo@fund-encuentro.org](mailto:correo@fund-encuentro.org)

ISBN: 84-89019-04-5  
ISSN: 1137-6278  
Depósito Legal: M-13683-1997

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**  
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

---

Capítulo VII	
MIMETISMO, CLIENTELISMO E INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS	441
I. Tesis Interpretativas	443
1.- Las estructuras administrativas: la difícil salida del mimetismo	443
2.- Capacidad de respuesta al ciudadano: experimentos administrativos	445
II. Red de los Fenómenos	446
1.- La organización administrativa autonómica	446
1.1.- División primaria y orientación de las «políticas»	447
1.2.- Los órganos superiores de las consejerías	451
1.3.- Órganos activos e inflación orgánica	453
2.- Recursos humanos de las Comunidades Autónomas	456
2.1.- Estructura de la función pública y su volumen	456
2.2.- Diferencias en la vinculación jurídica de los empleados públicos	458
2.3.- Distribución de los empleados públicos por grupos de adscripción	461
2.4.- Distribución de los empleados públicos por grupos de edad	464
2.5.- Distribución de los empleados públicos por sexo	465
3.- Capacidad de respuesta de las Administraciones a las demandas de los ciudadanos: un primer experimento administrativo	466
3.1.- El experimento administrativo	468
3.2.- Conclusiones sobre rendimiento administrativo y capacidad de respuesta al ciudadano	481

## Capítulo VII

---

# MIMETISMO, CLIENTELISMO E INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Las estructuras administrativas: la difícil salida del mimetismo

Nuestro estudio ha puesto de relieve nuevamente algo que ha sido ya largamente manifestado en otras ocasiones<sup>1</sup>: las estructuras administrativas y de empleados públicos de las Comunidades Autónomas vienen a ser una copia más o menos completa de los rasgos básicos de la Administración del Estado. En otras palabras, esto quiere decir que las Comunidades Autónomas no han hecho un uso extensivo de su capacidad de autogobierno ni de sus competencias de autoorganización. Sin duda pueden aducirse muchas razones que expliquen ese mimetismo, pero nos inclinamos a pensar que ello demuestra que, en general, las élites políticas autonómicas han concedido mucha mayor importancia a la rápida asunción de competencias y recursos que a la manera de gestionarlas. Y en esto los políticos autonómicos no se diferencian de aquellos que han dirigido las distintas Administraciones de la democracia española.

Nuestro estudio pone asimismo de relieve la notable fragmentación y desequilibrio entre los órganos básicos (consejerías y direcciones generales) en que se han estructurado las Comunidades Autónomas. Nos encontramos con ciertas consejerías y direcciones generales sin apenas recursos que mantienen servicios comunes (secretarías generales o similares) de tamaño poco justificado y con tendencias expansivas. Todo ello indica la existencia de estructuras que están más pensadas desde lógicas internas y burocráticas que desde la prestación de servicios. Lentitud, solapamiento de funciones, fragmentación de tareas, desresponsabilización de resultados... son consecuencias que, sin ser específicas de las Administraciones Autonómicas, resultan poco alentadoras para una historia administrativa tan corta. Se han adquirido rápidamente defectos y vicios de funcionamiento que parecían propios de Administraciones con decenios de aprendizaje burocrático y, lo que es peor, se ha desaprovechado la magnífica oportunidad para aprender a gestionar los asuntos públicos de otra forma.

Se detecta una clara inflación de estructuras administrativas y de órganos de dirección o jefaturas (subdirecciones, servicios, secciones, negociados...). Una vez más, esta situación parece explicarse más por los efectos

---

<sup>1</sup> Véase al respecto el número monográfico dedicado al tema «Modernización Administrativa de las Comunidades Autónomas», *Autonomies*, n. 18, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994.

que produce la rigidez de funcionamiento y de carrera administrativa (presiones sobre la estructura administrativa para mejorar retribuciones) que por necesidades del tipo de tareas a desarrollar. De forma paralela, en algunas Comunidades Autónomas se complica enormemente la siempre difícil tarea de distinguir entre puestos de dimensión política y profesional.

Particularmente significativo resulta el neocentralismo que han ido asumiendo las estructuras administrativas autonómicas en sus respectivos territorios, tanto en sus propias formas de funcionamiento, como en sus relaciones con los órganos de gobierno y de administración de los Municipios, a los que en muy contadas ocasiones se les ha permitido entrar en la gestión de las competencias autonómicas. De nuevo se pone aquí de manifiesto el mimetismo con la forma en que en nuestro país tradicionalmente se ha estructurado la relación Administración Central-Administración Periférica del Estado y el acostumbrado papel marginal de los Municipios. No han escapado tampoco las Comunidades Autónomas de la tendencia, ya consolidada desde hace largo tiempo en la Administración del Estado, a la creación de empresas y organismos autónomos de todo tipo. En el Estado se han venido justificando por la voluntad de agilizar las formas de gestión y de prestación de servicios; no obstante, tendrían aquí menos sentido, dada la posibilidad de no repetir errores que tenían las Comunidades Autónomas desde sus inicios, así como las menores rigideces o continuidades burocráticas a las que habían de hacer frente.

Curiosamente, en materia de personal, donde uno menos podría suponer diversidades significativas entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas dada la existencia de una legislación básica del Estado altamente vinculante, es muy significativa la disparidad de estructuras dentro del terreno básico de juego establecido. Tenemos Administraciones Autonómicas muy funcionarizadas y otras que han optado por una gran laboralización. En unas predominan los cuadros superiores y en otras abundan el personal subalterno y los auxiliares administrativos. Si cruzamos en algunas Comunidades Autónomas sus estructuras administrativas con su situación socioeconómica, probablemente podemos entender por qué predomina un tipo u otro de niveles administrativos y retributivos. En esta misma línea, algunas Administraciones han optado claramente por un personal numeroso como forma de penetrar y estructurar Autonomía y sociedad.

El panorama administrativo resultante es, pues, poco prometedor y parece precisar de fuertes dosis de cambio y modernización. Las dificultades que hemos encontrado para rastrear datos y obtener informaciones que deberían resultar básicas para cualquier estrategia en una política de recursos humanos nos dice mucho de la forma incrementalista y agregativa con que se han construido las nuevas, pero antiguas en sus formas, Administraciones Autonómicas.

## **2. Capacidad de respuesta al ciudadano: experimentos administrativos**

Nuestro equipo ha procedido a realizar un conjunto de experimentos administrativos, limitados en su extensión y significación, pero indicadores de las tendencias en la prestación de servicios y la orientación al ciudadano de las Administraciones Autonómicas. Más adelante exponemos la metodología seguida y nos adentramos con detalle en el experimento. Nuestra pretensión era empezar a responder a la siguiente pregunta: ¿qué tal lo han hecho las Comunidades Autónomas?; su existencia, su mayor cercanía, ¿ha mejorado la capacidad de servicio a la ciudadanía? Según una reciente encuesta del CIS, sólo un discreto 16,6% afirma que las oficinas y servicios de las Comunidades Autónomas funcionan mejor que sus homólogos de la Administración del Estado, un 50% no ve diferencias sustanciales y un 10% cree que las instancias administrativas autonómicas presentan un funcionamiento más deficiente que las del Estado<sup>2</sup>. Si sumamos esa mitad de indiferentes con la cuarta parte que no responde, la impresión general es que las nuevas Administraciones Autonómicas no han logrado desmarcarse del perfil administrativo general, lo cual no es precisamente halagüeño.

Hemos querido ir más allá. De nuestras observaciones y experimentaciones hemos entresacado lo siguiente: no existe en las Comunidades Autónomas una política coherente, de carácter transversal y singular, de orientación al ciudadano. Sus capacidades de respuesta son notablemente heterogéneas, incluso en una misma Comunidad Autónoma. No parece existir excesiva correlación entre, por un lado, los esfuerzos y la tradición en crear unidades organizativas y formas de funcionar que se orienten a la satisfacción del ciudadano (cliente) y, por otro, el nivel de calidad detectado en la prestación de servicios. En general, el funcionamiento de los servicios de las Comunidades Autónomas puestos a prueba responde más a un modelo de calidad más próximo al principio burocrático de cumplimiento de normas y procedimientos que al más actualizado de satisfacción de necesidades.

---

<sup>2</sup> CIS, Estudio 2.211, pregunta 34, marzo de 1996.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

### 1. La organización administrativa autonómica

En esta parte de nuestro estudio sobre las Comunidades Autónomas abordamos el análisis de sus estructuras administrativas y de personal. La forma en que se han ido construyendo estas estructuras y se ha reclutado al personal explica en buena parte el carácter confuso y alejado de cualquier parámetro organizativo coherente de las Comunidades Autónomas estudiadas. Una forma precipitada, poco ordenada, fragmentaria, acumulativa e incrementalista que ha dado lugar a unas estructuras administrativas y de personal notablemente dispares, aunque dentro de un marco común y mimético respecto al funcionamiento burocrático de la Administración Central. Conocer la estructura administrativa y de personal de unas organizaciones públicas como son las Comunidades Autónomas no ha resultado fácil; se ha convertido en una investigación y reconstrucción de datos en toda regla. Ello explica la fragmentación de datos que hemos manejado, aunque sin olvidar las diferencias lógicas entre Comunidades Autónomas. A pesar de ello, no existen precedentes de trabajos de este tipo y, por tanto, creemos que esta primera aproximación a la realidad administrativa autonómica española puede resultar muy ilustrativa.

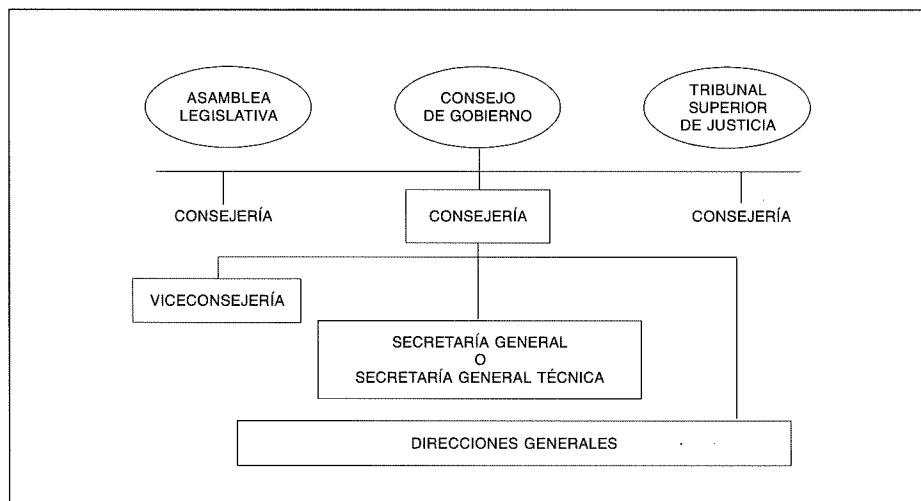
Respecto a la estructura administrativa vamos a analizar el número y tipos de departamentos de las Comunidades Autónomas y los órganos superiores e inferiores de las consejerías. En relación con los recursos humanos, estudiaremos el volumen de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas, los vínculos jurídicos del personal, su distribución grupal, la edad y el sexo.

Antes de entrar en el análisis de temas concretos referentes a la estructura administrativa y a los recursos humanos de las Comunidades Autónomas, es preciso abordar sintéticamente su entorno institucional y las principales características de su estructura administrativa.

El modelo institucional de las Comunidades Autónomas (cuadro 1) comprende una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia. Este último forma parte de la organización general de la Administración de Justicia del Estado. La Asamblea Legislativa elige entre sus miembros al Presidente de la Comunidad y éste nombra y preside a los miembros del Consejo de Gobierno (consejeros). El Gobierno de la Comunidad Autónoma se encarga de dirigir su Administración, ya que ésta funciona bajo las instrucciones del poder legal y legítimo. Los consejeros son el punto de unión entre ambas dimensiones, política y administrativa,



Cuadro 1 – Entorno institucional y estructura administrativa de las Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración ERA.

y son los máximos responsables de las distintas consejerías o departamentos en que se divide la Administración de la Comunidad. Los altos cargos de las consejerías varían en cada Comunidad Autónoma, aunque en todas aparece la figura del consejero y la de los directores generales como responsables de las unidades básicas de las consejerías. Algunas Administraciones Autonómicas incorporan la figura del viceconsejero como segundo escalón más político que administrativo y en todas existe una instancia que se encarga de la gestión interna de los recursos materiales, personales, financieros y jurídicos de las consejerías. En algunas Comunidades Autónomas esta figura se denomina secretaría general y en otras secretaría general técnica. La organización de los órganos inferiores es idéntica a la de la Administración Central: subdirección general (en algunas Autonomías, como la Comunidad Valenciana y Murcia, se denomina área), servicio, sección y negociado, aunque hay algunas diferencias entre las diversas Comunidades Autónomas, desde la que se organiza de un modo totalmente distinto (País Vasco) hasta la que incorpora un nivel jerárquico más (las subsecciones en Madrid).

### 1.1 División primaria y orientación de las «políticas»

El modelo de estructura administrativa de las Comunidades Autónomas se basa en las consejerías (departamentos), las cuales agrupan un conjunto de unidades con criterios de racionalidad fundados en las necesidades planteadas por el mercado o por las clientelas (las demandas que genera la

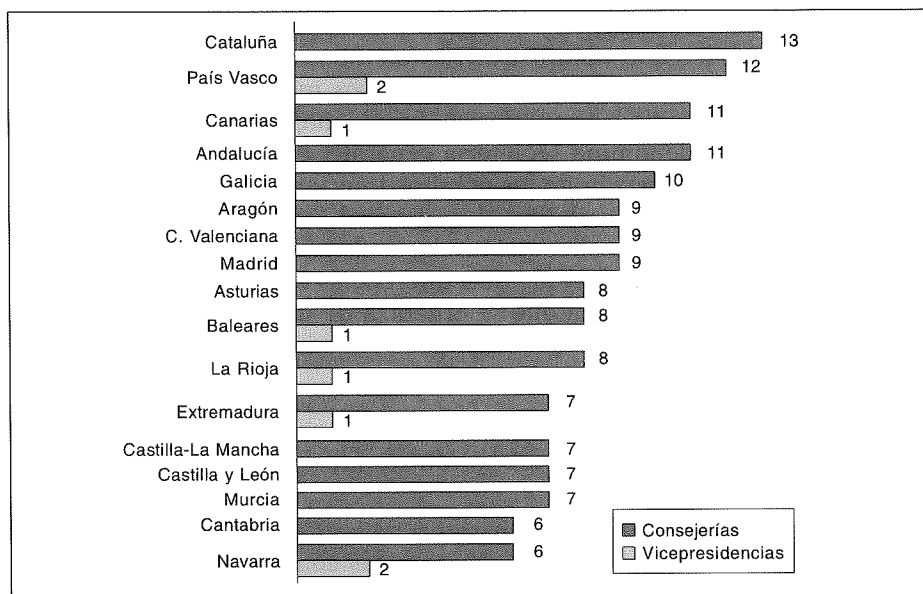
sociedad) y en las necesidades internas del funcionamiento de la propia Administración. Tanto el número de consejerías como los diferentes mecanismos para la agrupación de las actividades que configuran la estructura departamental se perfilan con criterios políticos, siendo el Presidente de cada Autonomía el responsable. En la mayoría de los casos los criterios políticos coinciden con las opciones técnico-organizativas más adecuadas de distribución en departamentos. Pero hay algunas agrupaciones, consejerías o parte de éstas, que sólo se pueden comprender desde una óptica de racionalidad y objetivos políticos.

Como podemos apreciar en el gráfico 1, las Comunidades Autónomas con más consejerías son Cataluña (13), País Vasco (12), Andalucía (11) y Canarias (11). Las que tienen menos son Cantabria y Navarra, ambas con 6. Las 17 Comunidades Autónomas suman 148 departamentos, lo que supone una media de 8,7 departamentos por Comunidad.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas recurren poco a las vicepresidencias: sólo en seis (Baleares, Canarias, Extremadura, La Rioja, Navarra y País Vasco) figura alguna vicepresidencia. País Vasco y Navarra tienen dos. Todas las vicepresidencias son sin cartera, a excepción de una en el País Vasco.

Las consejerías agrupan en sus denominaciones entre una y cuatro grandes competencias distintas (el cuadro 5, al final de este capítulo, mues-

Gráfico 1 – Vicepresidencias y consejerías de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995

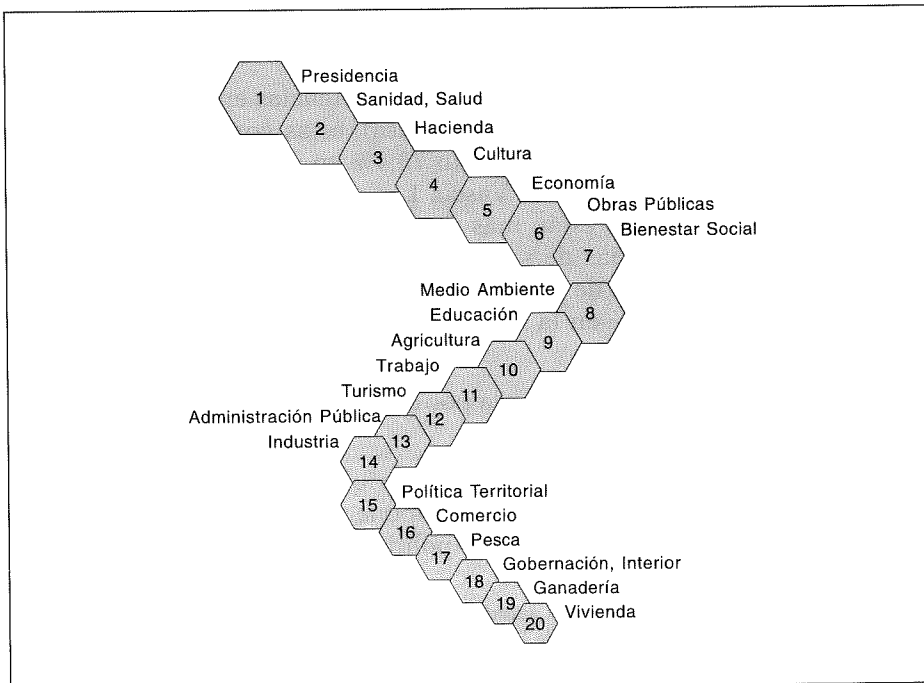


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

tra las denominaciones actuales de todas las consejerías de las 17 Comunidades Autónomas). Los 148 departamentos analizados suman en su enunciado 326 competencias, es decir, una media de 2,2 grandes competencias por departamento. Las 326 competencias enunciadas se agrupan en 39 competencias diferentes. Para hacer un análisis sobre la importancia nominal que confieren las Comunidades Autónomas a sus distintas competencias se podrían analizar los ámbitos de actuación que dominan los departamentos haciendo el cálculo siguiente: tres puntos para la competencia en consejerías con un solo enunciado; dos puntos para cada una de las dos competencias en consejerías con dos enunciados; un punto para cada una de las competencias en las consejerías con tres o cuatro enunciados. El gráfico 2 muestra en orden descendente los 20 ámbitos competenciales más reiterados.

La división primaria –por consejerías– de las Administraciones Autonómicas puede aproximarnos a la orientación de las **políticas** de cada Comunidad Autónoma. Que exista un departamento de industria y energía o un departamento de medio ambiente puede indicarnos la importancia que conceden a estos temas los distintos Gobiernos Autonómicos. Pero sólo es

**Gráfico 2 – Clasificación de la importancia de las distintas competencias de las Comunidades Autónomas a tenor de los enunciados de sus departamentos. Diciembre de 1995**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Tabla 1 – Distribución porcentual de los presupuestos autonómicos por sectores. 1994

	Sanidad y Servicios Sociales	Educación y Cultura	Otros	Total
Andalucía	44,0	29,4	26,6	100
Aragón	11,7	6,4	81,9	100
Castilla y León (*)	20,1	–	79,9	100
Cataluña	45,8	23,8	30,4	100
Galicia	10,0	44,4	45,6	100
Madrid	33,0	7,9	59,1	100
País Vasco	34,7	33,9	31,4	100
La Rioja	22,5	8,7	68,8	100

(\*) Castilla y León no tiene presupuesto en educación pero sí en cultura. No se especifica el volumen de este último debido a que aparece agregado con el presupuesto destinado a turismo.

Fuente: Elaboración ERA.

una aproximación nominal sobre la orientación de las políticas de cada Comunidad Autónoma. Sólo mediante el análisis de la distribución presupuestaria entre los distintos departamentos se puede clarificar esta orientación.

Los presupuestos muestran el peso relativo de las consejerías de cada Comunidad Autónoma. Un modo de diferenciar el presupuesto por departamentos es separar, por una parte, sanidad y servicios sociales, por otra, educación y cultura<sup>3</sup> y, finalmente, el resto de las actividades (tabla 1).

En las Comunidades Autónomas con competencias en sanidad y educación (además de servicios sociales y cultura), éstas copan la mayor parte del presupuesto (ejercicio de 1994): un 73,4% en Andalucía, un 69,6% en Cataluña<sup>4</sup> y un 68,6% en el País Vasco. Los presupuestos del resto de las Comunidades Autónomas están más repartidos, al carecer total o parcialmente de las competencias de sanidad. Otro ámbito con una proporción alta del presupuesto es el de política territorial, obras públicas y transportes, que alcanza el 34,4% en la Comunidad de Madrid y el 8,8% en Cataluña.

De la distribución presupuestaria por departamentos se desprenden dos conclusiones:

— El relativo bajo volumen presupuestario de la mayoría de las consejerías de las Comunidades Autónomas supone escasas posibilidades financieras para el lanzamiento de nuevas políticas o programas. Los departa-

<sup>3</sup> Se presentan de forma conjunta sanidad y servicios sociales debido a que es la única forma de comparar los presupuestos de las Comunidades Autónomas analizadas. Por la misma razón, educación y cultura aparecen unidas.

<sup>4</sup> Si le añadimos el presupuesto del Comisariado de Universidades, adscrito actualmente al Departamento de la Presidencia, el volumen presupuestario llega hasta el 75,6%.

mentos con mayor volumen presupuestario son, como acabamos de señalar, sanidad y educación, a los que suelen ir asociados servicios sociales y cultura, respectivamente. En los casos de sanidad y educación se trata de departamentos con una capacidad limitada para innovar sus propias políticas, ya que buena parte de sus recursos tienen un destino predeterminado (carga finalista) o deben destinarse a gastos de mantenimiento del propio aparato administrativo, lo que reduce significativamente las posibilidades de diseñar unos programas públicos propios. Sólo política territorial y obras públicas y bienestar social parecen tener una dimensión y un contenido presupuestario significativo y suficiente para diseñar políticas de amplio alcance.

— Se podría pensar, en clave estrictamente organizativa, que hay un excesivo número de consejerías (148 para las 17 Comunidades Autónomas) y de direcciones generales (376 sólo en las ocho Comunidades Autónomas analizadas). El principal problema de esta situación es que se produce una gran multiplicación de los «gastos organizativos mínimos» que tiene cualquier departamento y dirección general (altos cargos, servicios administrativos generales, etc.). Refuerza esta opinión la circunstancia de que, normalmente, las consejerías y las direcciones generales con pequeño presupuesto tienen una estructura organizativa amplia y compleja, lo que origina un manifiesto problema de inflación orgánica.

## *1.2 Los órganos superiores de las consejerías*

Los órganos superiores de las consejerías son, en la mayoría de las Administraciones analizadas, la secretaría general y las direcciones generales (tabla 2). Los responsables de estos órganos, al igual que los consejeros, tienen una dimensión política: son formalmente nombrados por decreto del Consejo Ejecutivo o Consejo de Gobierno y escogidos con criterios de confianza política. En todas las Administraciones Autonómicas las direcciones generales constituyen el módulo básico a partir del cual se estructuran las consejerías. Con respecto a los otros órganos superiores hay algunas variaciones:

- en La Rioja existen secretarías generales técnicas, con una posición y funciones similares a las secretarías generales;
- en Andalucía, el lugar y funciones de las secretarías generales lo ocupan las viceconsejerías;
- en el País Vasco, las viceconsejerías son muy numerosas y tienen unas funciones distintas a las secretarías generales y a las secretarías generales técnicas;
- en Madrid coexisten dos tipos de órganos superiores, además de las direcciones generales: las viceconsejerías y las secretarías generales técnicas.

Tabla 2 – Órganos superiores de las consejerías. Diciembre de 1995

	Consejería	Viceconsejería	Asimilado	Secretaría General	Asimilado	Secretaría General Técnica	Dirección General	Asimilado	Total
Andalucía	10	11	6	-	-	-	46	13	76
Castilla y León	6	-	-	7	-	-	23	-	30
Cataluña	13	-	-	17	5	-	70	2	94
C. Valenciana	9	-	-	12	-	-	45	-	57
Galicia	10	-	-	17	-	-	34	8	59
Madrid	9	10	-	10	-	-	40	60	120
País Vasco	12	33	-	-	-	-	97	8	138
La Rioja	9	-	-	2	-	9	21	3	35

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

Las secretarías generales, las secretarías generales técnicas y las vice-consejerías constituyen, usualmente, el segundo escalón jerárquico de la Administración, por debajo del consejero y por encima de las direcciones generales; esta ubicación convierte a sus titulares en el segundo responsable político del departamento. Son los órganos transversales, los que se encargan de la gestión de los servicios comunes de las consejerías. Su equivalente en la Administración Central son las subsecretarías y las secretarías generales técnicas.

La proliferación y dispersión de estos órganos transversales puede originar algunas disfunciones, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

- se diluyen las responsabilidades;
- sus actividades caen en la rutina y el formalismo;
- la organización se hace más complicada;
- surge la rivalidad entre los órganos internos y se generan tensiones y conflictos laterales;
- se pierde la auténtica finalidad de las secretarías generales; su función deja de ser un medio y pasa a convertirse en un fin en sí mismo;
- los servicios internos adquieren una gran capacidad de intervención sobre el resto de áreas de gestión.

Estos puntos muestran como el aumento del número y de la preponderancia de los servicios internos conduce al objetivo contrario al perseguido: en primer lugar, esta situación puede derivar en una atención deficiente a los órganos que gestionan los programas; y en segundo lugar, puede limitar, a causa de la **burocratización**, las posibilidades de una buena parte de la organización de actuar con autonomía, lo que impide conseguir unos niveles óptimos de eficacia y de eficiencia.

### *1.3 Órganos activos e inflación orgánica*

La estructura de las secretarías generales –o unidades similares– y de las direcciones generales se extiende, a modo de espina dorsal, desde los altos órganos departamentales a los puestos de trabajo básicos y singulares. Comprende las unidades siguientes: subdirecciones generales (su equivalente en Valencia son las áreas y las divisiones, y en Murcia las áreas), servicios, secciones y negociados. Como se puede apreciar en la tabla 3, en la Comunidad de Madrid existe un órgano intermedio entre la sección y el negociado: la subsección. Éstos son los denominados «órganos activos» de las Administraciones Autonómicas, es decir, los órganos que configuran la línea jerárquica básica por la cual circulan de arriba a abajo las órdenes y los flujos de control.

Tabla 3 – Órganos inferiores de las consejerías. Diciembre de 1995

	Subdirecciones Generales	Áreas o Divisiones	Servicios	Secciones	Subsecciones	Negociados	Total
Andalucía	–	–	1.056	2.725	–	7.924	11.705
Canarias	–	–	177	326	–	631	1.134
Castilla y León	–	–	150	330	–	7	487
Cataluña	138	–	444	1.117	–	1.270	2.969
C. Valenciana	–	36	248	–	–	–	284
Galicia	111	–	219	382	–	356	1.068
Madrid	48	–	284	525	198	557	1.612
La Rioja	–	–	–	–	–	–	316

**Nota:** En el caso de La Rioja sólo disponemos de datos sobre el total de órganos inferiores y no sobre su distribución por conceptos o apartados. En los demás casos, los guiones indican la no existencia en esa Comunidad de tal categoría.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

— Las **subdirecciones generales** (y, habitualmente, las áreas y divisiones) son ocupadas por funcionarios, por lo cual constituyen el nivel profesionalizado más alto de la mayoría de las Administraciones Autonómicas, aunque hay algunas excepciones<sup>5</sup>. Ésta es una de sus características más relevantes, que las convierten en las unidades clave para entender la mecánica de la comunicación entre la zona política de la Administración (consejería, secretaría general y dirección general) y la zona profesional (servicios a los puestos base). De esta manera, se puede afirmar que las subdirecciones generales son los órganos básicos para la transformación de las políticas, objetivos y estrategias en realidades operativas. La subdirección general dirige, coordina y controla las unidades y puestos de trabajo que están bajo sus órdenes directas, para alcanzar los objetivos diseñados por sus superiores. Cataluña, Galicia y Madrid son las Comunidades Autónomas que tienen este tipo de órgano administrativo.

— Los **servicios** son los órganos operativos más relevantes ya que, generalmente, de ellos depende la marcha diaria de la Administración.

— Las **secciones** son los órganos directamente operativos; actúan bajo las órdenes de los servicios.

— Las **subsecciones** constituyen un nivel jerárquico intermedio entre las secciones y los negociados que sólo existen en la Administración de la Comunidad de Madrid.

— Los **negociados** son las unidades orgánicas menores de la Administración. En las Administraciones Autonómicas estos órganos tienen adscritos muy pocos puestos de trabajo –en la mayoría de los casos ninguno– y suelen estar ocupados por personal administrativo o auxiliar administrativo, es decir, no son auténticas jefaturas sino puestos base reforzados con

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Murcia la mayoría de las direcciones generales son profesionales.



**Tabla 4 – Número de negociados. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de órganos inferiores de las consejerías. Diciembre de 1995**

	Negociados	Total	Porcentaje
Andalucía	7.924	11.705	67,70
Cataluña	1.270	2.969	42,78
Canarias	631	1.134	55,64
Madrid	557	1.612	34,55
Galicia	356	1.068	33,33

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

el objetivo de mejorar la remuneración de sus titulares. En la mayoría de las Administraciones Autonómicas los negociados son unas jefaturas muy numerosas. A este respecto, destaca la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se contabilizan 7.924 negociados, el 68% del volumen total de su estructura administrativa. La tabla 4 completa estos datos con los de otras cuatro Comunidades Autónomas.

De todos modos, relacionar únicamente puestos de mando con puestos base informa muy poco sobre la proporción entre jefaturas y empleados, ya que sólo se contemplan determinados puestos de funcionarios y no la totalidad de los empleados públicos que forman parte de una Administración. Es mucho más realista, como hacemos en la tabla 5, relacionar las jefaturas con la totalidad de empleados públicos de cada Comunidad Autónoma. También hemos distinguido, por un lado, todas las jefaturas y, por otro, todas las jefaturas salvo los negociados, porque éstos no suelen ser jefaturas reales y son las unidades estructurales más numerosas en todas las Administraciones Autonómicas que poseen esta figura. De los datos obtenidos se puede concluir que las Administraciones de las Comunidades Autónomas padecen, en términos globales, una notable inflación orgánica, es decir, hay

**Tabla 5 – Proporción de empleados públicos por jefaturas. Diciembre de 1995**

	Empleados públicos	Jefaturas	Jefaturas sin negociados	Empleados por jefatura	Empleados por jefatura sin negociados
Andalucía	34.206	11.705	3.781	2,9	9
Cataluña	30.218	2.969	1.699	10,2	18
Madrid	25.742	1.612	1.055	16,0	24
Galicia	11.714	1.068	712	11,0	16
Castilla y León	11.423	487	480	23,5	24
Canarias	11.162	1.134	503	9,8	22
La Rioja	1.348	316	–	4,3	–

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

más órganos activos de los objetivamente necesarios. Esta densidad orgánica es difícil de justificar por el volumen de competencias, de gestión y de personal.

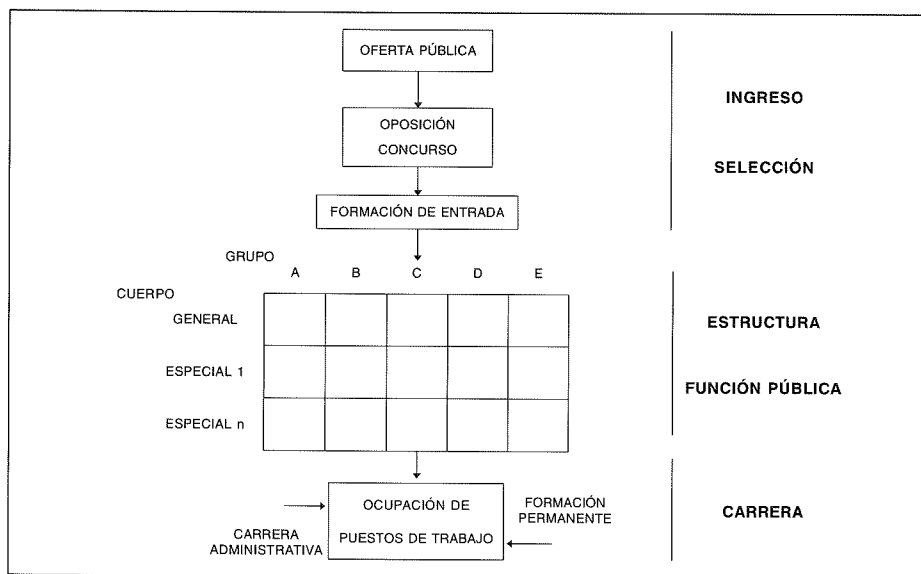
## 2. Recursos humanos de las Comunidades Autónomas

### 2.1 Estructura de la función pública y su volumen

Un elemento imprescindible para el ejercicio de las competencias de las Administraciones Públicas, además de los recursos financieros y materiales, es el personal o los recursos humanos. La estructura de la función pública de las Comunidades Autónomas tiene unos parámetros comunes a la del resto de las Administraciones Públicas españolas, ya que la Constitución reserva su regulación básica al Poder Central.

Podemos entender cómo se organiza en la práctica la función pública en España relatando lo que vendría a ser la *vida* de un funcionario (cuadro 2). Una persona accede a la condición de funcionario una vez que ha superado una oposición o concurso-oposición que se basa en el conocimiento de un temario o en la demostración de un conjunto de habilidades. Adquirida la condición de funcionario se integra en una estructura matri-

Cuadro 2 – Parámetros y estructura de la función pública



Fuente: Elaboración ERA.

cial con dos variables: «grupos» y «cuerpos». Los primeros se definen en función de los estudios mínimos exigidos para su acceso y los segundos atendiendo a los contenidos técnicos del puesto que esté previsto ocupar.

Hay cinco grupos:

— Grupo A: Técnicos superiores; sólo pueden pertenecer a este grupo quienes hayan obtenido una licenciatura universitaria o un título equivalente.

— Grupo B: Técnicos medios o de gestión; han de estar en posesión de una diplomatura universitaria o un título equivalente.

— Grupo C: Administrativos; se les exige el título de Bachiller.

— Grupo D: Auxiliares administrativos; se requiere el título de Graduado Escolar.

— Grupo E: Subalternos; es necesario el Certificado de Escolaridad.

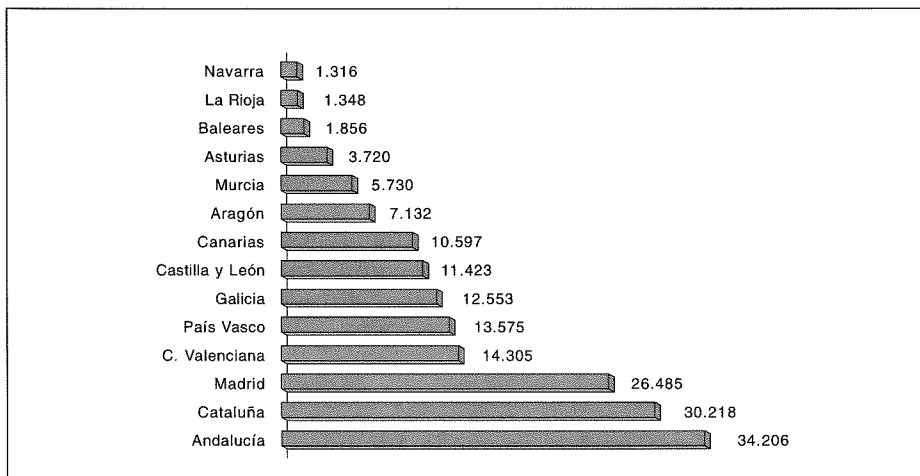
Existen numerosos cuerpos, ya que la Administración requiere muchos perfiles profesionales distintos. El espectro abarca desde los cuerpos generales, que se encargan de la gestión administrativa, a una gran variedad de cuerpos especiales: profesores de EGB, médicos, letrados, ingenieros especializados, etc.

La carrera administrativa se estructura en niveles personales que van del 1 al 30, en función de la ocupación de diferentes puestos de trabajo. El conjunto de los niveles queda acotado en intervalos: a cada grupo le corresponde un nivel máximo y un nivel mínimo. Alcanzar un nivel superior, que lleva aparejadas mayores responsabilidades, requiere, además de experiencia, unos conocimientos específicos que el funcionario puede ir adquiriendo en los cursos de formación permanente organizados por las unidades internas especializadas en capacitación. La retribución depende del nivel del puesto de trabajo ocupado. En el sueldo de los funcionarios predomina la parte fija; la parte variable queda reducida a la mínima expresión: complementos de productividad en algunas Administraciones. Esta homogeneidad en las retribuciones genera problemas en las relaciones laborales de los empleados públicos, ya que, a igual categoría, todos cobran más o menos lo mismo con independencia de la cantidad y calidad de su trabajo.

Actualmente la distribución de los empleados públicos españoles por niveles administrativos es la siguiente: el 48% presta sus servicios en la Administración Central, el 32% en las Comunidades Autónomas y el 20% en la Administración Local. Las previsiones para un escenario futuro bastante próximo apuntan a que las Administraciones Autonómicas serán, con mucho, el principal empleador público del país con más del 45% de los empleos; la Administración Central supondrá una cifra inferior al 30% y la Administración Local se aproximará al 25%.

El volumen total de los empleados públicos de cada Comunidad Autónoma, excluyendo los colectivos de personal docente y sanitario (o estatu-

Gráfico 3 – Volumen de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

tario), está, lógicamente, en relación con su dimensión estructural y competencial. Como podemos comprobar en el gráfico 3, con datos de 14 Comunidades Autónomas, las tres Administraciones Autonómicas con más empleados públicos son, por este orden: Andalucía, Cataluña y Madrid; las tres con más de 25.000 efectivos. Al nivel competencial hay que añadir el peso demográfico de las Comunidades Autónomas como variables que explican estos registros.

Un segundo bloque lo configuran las Comunidades Autónomas que tienen entre 14.000 y 10.000 empleados públicos: Comunidad Valenciana, País Vasco, Galicia, Castilla y León y Canarias. Son Comunidades Autónomas con menor población que las del grupo anterior, pero con un techo competencial alto, salvo Castilla y León, que tiene unas competencias más limitadas pero unas notables dimensiones demográficas y territoriales. El tercer bloque está formado por Comunidades Autónomas medias y pequeñas con unas competencias limitadas (salvo el caso de Navarra): Aragón, Murcia, Asturias, Baleares, La Rioja y Navarra.

## 2.2 Diferencias en la vinculación jurídica de los empleados públicos

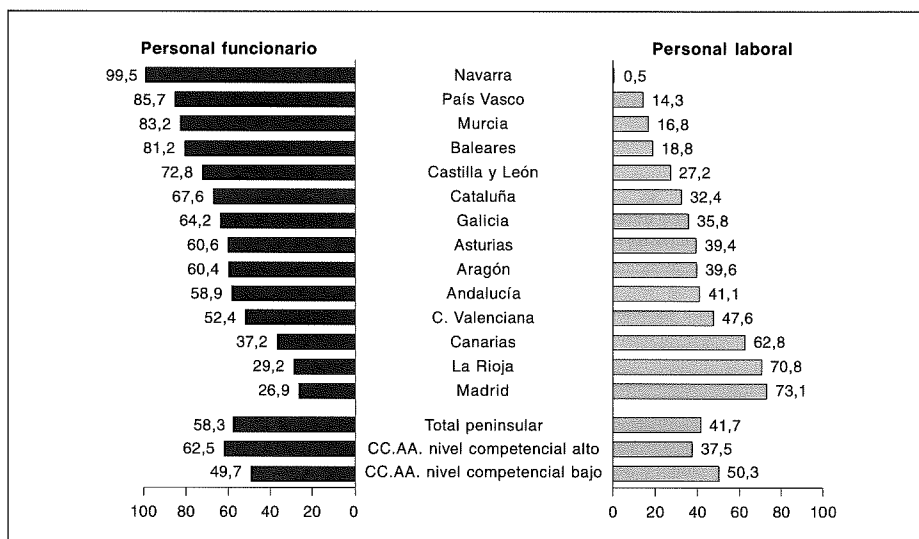
Existen dos grandes categorías de empleados públicos con respecto a su vinculación jurídica con la Administración: los funcionarios y los laborales, que a su vez se diferencian respectivamente en funcionarios, funcionarios interinos, laborales indefinidos y laborales temporales. Los funcionarios in-

terinos ocupan un puesto de trabajo de manera temporal a la espera de una convocatoria de oposiciones. Los contratados laborales están regulados por la legislación laboral ordinaria. Los laborales indefinidos, a efectos prácticos, tienen, al igual que los funcionarios, una vinculación vitalicia; los temporales tienen que dejar su puesto de trabajo al finalizar el plazo establecido en su contrato.

La distribución porcentual media de funcionarios y laborales en las 14 Comunidades Autónomas analizadas es un 58,3% de funcionarios y un 41,7% de laborales. Las diferencias entre Comunidades Autónomas son muy notables, como se aprecia en el gráfico 4<sup>6</sup>. En función de los datos que aparecen en dicho gráfico, podemos establecer los siguientes grupos:

- Comunidades altamente funcionarizadas: Navarra (99,5%), País Vasco (85,7%), Murcia (83,2%), Baleares (81,2%) y Castilla y León (72,8%).
- Comunidades más funcionarizadas que laboralizadas: Cataluña (67,6%), Galicia (64,2%), Asturias (60,6%), Aragón (60,4%) y Andalucía (58,9%).
- Comunidades más o menos equilibradas: Comunidad Valenciana (52,4% de funcionarios y 47,6% de laborales).

**Gráfico 4 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas en función del vínculo laboral. En porcentaje. Diciembre de 1995**



**Nota:** Se excluyen los colectivos docente y sanitario.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

<sup>6</sup> Los datos de algunas de las Administraciones Autonómicas representadas en este gráfico aparecen desagregados por consejerías en el indicador A.1.5.4 en el Anexo Estadístico.

— Comunidades más laboralizadas que funcionarizadas: Canarias (62,8%).

— Comunidades altamente laboralizadas: Madrid (73,1%) y La Rioja (70,8%).

Se puede medir el índice de estabilidad en el empleo público en algunas Comunidades Autónomas mediante la agregación, por una parte, de funcionarios y laborales indefinidos (empleo estable) y, por otra, de interinos y laborales temporales (empleo precario). Los resultados se recogen en el gráfico 5.

Si se cruza la información sobre los vínculos de los empleados públicos con la de su distribución en grupos, en consejerías, por edades y por sexo, aparecen las siguientes grandes tendencias:

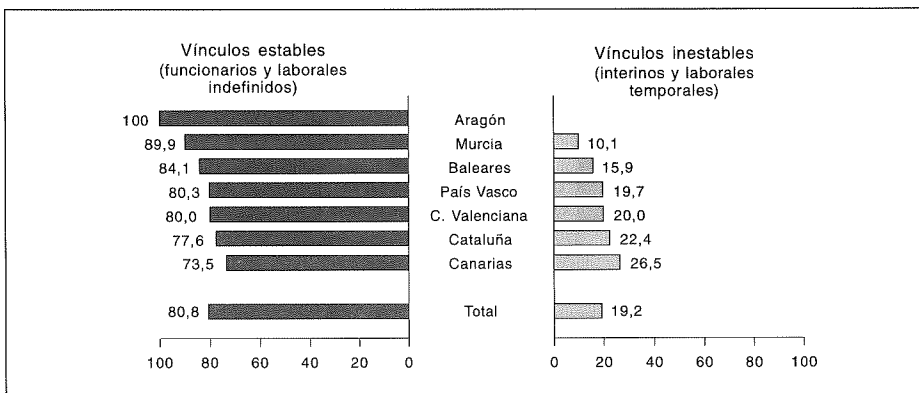
— Mayor presencia de laborales y de empleo precario (especialmente laborales temporales) en los grupos inferiores.

— En los departamentos transversales (economía y hacienda, administración pública y algunos sectores de presidencia) predominan ampliamente los funcionarios. Esto también ocurre con los departamentos más consolidados: por ejemplo, política territorial y obras públicas. En cambio, en los departamentos prestadores de servicios y en los más recientes hay una mayor presencia de laborales: bienestar social, medio ambiente, etc.

— A los empleados más jóvenes corresponden los mayores porcentajes de personal laboral e interino; en consecuencia, padecen más la precariedad del empleo.

— Las mujeres están más laboralizadas y su situación de empleo es más precaria.

**Gráfico 5 – Vínculos laborales estables e inestables en el empleo público de algunas Comunidades Autónomas. En porcentaje. Diciembre de 1995**



**Nota:** Se excluyen los colectivos docente y sanitario.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Con todo, la principal disfunción respecto al vínculo jurídico del personal de las Administraciones Autonómicas deriva de que no se han definido áreas de trabajo y, más concretamente, tipologías de puestos de trabajo que impliquen vínculos laborales homogéneos. Así, es habitual encontrar empleados públicos en un mismo ámbito de trabajo que ocupan idénticos o similares puestos, pero que tienen diversas relaciones jurídicas con la Administración. No son excepcionales las unidades donde coexisten funcionarios, interinos, laborales indefinidos y laborales temporales que desarrollan todos ellos el mismo tipo de trabajo. Esta situación causa múltiples problemas: por una parte, dificulta la gestión y administración del personal a los responsables de estas unidades; por otra, y mucho más importante, genera tensiones entre los propios empleados, ya que, independientemente de su comportamiento en el trabajo, tienen unas obligaciones y gozan de unos derechos distintos y difícilmente modificables.

### **2.3 *Distribución de los empleados públicos por grupos de adscripción***

En muchas Administraciones Autonómicas la distribución de sus funcionarios en grupos se ha convertido en un problema para asignar las personas a los distintos puestos de trabajo y para configurar una carrera administrativa abierta que atienda al elevado índice de sobretitulación académica del personal. Para paliar en parte estos y otros problemas se han creado puestos de trabajo que pueden ser ocupados por empleados públicos de dos grupos: AB, BC, CD y DE.

En la tabla 6<sup>7</sup> aparece la distribución de los funcionarios en grupos en las Administraciones Autonómicas analizadas. Predomina el personal administrativo (grupos C y D: administrativos y auxiliares), al que corresponde un 48,4% del total; le sigue el personal superior y medio (grupos A y B), con el 32,9%. En último lugar se encuentra el personal subalterno (grupo E), que representa el 18,7%.

La distribución grupal de los empleados públicos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas nos indica el perfil profesional de su personal y las lógicas internas de trabajo. Un indicador relevante surge de relacionar el volumen de personal técnico o profesionalizado (representado por los grupos A y B) con el personal de soporte administrativo y auxiliar (grupos C, D y E); el resultado aparece en la última columna de la tabla 6. El personal de apoyo administrativo de que dispone cada técnico

---

<sup>7</sup> Los datos de algunas de las Administraciones Autonómicas representadas en esta tabla aparecen desagregados por consejerías en el indicador A.1.5.5 en el Anexo Estadístico.

Tabla 6 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas en función del grupo de adscripción. En porcentaje. Diciembre de 1995

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total	Relación personal técnico/personal de apoyo administrativo. Grupos (C+D+E)/(A+B)
Aragón	24,1	17,6	14,5	29,6	14,2	100	1,4
Asturias	16,0	13,2	11,5	41,2	18,1	100	2,4
Baleares	18,9	12,3	18,1	34,3	16,4	100	2,2
Canarias	11,7	8,5	7,7	28,1	44,0	100	4,0
Cataluña	18,8	14,2	19,9	35,2	11,9	100	2,0
C. Valenciana	15,1	12,7	11,9	35,3	25,0	100	2,6
Galicia (1)	17,4	14,6	16,1	38,8	13,1	100	—
Madrid (1)	31,0	15,9	19,8	27,9	5,4	100	1,1
Murcia	18,6	19,2	14,3	34,3	13,6	100	1,6
Navarra (2)	30,4	26,1	18,8	19,0	5,7	100	0,8
País Vasco	24,0	9,1	12,2	31,6	23,1	100	2,0
Total	19,2	13,7	15,4	33,0	18,7	100	2,0
Comunidades de nivel competencial alto	19,6	14,2	14,4	31,3	20,5	100	
Comunidades de nivel competencial bajo	21,7	15,7	15,6	33,5	13,5	100	

**Notas:** Se excluyen los colectivos docente y sanitario.

(1) Datos referidos exclusivamente al personal funcionario.

(2) No se incluyen los datos correspondientes al personal interino ni al laboral temporal.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

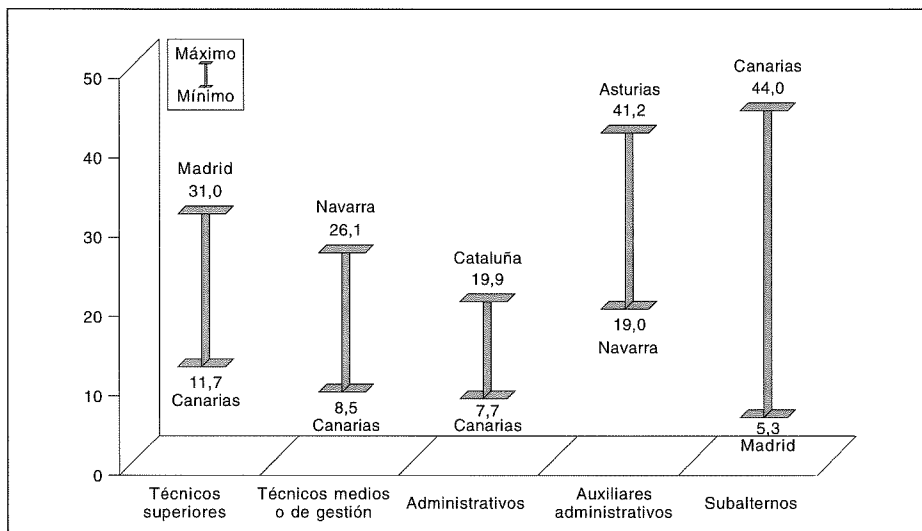


varía notablemente de unas Administraciones Autonómicas a otras: en la Comunidad de Navarra hay más personal técnico que auxiliar (0,8 administrativos o auxiliares por cada técnico); en el extremo contrario, en la Comunidad de Canarias hay cuatro empleados administrativos o auxiliares por cada técnico. Esto significa que las lógicas de organización del trabajo en las distintas Administraciones Autonómicas son también muy diferentes, lo que da lugar a un amplio espectro de modelos que abarca desde organizaciones profesionales hasta organizaciones burocráticas.

El gráfico 6 muestra los porcentajes máximo y mínimo por grupos y a qué Administración Autónoma corresponden. Los perfiles extremos se concentran en Canarias, Navarra y Madrid.

Las diferencias que se pueden apreciar en relación a la distribución grupal de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas analizadas son, en muchas ocasiones, difíciles de comprender. Administraciones con análogas competencias tienen, en cambio, muy diferentes distribuciones de su personal en categorías. No se puede entender que para el funcionamiento de consejerías similares en unas Administraciones sean mayoría los titulados superiores y medios (los casos más evidentes son la Diputación Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid), en otras predomine el personal administrativo y auxiliar administrativo (en la mayoría de las Administraciones Autonómicas) y, finalmente, en algunas exista una importante proporción de subalternos o personal de categoría similar en las escalas laborales (la Comunidad Canaria es un caso relevante). La notable descentralización

Gráfico 6 – Porcentaje máximo y mínimo de la distribución grupal de los empleados públicos por Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

funcional incrementa el protagonismo de las competencias de planificación, dirección y control; la nueva organización del trabajo, gracias a la informática, simplifica y reduce las tareas administrativas/operativas. En este contexto, se debería diseñar una estratificación del personal donde los grupos más numerosos fueran los de alto nivel (titulados superiores y medios).

Otro problema relevante en relación a la distribución grupal de los empleados de las Comunidades Autónomas es el importante volumen de personal sobrecualificado o sobretitulado, es decir, empleados que se encuentran en un grupo en el que se exige una formación académica inferior a la que poseen. Esta situación influye de manera clara en el clima organizativo y en los niveles de motivación y satisfacción en el trabajo. Es muy difícil cuantificar el problema, ya que las bases de datos de personal de las Administraciones Autonómicas no disponen de este tipo de información<sup>8</sup>.

#### 2.4 Distribución de los empleados públicos por grupos de edad

Las pirámides de edad de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas muestran que la mayoría de los efectivos tienen una edad que oscila entre los 30 y los 41 años (tabla 7)<sup>9</sup>. Las mayores diferencias se pro-

**Tabla 7 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupos de edad. En porcentaje. Diciembre de 1995**

	De 18 a 29	De 30 a 41	De 42 a 53	De 54 a 65	Más de 65	Total
Aragón	13,1	38,2	34,7	13,8	0,2	100
Baleares	18,7	39,1	29,5	12,6	0,1	100
Canarias	22,0	39,7	29,3	9,0	0,0	100
Cataluña	29,8	37,3	23,9	8,9	0,1	100
Galicia (*)	15,0	41,8	28,0	15,2	0,0	100
Murcia	10,1	51,1	25,5	13,3	0,0	100
País Vasco	6,3	57,1	25,2	11,3	0,1	100
C. Valenciana	15,3	46,2	25,2	13,2	0,1	100
Total	20,3	42,1	26,4	11,1	0,1	100

**Nota:** Se excluyen los colectivos docente y sanitario.

(\*) Datos referidos al personal funcionario.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

<sup>8</sup> En un reciente estudio realizado por el Equipo Análisis Política de la Universidad Autónoma de Barcelona por encargo de la Dirección General de la Función Pública de la Generalitat de Cataluña, se realizó una encuesta a una muestra representativa del personal de esta Administración (excluidos docentes y estatutarios) y se detectó que un 15% del personal poseía titulación universitaria y ocupaba puestos de trabajo pertenecientes a los grupos C, D y E.

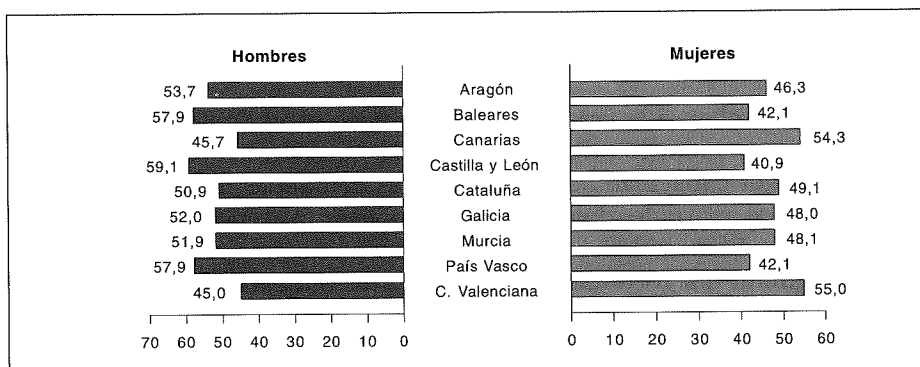
<sup>9</sup> Los datos de algunas de las Administraciones Autonómicas representadas en esta tabla aparecen desagregados por consejerías en el indicador A.1.5.6 en el Anexo Estadístico.

ducen en el grupo de 18 a 29 años. Las Administraciones Autonómicas más «jóvenes» son las de Cataluña y Canarias; las más «maduras» son las de Aragón y Galicia. Estamos, pues, ante unas organizaciones todavía jóvenes y con una importante concentración de personal en un solo tramo de edad; por ejemplo, en el País Vasco el 57% de los empleados públicos tienen entre 30 y 41 años. En un futuro a medio y largo plazo las características demográficas de algunas de estas Administraciones pueden manifestar importantes desequilibrios: cuando la concentración del personal llegue a los tramos más altos de edad o bien por una posible falta de relevo generacional si continúa la política restrictiva en las próximas ofertas públicas de empleo.

### 2.5 Distribución de los empleados públicos por sexo

La distribución de los empleados públicos por sexo en las Administraciones Autonómicas analizadas muestra un ligero predominio de los hombres sobre las mujeres, salvo en los casos de la Comunidad Valencia y Canarias (gráfico 7)<sup>10</sup>. Las Administraciones con mayor porcentaje de hombres son las de Castilla y León, País Vasco y Baleares, donde la diferencia entre ambos sexos supera los 15 puntos. El resto oscila entre un 2% y un 7% más de hombres que de mujeres. Un análisis más profundo en algunas Administraciones Autonómicas pone de manifiesto que existen desequilibrios internos por razón de sexo: las mujeres son más numerosas en los departamentos que prestan servicios sociales y en los departamentos

Gráfico 7 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por sexo. En porcentaje. Diciembre de 1995



**Nota:** Se excluyen los colectivos docente y sanitario.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

<sup>10</sup> Los datos de algunas de las Administraciones Autonómicas representadas en este gráfico aparecen desagregados por consejerías en el indicador A.1.5.7 en el Anexo Estadístico.

con contenidos administrativos. Los hombres predominan en los departamentos técnicos. Por grupos, como ya vimos anteriormente, las mujeres son menos numerosas en los grupos A y E y más numerosas en los grupos C y D. El desajuste más importante por razón de sexo se produce en las jefaturas, donde la presencia de mujeres es reducida; la única excepción son los negociados, ya que en alguna Administración Autonómica hay más mujeres al frente de estos órganos. En las jefaturas de determinados servicios técnicos (de obras públicas, industria, etc.) o especiales (policía autonómica, bomberos) la presencia de las mujeres es casi testimonial. Finalmente, en los colectivos de personal sanitario y de personal docente hay un claro predominio de las mujeres sobre los hombres.

### **3. Capacidad de respuesta de las Administraciones a las demandas de los ciudadanos: un primer experimento administrativo**

Además de su impacto en otros ámbitos, como el político o el económico, la consolidación de las Autonomías ha supuesto la creación de una nueva Administración Pública que sumar a la Central y a la Local, con sus canales propios de contacto con el ciudadano.

Aunque por sus atribuciones originales eran relativamente pocos los contactos directos con el ciudadano, con el desarrollo competencial las Comunidades Autónomas han tendido a potenciar su relación directa con los ciudadanos-clientes, como una de las vías más importantes de legitimación. Basta recordar que en este proceso de consolidación la mayoría de las Comunidades han optado por crear un aparato administrativo propio, abandonando la posibilidad de articular el nuevo nivel político a través de la Administración Local.

Para comprobar si la creación de este nuevo nivel de Administración y la consiguiente extensión del funcionariado autonómico se corresponden con una mayor capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, se plantea este apartado, donde vamos a analizar el «rendimiento administrativo» de las Comunidades Autónomas. Intentamos responder en él a una de las preguntas que formulábamos al inicio de esta parte del Informe: ¿qué tal lo han hecho las Comunidades Autónomas? Nuestra referencia en este caso es el punto de vista del ciudadano.

Desde la perspectiva del ciudadano, la Administración de las Comunidades Autónomas recibe una valoración un poco más positiva que la Administración del Estado. Solamente el 16,6% de los entrevistados dice que las oficinas y servicios públicos que gestiona su Comunidad Autónoma funcionan mejor que las oficinas y servicios de la Administración del Estado.

Casi el 50% responde que el funcionamiento de ambas Administraciones es igual, mientras que no llegan al 10% los que opinan que la Administración de su Comunidad Autónoma provee sus servicios peor que el Estado<sup>11</sup>.

Aunque el estudio que acabamos de citar esté apuntando una ligera tendencia de los ciudadanos del Estado español a evaluar más positivamente el funcionamiento o rendimiento de las Administraciones Autonómicas, son significativas dos indicaciones que sugieren los datos. La primera es que la mayoría de los ciudadanos-clientes no se decanta con claridad por ninguno de los niveles administrativos en cuestión, lo que coloca a cada uno de ellos en una situación poco competitiva. La segunda es, precisamente, que casi un cuarto de las respuestas se encuentra en la categoría «No sabe» del cuestionario. Esto último significa que el ciudadano tiene serias dificultades para evaluar el funcionamiento de las oficinas y servicios de las Administraciones Públicas, lo que, en el fondo, podría demostrar una actitud conformista o resignada ante el funcionamiento de las grandes burocracias públicas. Por otra parte, esta segunda indicación podría muy bien no ser independiente de la primera. Así, ambos porcentajes, que sumados se acercan al 75%, podrían estar enmascarando una sola concepción o valoración dominante del funcionamiento de las Administraciones Autonómica y Estatal: una idea única de Administración Pública en la que el origen de la responsabilidad gestora no fuera de ningún modo determinante del grado de calidad de los productos y servicios que proveen cada una de ellas.

En consecuencia, después de que las Administraciones Autonómicas hayan tenido el tiempo suficiente como para demostrar su competitividad ejecutiva, y aun salvando las singularidades que en cada caso podamos encontrar, se puede afirmar, respecto al estudio citado, pero sobre todo a tenor de los resultados de los experimentos administrativos que aquí se exponen, que el rendimiento de las Administraciones Autonómicas parece que todavía no se encuentra en un nivel suficientemente alto como para satisfacer al ciudadano.

Esta percepción se refiere al conjunto de las Comunidades Autónomas, pero el examen pormenorizado de la orientación al ciudadano que desarrolla cada Administración Autonómica muestra importantes diferencias. El procedimiento metodológico que se ha utilizado para una evaluación cualitativa del rendimiento de las Administraciones de siete Comunidades Autónomas del Estado español (Andalucía, Castilla y León, Madrid, Galicia, País Vasco, Navarra y Cataluña) es el que hemos denominado **experimento administrativo**.

Este enfoque metodológico se inscribe en la corriente del análisis de la calidad del servicio, a través del cual, y mediante un procedimiento riguroso y sistemático, se establecen una serie de factores que permiten la com-

---

<sup>11</sup> CIS, Estudio 2.211, pregunta 34, marzo de 1996.

paración entre Comunidades Autónomas. En particular, aquí se presentan detalladamente los resultados de dos experimentos administrativos junto con el examen, a través de una serie de indicadores específicos, de la política de orientación al ciudadano de las siete Comunidades Autónomas antes mencionadas. Los dos experimentos son: el registro de una asociación y la obtención de un permiso de caza. En el momento de escribir este apartado se encuentra todavía en fase de realización un tercer experimento; se trata del procedimiento de creación o modificación de establecimientos industriales, en todo lo que se refiere a competencias autonómicas.

### *3.1 El experimento administrativo*

#### **a) Introducción**

En el marco del proyecto de investigación que ha desarrollado el Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA), y que se presenta en este Informe, el experimento administrativo se ha propuesto analizar, a través de una metodología específica, cómo las diversas Administraciones Autonómicas han construido un modelo de atención a las necesidades que sus ciudadanos les plantean. Para ello se ha optado por un enfoque esencialmente cualitativo, hasta hoy poco explorado en el campo de las Administraciones Públicas.

El propósito del experimento administrativo es analizar el nivel de respuesta de las Administraciones Autonómicas ante la demanda de un ciudadano, medido en términos de orientación al público y calidad del servicio. El fin último es establecer una descripción de las diferentes respuestas ofrecidas, con criterios homogéneos que permitan una ulterior comparación.

El objeto del experimento administrativo lo constituyen tres procedimientos realizados íntegramente por la Administración Autonómica, aunque hasta el momento solamente pueden ofrecerse resultados de dos de ellos. Previamente, y a nivel introductorio, también se ha realizado un breve análisis del desarrollo de oficinas de atención al ciudadano que ofrezcan información general de la Comunidad Autónoma y de otros instrumentos organizativos destinados a mejorar los canales de relación Administración-ciudadano.

Las actividades que desarrolla la Administración Autonómica se pueden clasificar, sin ánimo de exhaustividad, en tres grandes bloques:

- Actividades de carácter interno, de apoyo al funcionamiento del aparato administrativo: función pública, economía, organización.
- Actividades propias del Estado de Bienestar: educación, sanidad, asuntos sociales, juventud. Es frecuente que para el desarrollo de estas actividades se subcontrate a agentes privados, con o sin ánimo de lucro.

— Actividades de carácter regulativo: otorgación de autorizaciones, permisos, registros públicos.

Estas actividades constituyen lo que podemos definir como «núcleo duro» de la actividad administrativa, es decir, aquellas actividades que desarrolla en exclusividad la Administración.

Los procedimientos seleccionados para realizar el experimento administrativo se inscriben en el último grupo de actividades. Concretamente, los experimentos que se presentan son dos registros públicos. Los registros públicos tienen como funciones principales el facultar a la persona (física o jurídica) registrada para ejercer unas actividades concretas y, además, constituir una fuente de datos censal de todo lo referente a la situación de dicha persona o actividad. Por otro lado, es importante tener en cuenta una cuestión, que no es neutra desde el punto de vista de la interpretación de los resultados de este experimento y que, precisamente, surge de la esencia de provisión pública monopolística del servicio-producto que se analiza. La cuestión es que la demanda del ciudadano, aquello que se solicita, es un tipo de bien que se caracteriza, principalmente, por tener una inelasticidad alta para el ciudadano-cliente. En otras palabras, se puede afirmar que la disposición de las personas a pagar es bastante alta, independientemente de la calidad del servicio administrativo. Sirvan como ejemplo las personas que desean disponer de una licencia de caza, una decisión que refleja una voluntad de integración en el marco de la legalidad vigente.

Los procedimientos seleccionados son:

- obtención de una licencia de caza,
- inscripción de una asociación en el Registro de Asociaciones.

En el primer caso (caza), esta inscripción comporta una autorización para que el ciudadano pueda ejercer una determinada actividad, mientras en el segundo (asociaciones) la inscripción tiene validez a efectos de publicidad y de reserva del nombre (ninguna otra asociación puede registrarse con el mismo).

## b) Aspectos metodológicos

El análisis de los procedimientos seleccionados se ha realizado desde la perspectiva del *marketing* de servicios y desde el enfoque de la calidad del servicio.

Desde la perspectiva del *marketing* de servicios, se destaca el factor orientación al cliente como premisa para analizar la capacidad de respuesta de la Comunidad Autónoma ante una demanda del ciudadano. Desde el enfoque de la orientación al cliente, es uno de los factores que explican la complejidad de la organización de la Administración de las Comunidades Autónomas bajo criterios funcionales. Para hacer frente a las diferentes

competencias que le corresponden, la Administración Autonómica desarrolla el principio de especialización, asignando los distintos ámbitos de la intervención administrativa a diferentes órganos activos dentro de los distintos departamentos o consejerías. Esta organización competencial es eficaz en la medida en que permite un tratamiento especializado de cada asunto, pero crea importantes problemas a los clientes, que se encuentran ante una pluralidad de órganos para los distintos aspectos de un mismo procedimiento y se ven obligados a peregrinar por los diferentes departamentos y órganos que intervienen.

Para realizar los trámites, el cliente no sólo debe conocer los organismos competentes en cada fase del procedimiento sino también el orden de los trámites, ya que unos exigen haber completado previamente otros. Ante dicha complejidad, un indicador destacado de la orientación al cliente es la información inicial que ofrece la Administración Autonómica sobre los pasos a realizar, en el orden correcto y en las oficinas adecuadas. Para ello se han desarrollado diferentes niveles de información/atención al público, desde las guías telefónicas de los organismos de la Comunidad hasta las oficinas de gestión unificada, que no sólo informan sino que también tramitan y resuelven ciertos trámites, pasando por las oficinas de información general, que orientan al ciudadano sobre direcciones y teléfonos y trámites y modelos de documentos que necesitará. Este aspecto se ha tratado, a nivel descriptivo, en una fase previa del experimento administrativo.

La complejidad de la actividad administrativa, según el esfuerzo político y organizativo empleado en satisfacer las necesidades de los ciudadanos, puede enmarcarse en una escala que se ha denominado de «niveles de atención al ciudadano»:

- Nivel 1. Información: de las guías telefónicas a las oficinas de información general.
- Nivel 2. Tramitación: de los registros de entrada/salida a las oficinas de gestión unificada.
- Nivel 3. Resolución: de los órganos técnicos departamentales a las oficinas de gestión unificada.

El experimento administrativo ha pretendido evaluar cualitativamente, a través del análisis de los instrumentos de orientación al ciudadano existentes (nivel 1) y la observación directa del comportamiento de las Administraciones Autonómicas ante la demanda ciudadana de provisión de tres procedimientos administrativos (niveles 2 y 3), el funcionamiento de las burocracias públicas autonómicas en cada uno de los niveles.

La perspectiva de la calidad del servicio parte de la siguiente definición de calidad: «La amplitud de la discrepancia o diferencia que exista entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones con respecto al servicio finalmente recibido» (Zeithaml, Parasuraman y Berry, 1990).



En la presente investigación se ha asumido que, a grandes rasgos, están identificadas ya cualitativamente las expectativas del ciudadano-cliente. Para minimizar el sesgo que podría derivarse de este supuesto, se ha prestado especial atención a los indicadores de calidad menos valorativos, es decir, los de carácter básicamente descriptivo.

Además, por el hecho de situarnos en el ámbito de la Administración Pública, la medida de la calidad del servicio debe tener en cuenta dos dificultades especialmente relevantes: la naturaleza de su *output*, que es un servicio, y la no existencia de un mercado. Esta situación de no competencia se traduce en una baja receptividad y en pocos incentivos para la mejora de la calidad. Ante estos condicionantes, se pueden plantear varias áreas de actuación, entre las que destacan: la comprensividad del sistema, la respuesta a las necesidades del ciudadano, la accesibilidad y el estímulo a la participación.

Una expectativa es aquello que busca el ciudadano-cliente y que cree que el servicio público, en este caso estrictamente administrativo, le proporcionará. Los indicadores principales del grado de cumplimiento de tales expectativas son el tiempo necesario para prestarle dicho servicio, su coste –sobre todo económico– y la forma de ser atendido. Recogidos datos para cada uno de estos indicadores, se intenta definir de forma consistente una situación de calidad de los servicios administrativos en las Comunidades Autónomas sometidas al experimento administrativo. Por otra parte, la experiencia que tiene el ciudadano cuando recibe el servicio es otro elemento fundamental constitutivo de la calidad de los servicios/productos ofertados por una Administración. Esta medida de rendimiento exigiría un diseño específico para obtener datos concluyentes, ya que necesita la participación directa de ciudadanos-clientes de los servicios que se estudian.

No se ha pretendido completar un diseño experimental de tal magnitud, ya que el propósito principal y su marco de actuación se inscriben en el ámbito de la exploración. Sólo después de evaluar los resultados de esta investigación y de analizar en toda su extensión los aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales, la información directa del ciudadano-cliente de los servicios públicos evaluados constituiría un pilar fundamental de la investigación en estudios posteriores. Lo que hemos hecho es poner a prueba una serie de instrumentos –paquete de indicadores de calidad y cuestionario cualitativo– hasta el momento poco o nada contrastados en el campo en que han sido utilizados. A medida que se vayan refinando estos instrumentos, se espera una aproximación más explicativa de la realidad del rendimiento o funcionamiento de las Administraciones Autonómicas del Estado español que se someten a estudio.

El experimento administrativo ha fundamentado su labor de medida en tres elementos:

— Los indicadores de capacidad y actuación administrativa, como los que miden tiempo de respuesta y coste o esfuerzo realizado por el ciudadano-cliente.

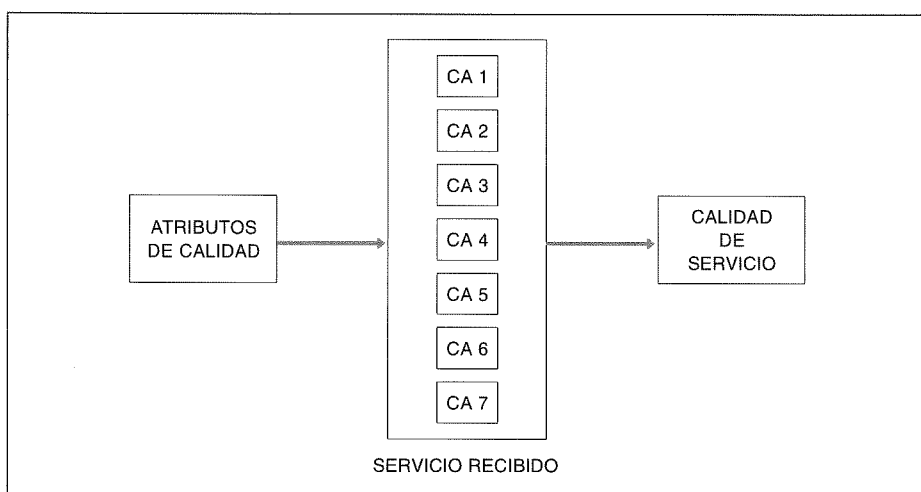
— Un instrumento de medida de los atributos de calidad de un servicio, que es una adaptación del cuestionario diseñado, y ampliamente contrastado en el sector privado, por Zeithaml, Parasuraman y Berry.

— La intervención del «tramitador misterioso», una figura creada para enmascarar la intervención del investigador en el experimento y neutralizar así el efecto de reactividad que la presencia del analista podría desencadenar ante los proveedores de los servicios/productos analizados. Se ha asumido como insalvable y, a su vez, poco significativo desde la categoría exploratoria del trabajo el sesgo que probablemente haya podido introducir el investigador con sus valoraciones respecto a la aplicación del instrumento de factores o atributos de calidad.

Otra particularidad metodológica de este experimento es que los puntos de referencia contra los cuales se evalúan las actuaciones de las Administraciones Autonómicas no son estándares de expectativas directas de los ciudadanos, sino, de una parte, la valoración de los atributos de calidad, facilitada por la herramienta antes mencionada y, de otra parte, la posición relativa de las Comunidades Autónomas respecto a las distintas situaciones particulares que cada una de ellas revela.

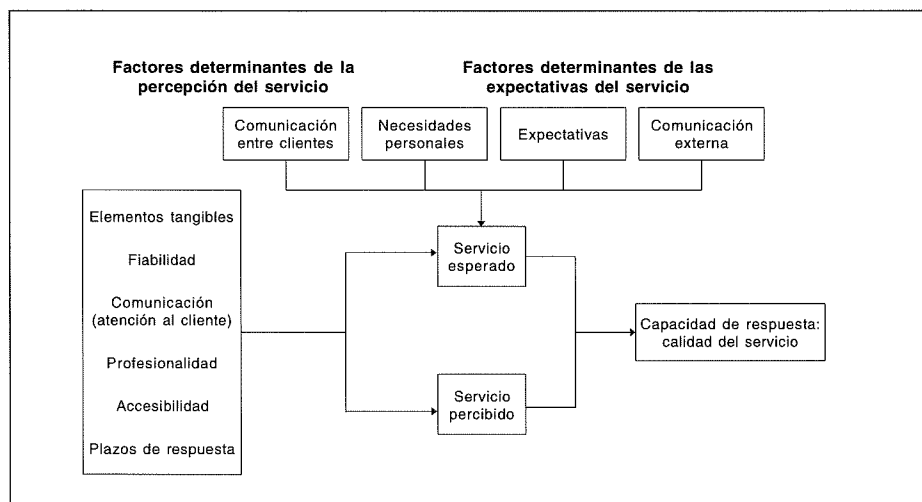
De esta forma se ha configurado un esquema metodológico de evaluación del rendimiento autonómico (cuadro 3) según el cual los atributos de calidad, que se obtienen a través de los distintos instrumentos de medida

**Cuadro 3 – Esquema de evaluación de la calidad del servicio empleado en el experimento administrativo**



Fuente: Elaboración ERA.

**Cuadro 4 – Factores determinantes de la calidad del servicio**



**Fuente:** Elaboración ERA a partir de Zeithaml, V. A., Parasuraman, A. y Berry, L. L., 1990.

utilizados, determinan una calidad del servicio –el rendimiento de la Administración Autonómica– a través del servicio efectivamente recibido en los términos relativos de comparación entre una y otra Comunidad.

En el cuestionario de factores de calidad utilizado se han incorporado, por otra parte, los principales factores determinantes de las expectativas y de la percepción del funcionamiento de los servicios administrativos. En el cuadro 4 se identifican e indican sus vínculos conceptuales.

Así pues, atendiendo al objetivo y a las limitaciones del experimento administrativo en cuanto investigación exploratoria, el análisis se ha centrado en los aspectos más directamente vinculados a la percepción del servicio, dejando aparte los factores determinantes de las expectativas, si se exceptúan los referidos a la comunicación externa.

A continuación se define cada uno de los atributos de calidad que han servido para desarrollar el instrumento metodológico que se acaba de exponer. Cinco factores o criterios resumen el conjunto de atributos que se identifican:

### Elementos tangibles

Comprende el conjunto de atributos de los elementos tangibles:

- Apariencia de las instalaciones físicas, equipos, personal.
- Apoyo para preparar la documentación; por ejemplo, modelos de solicitud.

— Documentación informativa; por ejemplo, instrucciones sobre documentos a presentar.

— Accesibilidad: facilidades para acceder a las oficinas de atención al público; por ejemplo, vía telefónica –centralita, intermediarios internos–, ubicación y disposición de las dependencias.

### **Fiabilidad**

Habilidad para ejecutar el servicio prometido de forma fiable y cuidadosa. Comprende, a su vez, el atributo de fiabilidad:

— Corrección, en lo que a contenidos se refiere, de la información ofrecida por la oficina; por ejemplo, la información ofrecida es completa, hay errores o imprecisiones susceptibles de interpretaciones erróneas...

### **Comunicación (atención al cliente)**

— Actitud del personal de contacto con el público; por ejemplo, el personal de contacto escucha y se comunica con el público en un lenguaje comprensible, atención personalizada, trato singularizado para cada caso, facilita su nombre para resolver dudas posteriores, se responsabiliza de casos particulares.

— Orientación activa a los clientes; por ejemplo, publicidad de los servicios ofrecidos por la oficina, oferta de servicios suplementarios cuando se atiende al cliente.

### **Profesionalidad**

— Conocimiento del contenido del servicio que se ofrece, de su casuística y de aspectos vinculados a él; por ejemplo, casos especialmente problemáticos, trámites a realizar en otras Administraciones para completar el procedimiento.

### **Plazos de respuesta**

— Plazo previsto al inicio del procedimiento, según la propia oficina.  
— Plazo real transcurrido al finalizar el trámite, desde la entrega de la documentación hasta la comunicación de finalización del expediente.

Estos atributos o conceptos han sido los referentes en la descripción básica de las respuestas ofrecidas por cada Comunidad Autónoma para una posterior comparación.

### **c) La preparación y realización del experimento administrativo**

Para plantear el experimento se realizó un sondeo previo con el fin de calibrar la complejidad de cada caso. Seguidamente, se presentan los primeros resultados de este sondeo:

— Todas las Comunidades Autónomas que forman el grupo inicial de referencia de ERA y que aquí han sido consideradas tienen competencias en los tres procedimientos seleccionados. El departamento o consejería encargado de cada trámite varía en función de cada Comunidad<sup>12</sup>.

— La obtención de una licencia de caza requiere la contratación con una compañía aseguradora de un seguro especial para cazadores. La presentación de este seguro, junto con una fotocopia del DNI, es suficiente para obtener, previo pago de unas tasas, la licencia de caza.

— La inscripción de una asociación en el Registro de Asociaciones requiere tres documentos, uno de los cuales, los estatutos, es de elaboración compleja: deben adecuarse a la normativa vigente, contener las finalidades de la asociación, su organización interna y las reglas de su funcionamiento.

Atendiendo a las características de cada caso, la técnica que se ha utilizado se basa en la del «cliente misterioso», desarrollada ampliamente en el campo del *marketing* de servicios. No obstante, para nuestro objeto de estudio se han introducido modificaciones, algunas de las cuales ya se han ido mencionado en los puntos anteriores, orientadas a obtener información sobre el resultado en un proceso real.

En líneas generales, con esta técnica, que el equipo responsable de este estudio ha denominado «tramitación misteriosa», un investigador se hace pasar por un ciudadano-cliente y solicita información sobre los trámites que hay que realizar y los requisitos que se deben cumplimentar para la obtención de un determinado servicio o producto. Mediante este procedimiento el investigador consigue datos de primera mano sobre diversos aspectos de la calidad del servicio ofrecido por la Administración analizada. A partir de esta información se elabora un informe de registro de datos, que se convertirá en el material base para la realización del análisis y el contraste con la hipótesis de trabajo planteada.

#### **d) Indicadores, fuentes de información y recogida de datos del experimento**

El experimento administrativo se ha estructurado a partir de tres ámbitos principales de información, que han constituido la base del análisis y

---

<sup>12</sup> Durante el desarrollo del experimento se constató que en alguna de las Comunidades Autónomas algún trámite no era realizado por la Administración Autónoma sino por la Administración Central, por más que existe la posibilidad de asumir la competencia en cuestión de acuerdo con el Estatuto de Autonomía. Éste es el caso del Registro de Asociaciones en Galicia. Cuando esto ha sucedido, el experimento no se ha interrumpido, considerándose la Comunidad Autónoma como grupo de control.

de la evaluación del rendimiento de las Administraciones Autonómicas estudiadas:

- Descripción de los canales *ad hoc* que las Administraciones Autonómicas ponen al alcance del ciudadano (**orientación al ciudadano**). Fuentes:
  - Horas de atención del teléfono de información al ciudadano (*horas atención teléfono*).
  - Antigüedad del servicio telefónico de atención al ciudadano en años (*edad del servicio telefónico*).
  - Existencia de una guía de servicios –teléfonos, direcciones...– sobre la Administración de la Comunidad Autónoma ponderado según una escala de 0 a 3, de peor a mejor (*guía*).
  - Horas de atención al público de la oficina de información general –de tipo transversal– sobre los servicios administrativos de la Comunidad Autónoma (*horas oficina general*).
  - Antigüedad de la oficina de información general en años (*edad oficina general*).
  - Existencia de una oficina de información departamental (*oficina departamental*).
  - Número de horas de atención al ciudadano de las oficinas de información departamental (*horas oficina departamental*).
  - Existencia de oficinas de gestión unificada de servicios administrativos de tipo transversal (*OGU*).
- Experimento administrativo de registro de una **asociación**. Fuentes:
  - Instrumento de medida de los atributos de calidad del servicio (*factores de calidad*).
  - Contacto telefónico (*teléfono*).
  - Registro de una asociación (*registro*).
  - Precio del trámite (*precio*).
- Experimento administrativo de obtención de una licencia de **caza**. Fuentes:
  - Instrumento de medida de los atributos de calidad del servicio (*factores de calidad*).
  - Contacto telefónico (*teléfono*).
  - Precio del trámite (*precio*).

A continuación se describe el proceso de elaboración de los indicadores empleados en el experimento administrativo, ilustrando el proceso metodológico y técnico empleado tanto en el desarrollo del experimento como en el análisis de sus resultados.

**1. Recogida de datos.** Se han obtenido los datos sobre orientación al público y factores de calidad mediante el contacto telefónico y la visita al servicio.

Antes de iniciar el experimento se celebraron diversas reuniones con los responsables de cada equipo de investigación. En estas reuniones de presentación y preparación previa se establecieron la metodología y las técnicas para llevar a cabo el experimento manteniendo pautas comunes y basándose en dos cuestionarios estándar: a) cuestionario del contacto telefónico y b) cuestionario de factores de calidad.

**2. Proceso de datos.** Una vez obtenidos todos los datos referidos a cada Comunidad Autónoma, se ha procedido a su tratamiento sistematizado, convirtiendo las informaciones cualitativas en **clasificaciones ordinales relativas entre las diferentes Comunidades**, utilizando distintas escalas en función de la variable considerada. El siguiente paso ha sido la codificación de las variables consideradas a partir de la citada clasificación. La puntuación es asignada de acuerdo con los criterios de calidad estándar, definidos según las posiciones relativas que ocupa cada Comunidad Autónoma en relación a las demás.

**3. Agregación por categorías.** Se ha procedido a agregar los resultados obtenidos, mediante una ponderación de las distintas variables, y se han relacionado con la puntuación máxima que se puede obtener para, finalmente, establecer **un indicador único por categoría:**

— *Factores de calidad.* Incluye la puntuación ponderada de las siguientes variables: elementos tangibles, fiabilidad, comunicación-atención al público, profesionalidad y temporalidad.

— *Contacto telefónico.* Incluye la puntuación ponderada de las siguientes variables: pasos realizados, números de teléfono a los que se ha llamado, número de pasos internos entre teléfonos, errores detectados y número total de llamadas efectuadas.

— *Registro.* Referido a los plazos reales de tramitación de los expedientes para el caso de asociaciones.

— *Precio.* Referido a las tasas establecidas para registrar una asociación y para obtener una licencia de caza.

#### e) **Los resultados**

A partir de este proceso de elaboración de análisis de datos se han obtenido una serie de tablas resumen del experimento administrativo.

Se ha buscado la mayor simplicidad para una fácil interpretación y comprensión global de los datos manejados, a fin de poner a disposición del lector una información sintética y concluyente al término del proceso.

Las variables utilizadas (indicadores) son de tipo ordinal; de este modo, el proceso de cálculo de índices sintéticos, en los que se resumía la información aportada por cada una de las variables para cada caso, ha llevado

Tabla 8 – Indicadores de calidad del experimento administrativo de orientación al ciudadano

	Orientación al ciudadano								Índice ordinal sintético	
	Horas atención teléfono	Edad del servicio telefónico	Guía	Horas oficina general	Edad oficina general	Oficina departamental	Horas oficina departamental	OGU	Nivel agregado	Nivel relativo
Cataluña	2	6	2	5	6	2	2	1	26	4
Andalucía	6	4	3	2	5	3	4	2	29	5
Castilla y León	7	3	4	4	4	3	4	3	32	6
Galicia	3	5	2	4	1	1	3	3	22	3
Madrid	4	1	3	1	2	1	1	2	15	1
País Vasco	5	7	1	6	7	2	4	3	35	7
Navarra	1	2	3	3	3	2	4	3	21	2

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 9 – Indicadores de calidad del experimento administrativo de registro de una asociación

	Asociaciones				Índice ordinal sintético	
	Factores de calidad	Teléfono	Registro	Precio	Nivel agregado	Nivel relativo
Cataluña	1	3	6	6	16	4
Andalucía	4	4	7	1	16	4
Castilla y León	6	2	3	5	16	4
Galicia	7	5	4	1	17	5
Madrid	2	2	5	4	13	3
País Vasco	5	1	1	3	10	2
Navarra	3	2	2	2	9	1

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 10 – Indicadores de calidad del experimento administrativo de obtención de una licencia de caza

	Caza			Índice ordinal sintético	
	Factores de calidad	Teléfono	Precio	Nivel agregado	Nivel relativo
Cataluña	1	5	4	10	3
Andalucía	4	2	5	11	4
Castilla y León	6	1	6	13	5
Galicia	7	4	7	18	6
Madrid	2	3	1	6	1
País Vasco	5	1	3	9	2
Navarra	3	4	2	9	2

Fuente: Elaboración ERA.



Tabla 11 – Niveles relativos del índice ordinal sintético de cada unidad de análisis

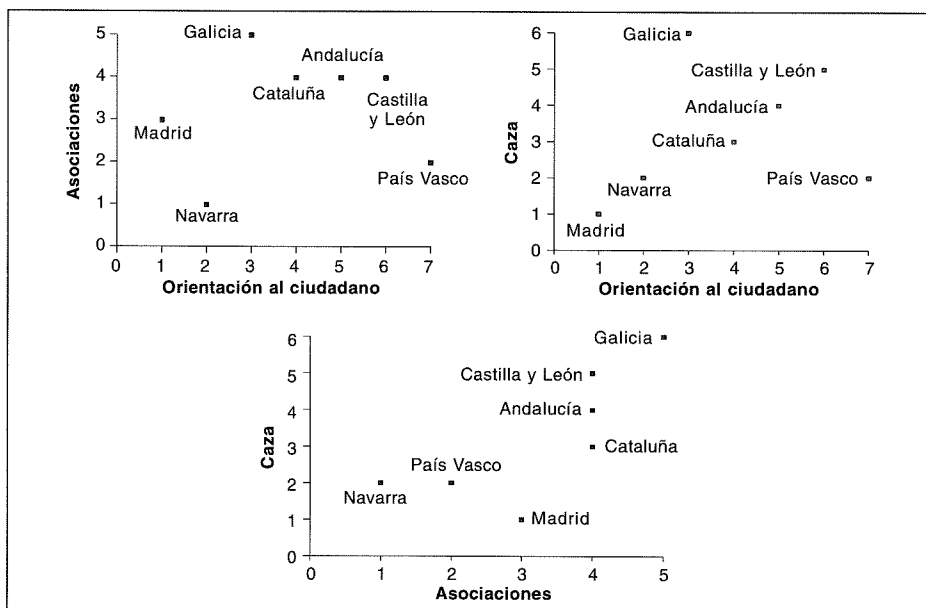
	Relativos			Índice ordinal sintético	
	Orientación al ciudadano	Asociaciones	Caza	Nivel agregado	Nivel relativo
Cataluña	4	4	3	11	3
Andalucía	5	4	4	13	4
Castilla y León	6	4	5	15	6
Galicia	3	5	6	14	5
Madrid	1	3	1	5	1
País Vasco	7	2	2	11	2
Navarra	2	1	2	5	1

Fuente: Elaboración ERA.

a la realización de una ordenación para cada uno de estos indicadores (tablas 8, 9 y 10).

Dicho proceso culmina con la elaboración de una última tabla de síntesis (tabla 11). En esta tabla se recogen los niveles relativos del índice ordinal sintético de cada unidad de análisis. De esta forma, y habiendo seguido el mismo proceso de cálculo anteriormente descrito, se ha obtenido un índice ordinal sintético global.

Gráfico 8 – Posiciones relativas por las parejas de unidades de análisis



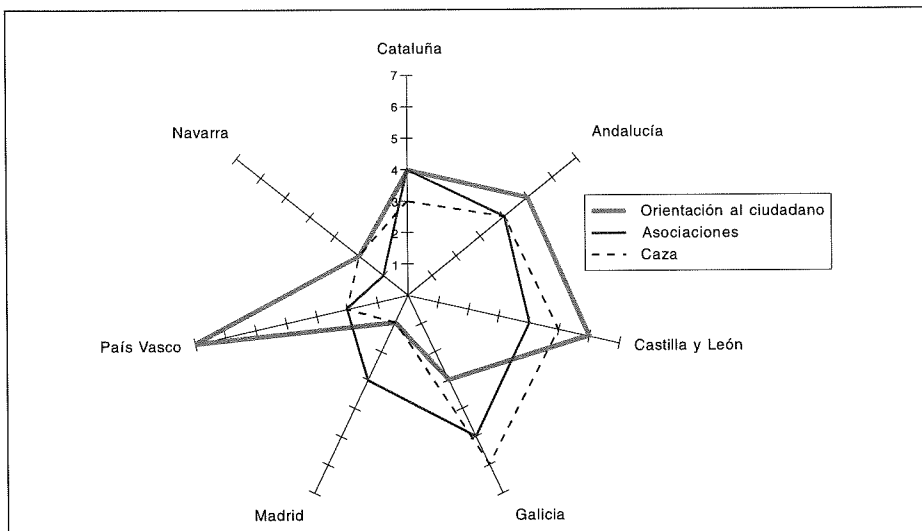
Fuente: Elaboración ERA.

El proceso de taxonomización ha consistido en la elaboración de unas tablas gráficas binomiales (gráfico 8) que dan la posición de las Comunidades Autónomas en espacios bidimensionales definidos por las parejas de unidades de análisis que tratamos (orientación/asociaciones, orientación/caza y asociaciones/caza).

Los resultados reflejados en las tablas-resumen de los indicadores de calidad también han constituido la base para elaborar una tipología en la que se refleja el rendimiento de las Administraciones de las Comunidades Autónomas objeto de estudio. En términos generales, la tipología resultante define dos tipos principales de rendimiento de las Administraciones Autonómicas: tipo de rendimiento A y tipo de rendimiento B. El **tipo de rendimiento A** se caracteriza por revelar sistemáticamente altas puntuaciones en los índices ordinales sintéticos, mientras que el **tipo de rendimiento B** muestra un comportamiento contrario. Las Comunidades Autónomas que pertenecen al tipo A son Madrid y Navarra; con ciertos matices, el País Vasco también puede incluirse en este primer grupo. En cambio, Castilla y León, Galicia y Andalucía pertenecen claramente al tipo B. Entre un tipo y otro se encuentra Cataluña. El gráfico 9, elaborado a partir de los datos de la tabla 11, refleja de forma plástica la tipología que acabamos de comentar.

Por último, conviene destacar que el comportamiento de cada Comunidad Autónoma refleja un alto grado de consistencia interna: los buenos resultados en una unidad de análisis predicen, en términos generales, unos buenos resultados en otra.

Gráfico 9 – Tipología de las Administraciones Autonómicas estudiadas en función del rendimiento detectado en el experimento administrativo



Fuente: Elaboración ERA.

### **3.2 Conclusiones sobre rendimiento administrativo y capacidad de respuesta al ciudadano**

Los resultados del experimento administrativo muestran la existencia de diferentes estilos de orientación al público desarrollados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas. En dos casos se contrastan con referentes no autonómicos, tomados como grupo de control para favorecer el análisis comparativo. La estructura y alcance del experimento administrativo permiten observar como las diferencias no sólo se dan entre Comunidades Autónomas, sino que incluso aparecen estilos diferentes entre los servicios de la misma Comunidad encargados del mismo procedimiento, dependiendo de que estén ubicados en la sede central o sean delegaciones de la consejería respectiva.

Son destacables un conjunto de conclusiones que, al mismo tiempo, permiten describir el escenario de la calidad de los servicios administrativos estudiados en este trabajo:

— Las Comunidades Autónomas no han desarrollado una política de orientación al ciudadano de contenido transversal y singular de acuerdo con las estrategias de gestión administrativa de cada una de ellas.

— Se observa una capacidad de respuesta administrativa heterogénea, incluso dentro de una misma Comunidad, si se atiende a los distintos resultados obtenidos para cada uno de los experimentos realizados.

— La tradición en el desarrollo de canales de relación con el ciudadano-cliente o de unidades organizativas destinadas a la mejora de su satisfacción no influye de forma determinante en el nivel de calidad logrado en el momento de proveer los servicios administrativos.

— Los servicios que se han sometido a examen se circunscriben en un modelo de calidad todavía más próximo al principio burocrático de cumplimiento de normas y procedimientos que al de satisfacción de necesidades.

#### **Orientación al ciudadano**

A nivel general se comprueba que en las Comunidades Autónomas no existen unas políticas coherentes e integradas de orientación al público claramente definidas. Si bien a partir de los años noventa han aparecido indicios que apuntan al establecimiento y consolidación de diversos mecanismos diseñados para favorecer y facilitar la relación ciudadano-Administración Autonómica, los datos del experimento administrativo revelan que estos instrumentos son desconocidos y poco utilizados en relación a su potencial de actuación.

Tomando como indicador la existencia de diversos instrumentos de relación Administración-ciudadano (teléfonos de información, guías de la Co-

munidad Autónoma, oficinas de información general, oficinas de información departamental, entre otros), la tendencia que aparece apunta a que las Comunidades Autónomas que los han desarrollado más recientemente –por creación *ex-novo* o remodelación de los ya existentes– ofrecen un servicio de mayor calidad.

Por Comunidades, **Cataluña** dispone de un Plan Director de Atención al Ciudadano que, aunque todavía no se ha puesto en marcha, tiende al desarrollo integral de la política de orientación al ciudadano de la Administración Autonómica. De los instrumentos transversales desarrollados hasta el momento destaca su reciente creación –en comparación con otras Comunidades Autónomas– y su alto nivel de calidad, tomando como ejemplo las informaciones facilitadas por el teléfono de información administrativa y las actualizaciones de la *Guía de Servicios de la Comunidad*, «*Guía Breu*». En el nivel centralizado también aparece una Oficina de Atención al Administrado, encargada básicamente de recoger las quejas y reclamaciones de los ciudadanos. En contraste, aparecen políticas departamentales con sus propias vías de difusión y acercamiento al ciudadano, sin seguir directrices centralizadas. Los Departaments de Benestar Social y Justícia, por ejemplo, han creado oficinas de carácter departamental.

**Andalucía** ofrece un teléfono gratuito de información sobre la Comunidad Autónoma (es el único caso) y dispone también de una *Guía de la Comunicación* con los teléfonos y direcciones más importantes de la Administración Autonómica. Asimismo, la Oficina de Información al Ciudadano, dependiente de la Consejería de Presidencia, proporciona información de toda la Comunidad Autónoma, sin que existan oficinas de carácter departamental en el resto de las consejerías.

En la Comunidad de **Castilla y León** se perfila el modelo centralizado que se describía en Andalucía, con la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones, que ofrece también el servicio de información telefónica de carácter transversal, sin que existan en este caso oficinas departamentales. No dispone de guía propia de teléfonos y direcciones de la Comunidad Autónoma.

**Galicia** se caracteriza por contar con el Servicio Telefónico de Información e Atención ó Ciudadán, como uno de los servicios del Centro de Información e Atención ó Ciudadán, que depende de la Consellería de Presidencia y ofrece información de carácter transversal. Existen además cinco Oficinas de Representación Comarcal, que también ofrecen información interdepartamental. Por otro lado, cada consejería dispone de una unidad con el mismo nombre que la oficina central, pero que facilita la información propia del departamento.

La Comunidad de **Madrid** sigue ese modelo descentralizado, con una oficina de información en cada consejería, aunque también dispone de la

Oficina de Iniciativas, Información y Reclamaciones, que, con carácter interdepartamental, ofrece el servicio de información telefónica.

El **País Vasco** dispone de un teléfono central del Gobierno Vasco, pero no de una oficina centralizada ni de oficinas departamentales de orientación al ciudadano en el sentido referido en las demás Comunidades. Sin embargo, dispone de una *Guía de Servicios (Zerbitzuen Gidaliburua)* con teléfonos y direcciones de servicios de la Comunidad Autónoma. Se distribuyó a domicilio en 1992 y 1994, con un cupón-respuesta de franqueo gratuito para solicitar información más concreta sobre algún tema. Se perfila así otro estilo de orientación general al ciudadano caracterizado por mecanismos que, si bien son de uso más asequible (no obligan a desplazarse al ciudadano sino que le llegan a su domicilio), son ciertamente más inestables o, por decirlo de otro modo, menos estructurales.

Finalmente, **Navarra** dispone de un teléfono de información que es el mismo de la centralita telefónica de la Comunidad Autónoma (hay que tener presente, de nuevo, la dimensión de la Comunidad), así como de una guía de teléfonos y direcciones. Asimismo, existe una Oficina de Información al Público del Gobierno de Navarra, que ofrece información de la Administración de la Comunidad Foral.

El análisis de la capacidad de respuesta de las Administraciones Autonómicas con el experimento administrativo pone de relieve la heterogeneidad tanto entre los modelos de atención al público desarrollados por las distintas Comunidades Autónomas como entre las varias unidades concretas que prestan el servicio en una misma Comunidad Autónoma.

Las diferencias apuntadas sugieren que la distinción entre modelos de atención al público está vinculada a la potenciación otorgada a las distintas políticas concretas en las que se enmarca el servicio.

Un elemento destacado de la atención al público es el canal de comunicación por el que se presta. En la mayor parte de los casos, el contacto directo, la visita del ciudadano al servicio, ha ofrecido mejores resultados, en cuanto a medida de los indicadores de rendimiento administrativo –calidad de servicio–, que la llamada telefónica (con la excepción de Galicia y Castilla y León).

### **Experimento de caza**

En la caracterización cualitativa de los servicios prestados se presentan dos modelos en función de la actitud de servicio del personal de contacto, que puede basarse en la empatía, cortesía y comprensividad del ciudadano –como en Andalucía, Madrid y País Vasco– o bien en el trato impersonal y poco receptivo –como en Navarra y Galicia–.

En la Comunidad Autónoma de **Cataluña** el servicio ofrecido destaca por la pasividad-reactividad del personal de contacto, especialmente en la visita, puesto que sólo se ofrece la información que se solicita, sin aportar informaciones básicas de carácter complementario. En cambio, se ofrecían indicaciones escritas y folletos de información sobre otros servicios prestados por la unidad, así como los teléfonos y direcciones de otras Administraciones y de asociaciones donde solicitar información complementaria, lo cual representa una aportación en términos de valor añadido al servicio.

En **Andalucía** el rasgo destacado es la externalización de parte del trámite a las oficinas de la Caja Rural, aunque tal elemento de descentralización del servicio provoque el desconocimiento del trámite entre una parte del personal de la unidad responsable del procedimiento en la Comunidad Autónoma, que se limita a dirigir al público a las oficinas bancarias. Por otro lado, cabe destacar que la atención en las oficinas de la Caja Rural es muy positiva, facilitando la preparación de los documentos necesarios para cumplimentar el trámite (por ejemplo, el seguro de cazador).

En **Castilla y León** el tamaño de la Administración se traduce en facilidad para la tramitación del procedimiento, aunque las preguntas sobre otros aspectos se resuelven mediante la externalización del proceso de comunicación con el ciudadano-cliente, dirigiéndolo a intermediarios privados especializados en la gestión del trámite.

La Comunidad de **Galicia** destaca por lo impersonal, casi cortante, del trato prestado al ciudadano, aunque se informaba de cómo resolver trámites complementarios correspondientes a otras Administraciones y se ofrecía información sobre otros servicios de la unidad (mediante tableros de anuncios).

En **Madrid**, la Agencia de Medio Ambiente (convertida posteriormente en Consejería de Medio Ambiente), encargada del trámite, conserva las identificaciones exteriores del Ministerio de Agricultura y del ICONA. Próximos a su ubicación se encuentran servicios privados complementarios del trámite objeto de estudio (una entidad financiera para efectuar el pago de tasas y agencias de seguros para obtener el seguro obligatorio requerido).

En el **País Vasco**, así como en **Navarra**, es imprescindible la realización del «examen del cazador» previamente a la obtención de la licencia de caza, lo cual constituye un elemento distintivo a subrayar con respecto a las demás Comunidades Autónomas objeto de análisis. Como dato a destacar, en el País Vasco la tramitación de licencias de caza corresponde a la Diputación Foral, por lo que los resultados del experimento en esta Comunidad se han utilizado como grupo de control para el análisis comparativo.

## **Experimento de asociaciones**

La estructura del experimento de registro de una asociación, en su estado de tramitación de la creación de una entidad asociativa, se diseñó de forma que, simultáneamente, se iniciaban dos procedimientos, correspondientes a dos asociaciones. Una de ellas, la de «grupo experimental», contenía cuatro errores-trampa en sus estatutos, mientras que la otra, la de «grupo de control», no. Dichos errores-trampa no eran del mismo calibre. La escala se basó en la relativa dificultad en su detección, ponderada por una cierta medida de «magnitud» del contenido que significaban. Así dos de los errores-trampa introducidos en los estatutos de la asociación experimental se consideraban de dificultad alta, uno de dificultad media y otro de dificultad baja. Los errores-trampa eran de dos tipos: error-trampa por omisión de información correcta, de gradiente bajo o medio, y por presencia de información incorrecta.

En la Comunidad Autónoma de **Cataluña**, tanto el trato recibido como la estandarización del procedimiento se relacionan con la cantidad relativamente alta de asociaciones nuevas que se inscriben en el Registro. Coincidiendo con el caso de la Comunidad de **Navarra**, si bien a diferencia de los demás casos no se presta una atención inicial tan personalizada (se atiende en un mostrador, mientras en la mayor parte se ofrece asiento al ciudadano ante una mesa de trabajo), el trato es correcto y se ofrece una información escrita muy detallada.

El caso de **Andalucía** se ha caracterizado por una atención muy cuidada y, aunque ha sido la Comunidad Autónoma que más ha tardado en dar respuesta a la solicitud presentada (91 días), también ha sido la única Comunidad Autónoma que ha detectado los principales errores introducidos en los estatutos de una de las asociaciones, aunque esta circunstancia no se ha tenido en cuenta al sobrepasar el período de 90 días estipulado en el experimento para la recepción de respuestas.

En **Castilla y León** el trato ofrecido presenta importantes deficiencias desde la perspectiva de orientación al servicio público. Sirva de ejemplo la siguiente anécdota:

El miembro del equipo que realizaba el experimento se personó en el servicio para solicitar información y modelos de documentos para realizar el trámite. En la oficina encargada del procedimiento «no me ofrecieron modelos de documentos, simplemente me explicaron lo que debían contener los estatutos de la asociación, información básica. Me ofrecieron solamente la hoja donde debía figurar el nombre de la asociación y los datos de la persona que la registró. Sin embargo, fui una segunda vez, al perder estos impresos, y al solicitarle otros dos nuevos se quejó y me dijo que a ella le pedían cuentas sobre las fotocopias entregadas, que no se podían perder porque costaban dinero. Me ofrecí a pagárselas (eran solamente dos

hojas) y se negó porque no podía aceptar el dinero. Una compañera suya entró en la discusión a favor de la funcionaria y en contra mía. Cuando le expliqué más claramente a qué papeles me estaba refiriendo, se disculpó porque pensaba que yo le pedía modelos de documentos de estatutos, lo que en la primera visita no me había entregado y que yo no sabía que existían».

En esta Comunidad Autónoma, así como en el caso del País Vasco, se presentaron dos casos simulados en dos oficinas ubicadas en distintas provincias. El resultado fue bastante diferente, siendo mejor el de la delegación territorial que el de la propia sede central de la consejería. Sin embargo, cabe destacar que la Administración de Castilla y León ha sido la única que ha detectado uno de los errores-trampa en los estatutos de una de las asociaciones, aunque se trataba del que representaba una menor dificultad en su detección. Con todo, el mérito de esta Administración se ve aumentado en términos relativos ya que es la única que ha sido capaz de no pasar por alto uno de los errores introducidos. Al mismo tiempo, es importante resaltar el hecho que la Administración de Castilla y León, junto con otras, como la de Navarra, han puesto de manifiesto la existencia de errores (no intencionados) de carácter menor en las asociaciones experimentales, la mayoría de los cuales son susceptibles de interpretaciones divergentes por lo que se refiere a la presencia de los contenidos en cuestión en el texto presentado<sup>13</sup>.

Una interpretación de estos datos conduce a pensar que los instrumentos de control administrativo de los servicios examinados no son suficientemente fiables.

La Comunidad de **Galicia** se ha utilizado como grupo de control, pues la competencia de registrar asociaciones está asumida por la Delegación del Gobierno Central, realizándose el trámite en el Ministerio del Interior. En el nivel de la calidad del servicio, destaca esta Comunidad Autónoma por su carácter proactivo: el personal de contacto con el público mostró en todo momento un trato afable, ofreciendo más información que la solicitada, así como documentación complementaria para ayudar a la preparación de los documentos solicitados. El nivel autonómico, sin embargo, que fue el primer contacto para solicitar información sobre el trámite, presentó cierta desorientación, dirigiendo al interesado a la Consellería de Cultura, donde no existe un registro de asociaciones culturales sino un censo de éstas, para inscribirse en el cual se requiere previamente el registro en el Ministerio del Interior.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, tanto en Navarra como en Castilla y León se pide que se haga constar en otra parte el ámbito de actuación de la asociación, cuando éste es tratado en el artículo 2 de los estatutos. Más concretamente, Navarra requiere su explicitación en el artículo 3, en el que se enuncia el domicilio social de la asociación, aunque tal y como se acaba de apuntar la cuestión del ámbito de actuación se trata en el artículo 2.



Tanto en **Madrid** como en el **País Vasco** se realiza un control previo a la entrega de la documentación para subsanar posibles deficiencias antes de iniciar el proceso. Así, en ambos casos se invita al solicitante a mantener una entrevista breve con un empleado del servicio, que revisa la documentación y le plantea los posibles defectos de ésta. En el caso de que toda la documentación siga los estándares previstos, se tramita para su análisis posterior más en profundidad. Pese a todo este engranaje administrativo, no se detectaron los errores-trampa introducidos, a modo de *test* de rendimiento o calidad de servicio, en los estatutos de una de las asociaciones que se registraban.

El indicador de tiempo de respuesta administrativa ha puesto de manifiesto la existencia de tres tipos de Comunidades, según el tiempo de espera del «tramitador misterioso» en cada caso. Así, un primer grupo, constituido por las Comunidades de Navarra y País Vasco, revela una capacidad de respuesta que se sitúa alrededor de los 10 días; un segundo grupo, Galicia y Castilla y León, muestra un tiempo de respuesta medio de aproximadamente 35 días; y, finalmente, Madrid y Cataluña forman un tercer grupo que se caracteriza por la lentitud de los servicios a la hora de dar respuesta a una solicitud de registro de asociaciones: unos 60 días. Andalucía es la Comunidad Autónoma que más tarde ha respondido, 91 días.



Figura Cuadro 5 – Denominaciones de las consejerías de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995

Comunidad	Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja
Economía y Hacienda	Economía y Hacienda	Presidencia y Trabajo	Presidencia y Administración Pública	Presidencia	Presidencia	Presidencia	Industria y Energía	Presidencia y Administraciones Públicas
Administración Pública	Agricultura y Comercio	Agricultura, Ganadería y Montes	Agricultura, Ganadería y Montes	Cooperación	Agricultura, Ganadería y Pesca	Agricultura, Ganadería y Montes	Cultura	Agricultura y Alimentación
Agricultura, Pesca y Alimentación	Bienestar Social	Cultura	Cultura	Economía	Cultura y Educación	Bienestar Social, Deportes y Vivienda	Economía y Hacienda	Cultura, Deportes y Juventud
Cultura	Cultura y Patrimonio	Economía y Hacienda	Economía y Hacienda	Educación y Cultura	Fomento y Trabajo	Economía y Hacienda	Educación, Universidad e Investigación	Hacienda y Economía
Educación y Ciencia	Economía y Hacienda	Educación y Ordenación Universitaria	Educación y Ordenación Universitaria	Hacienda	Hacienda y Administración Pública	Educación y Cultura	Interior	Industria, Trabajo y Comercio
Industria, Comercio y Turismo	Educación y Juventud	Familia, Mujer y Juventud	Familia, Mujer y Juventud	Integración Social	Medio Ambiente	Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	Justicia	Medio Ambiente
Medio Ambiente	Industria y Turismo	Industria y Comercio	Industria y Comercio	Política Territorial	Política Territorial y Obras Públicas	Salud	Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico	Obras Públicas y Urbanismo
Obras Públicas, Urbanismo y Transportes	Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente	Justicia, Interior y Relaciones Laborales	Justicia, Interior y Relaciones Laborales	Salud	Sanidad y Asuntos Sociales	Sanidad	Sanidad	Salud, Consumo y Bienestar Social
Sanidad y Consumo	Sanidad y Consumo	Pesca, Marisqueo y Acuicultura	Pesca, Marisqueo y Acuicultura	Transportes				
Trabajo y Asuntos Sociales	Trabajo y Asuntos Sociales	Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda	Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda				Trabajo y Seguridad Social	
		Sanidad y Servicios Sociales	Sanidad y Servicios Sociales				Transportes y Obras Públicas	
							Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente	
							Agricultura y Pesca	
							Comercio y Turismo	

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.