

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

Jordi Matas Dalmases

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

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

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

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

**Jordi Matas Dalmases**

**DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ**

**Secretaria General de Governació**  
**Direcció General d'Administració Local**  
**Direcció General de la Funció Pública**  
**Direcció General del Joc i d'Espectacles**  
**Direcció General de Seguretat Ciutadana**  
**Direcció General de Prevenció i Extinció d'Incendis i de**  
**Salvaments de Catalunya**  
**Gerència en matèria de Protecció Civil**  
**Gerència de Seguretat Vial**

**DEPARTAMENT D'ECONOMIA I FINANCES**

**Secretaria General d'Economia i Finances**  
**Direcció General de Política Financera**  
**Direcció General de Pressupostos i Tresor**  
**Direcció General de Programació Econòmica**  
**Direcció General de Tributs**  
**Direcció General del Patrimoni de la Generalitat de Catalunya**  
**Direcció General del Règim Econòmic de la Seguretat Social**  
**Intervenció General**

**DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT**

**Secretaria General d'Ensenyament**  
**Direcció General de Planificació Escolar**  
**Direcció General d'Ordenació i Innovació Educativa**  
**Direcció General de Gestió de Professorat i Centres Docents**  
**Direcció General d'Arquitectura i Equipaments Educatius**  
**Direcció General d'Universitats**

**DEPARTAMENT DE CULTURA**

**Secretaria General de Cultura**  
**Direcció General del Patrimoni Cultural**  
**Direcció General de Promoció Cultural**  
**Direcció General de Política Lingüística**

## DEPARTAMENT DE SANITAT I SEGURETAT SOCIAL

**Secretaria General de Sanitat i Seguretat Social**  
**Direcció General de Recursos Sanitaris**  
**Direcció General de Salut Pública**  
**Institut Català de la Salut**

## DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES

**Secretaria General de Política Territorial i Obres Públiques**  
**Direcció General d'Urbanisme**  
**Direcció General de Planificació i Acció Territorial**  
**Direcció General de Transports**  
**Direcció General de Carreteres**  
**Direcció General d'Arquitectura i Habitatge**  
**Direcció General de Ports i Costes**  
**Direcció General d'Obres Hidràuliques**

## DEPARTAMENT D'AGRICULTURA, RAMADERIA I PESCA

**Secretaria General d'Agricultura, Ramaderia i Pesca**  
**Direcció General de Promoció i Desenvolupament**  
**Direcció General de Producció i Indústries Agroalimentàries**  
**Direcció General del Medi Natural**  
**Direcció General de Pesca Marítima**

## DEPARTAMENT DE TREBALL

**Secretaria General de Treball**  
**Direcció General de Relacions Laborals**  
**Direcció General d'Ocupació**  
**Direcció General de Seguretat Social**  
**Direcció General de Cooperatives i Societats Anònimes**

## DEPARTAMENT DE JUSTÍCIA

**Secretaria General de Justícia**  
**Direcció General de Justícia Juvenil**  
**Direcció General de Serveis Penitenciaris i Rehabilitació**  
**Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques**  
**Direcció General de Relacions amb l'Administració de Justícia**

## **DEPARTAMENT D'INDÚSTRIA I ENERGIA**

**Secretaria General d'Indústria i Energia**  
**Direcció General d'Indústria**  
**Direcció General d'Energia**  
**Direcció General de Seguretat Industrial**  
**Direcció General de Promoció Comercial**

## **DEPARTAMENT DE COMERÇ, CONSUM I TURISME**

**Secretaria General de Comerç, Consum i Turisme**  
**Direcció General de Comerç Interior i Serveis**  
**Direcció General de Consum i Disciplina de Mercat**  
**Direcció General de Turisme**

## **DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL**

**Secretaria General de Benestar Social**  
**Direcció General d'Afers Socials**  
**Direcció General d'Acció Cívica**  
**Direcció General de Serveis Comunitaris**  
**Direcció General d'Atenció a la Infància**

## **DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT**

**Secretaria General de Medi Ambient**  
**Direcció General de Promoció i Educació Ambiental**  
**Direcció General de Qualitat Ambiental**  
**Direcció General de Patrimoni Natural (vacant)**  
**Direcció General del Medi Físic (vacant)**

Al final de la tercera legislatura, l'Administració catalana estava formada per quinze secretaries generals i vint-i-tres direccions generals -dues de vacants-, a més dels cinc càrrecs assimilats a director general que, com ja he justificat, també he inclòs en el treball. Un total de vuitanta-un alts càrrecs que formen l'univers objecte d'estudi. El repartiments d'aquests alts càrrecs per departaments

és el següent:

Taula 1

DISTRIBUCIÓ DELS ALTS CÀRRECS PER DEPARTAMENTS

	Secretaris generals	Directors generals
Presidència .....	2	9
Governació ....	1	7
Economia i Finances.....	1	7
Ensenyament .....	1	5
Cultura .....	1	3
Sanitat i Seguretat Social .....	1	3
Política Territorial i Obres Públiques .	1	7
Agricultura, Ramaderia i Pesca .....	1	4
Treball .....	1	4
Justícia .....	1	4
Indústria i Energia .....	1	4
Comerç, Consum i Turisme .....	1	3
Benestar Social .....	1	4
Medi Ambient .....	1	2
<b>TOTAL .....</b>	<b>15</b>	<b>66</b>

Si comparem el nombre d'alts càrrecs de l'Administració catalana objecte d'estudi amb el nombre d'alts càrrecs de l'Administració dirigida pel president Tarradellas, es pot observar un creixement extraordinari, ja que llavors hi havia una vintena de persones que ocupaven càrrecs de secretari general o de director general. L'any 1981, just després de les primeres eleccions autonòmiques del 1980, el nombre d'alts càrrecs era de cinquanta<sup>37</sup>, vint-i-vuit menys que els que han estat objecte d'estudi, la qual cosa indica que l'Administració catalana estava sobredimensionada en els seus primers anys, ja que en aquell moment encara s'havien de traspasar moltes competències. Un altre tipus d'anàlisi comparada,

<sup>37</sup> ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 85, 87. En aquella mateixa època l'Administració basca tenia un total de vuitanta-nou càrrecs assimilats als alts càrrecs catalans (vint-i-nou vice-consellers i seixanta directors), com ho assenyala MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A: AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1600.

que ens permet veure el grau de politització formal de l'Administració catalana, és el que es pot fer amb la resta d'Administracions d'altres comunitats autònomes espanyoles. En el quadre 3 ja s'ha vist que hi ha unes comunitats autònomes que tenen una estructura directiva més complexa que altres, però també cal tenir en compte el nombre de càrrecs de designació política que hi ha en cadascuna. Si agafem aquest element de comparació (taula 2) es pot veure com les tres comunitats autònomes amb més alts càrrecs són el País Basc i, a molta distància, Andalusia i Catalunya.

**Taula 2**

**NOMBRE DE CÀRRECS POLÍTICS DE LES DIVERSES COMUNITATS AUTÒNOMES<sup>3a</sup>**

Andalusia .....	82
Aragó .....	37
Astúries .....	56
Balears .....	52
Canàries .....	63
Cantàbria .....	38
Castella i Lleó ...	38
Castella-La Manxa .....	45
Catalunya .....	94
Extremadura .....	46
Galícia .....	65
Madrid .....	73
Múrcia .....	54
Navarra .....	23
País Basc .....	160
La Rioja .....	39
València .....	56

Les conclusions que Rafael Jiménez Asensio treu d'aquestes dades són bàsicament quatre: «La primera conclusió es que hay algunas Comunidades Autónomas que han optado claramente por la austeridad en la determinación de los niveles políticos. Los casos más evidentes son Aragón y Navarra. A ello hay que unir que la Administración aragonesa tiene, según su diseño legal, uno de los perfiles de mayor profesionalización en la provisión de los altos cargos en la

<sup>3a</sup> Segons dades del 1991 recollides, tret de les de Catalunya, per Rafael Jiménez Asensio (JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Política y Administración. los puestos de designación política en las administraciones públicas". A *Revista Vasca de Administración Pública* 1992, núm. 32, pàg. 94). En aquest quadre s'inclouen també els consellers de les diverses comunitats autònomes.

Administración autonómica. Un caso semejante es el de Navarra, que, además del escaso número de cargos políticos, une el dato de ser una Comunidad Autónoma con un techo competencial elevado y con un sistema peculiar de financiación autonómica. La segunda conclusión es que, en principio, no es determinante ni el grado de competencias asumidas ni el número total de empleados públicos, para fijar la cantidad total de cargos políticos en las Administraciones autonómicas. Ello se ve con particular claridad en el caso de Navarra, así como de la Comunidad Valenciana (con un nivel muy bajo de cargos políticos y un nivel competencial elevado). Hay, como tercera conclusión, ocho comunidades Autónomas que no superan los cincuenta «altos cargos», frente a otras ocho que se mueven en la banda que va desde los cincuenta hasta los cien. El caso extremo, como última conclusión, lo constituye la Administración del País Vasco, que representa [...] el máximo nivel de inflación de altos cargos»<sup>39</sup>.

Pel que fa a l'Administració central, es pot dir que a finals dels anys vuitanta<sup>40</sup> hi havia quinze secretaris d'estat, cinquanta subsecretaris i secretaris generals, i uns dos-cents seixanta directors generals (on s'inclouen també els afins). Aquestes xifres, en el primer trimestre del 1992, ja havia arribat a un total de dinou secretaris d'estat, cinquanta-nou subsecretaris i secretaris generals<sup>41</sup>, i dos-cents vuitanta-set directors generals<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas" A. *Revista Vasca de Administración Pública* 1992, núm. 32, pàg. 94.

<sup>40</sup> Segons dades de JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Política y Administración. los puestos de designación política en las administraciones públicas". A. *Revista Vasca de Administración Pública*. 1992, núm. 32, pàg. 87.

<sup>41</sup> Segons dades d'El País del 22 de febrer del 1992

<sup>42</sup> Segons dades referents al març del 1992 de SERRANO, T. *Características básicas de los directivos de la Administración del Estado en España*. Madrid Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1993, pàg. 8 (Papeles de Trabajo, núm. 293).



### 1.3. Metodologia

Si es volen estudiar elits polítiques -la seva procedència social, el seu reclutament, la seva formació política, la seva formació professional, el seu paper en el procés decisonal, les seves actituds, etcètera- es poden fer servir diversos mètodes per obtenir la informació i diverses tècniques per analitzar-la. Per a l'estudi dels alts càrrecs de l'Administració catalana he utilitzat un dels principals instruments que es fan servir arreu en els estudis en profunditat sobre elits polítiques: les entrevistes personals basades en un qüestionari tancat. Manheim i Rich també destaquen aquesta relació entre els estudis sobre elits i les entrevistes: «Muchos de los interrogantes importantes que se plantean en la investigación de ciencia política únicamente se pueden responder si se puede saber cómo piensan y actúan ciertos individuos o tipos de individuos. [...] Para contestar a este tipo de preguntas, en vez de efectuar encuestas entre la población general, hará falta una serie de entrevistas a las élites»<sup>43</sup>. Crewe també considera que aquest mètode és «surely superior to any other alternative way of discovering what they (les elits) believe and do»<sup>44</sup>. A través d'una entrevista, però, no es responen tots els interrogants que pot plantejar un estudi sobre elits polítiques, ni tampoc tots els interrogants que planteja l'anàlisi dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Optar per l'entrevista personal com a mètode per aconseguir informació sobre elits polítiques és també arriscat per dues raons. En primer lloc, com és evident, perquè aquest mètode funcioni cal que aquells que han de ser entrevistats acceptin de col·laborar i responguin, i això, sovint, com assenyalen la majoria d'estudis sobre elits polítiques, no és fàcil. En segon lloc, perquè és un mètode fàcil

---

<sup>43</sup> MANHEIM, J. B.; RICH, C. R. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza, 1988, pàg. 182. La negreta és dels mateixos autors.

<sup>44</sup> CREWE, I. "Introduction: Studying Elites in Britain". A: CREWE, I. (ed.). *British Political Sociology Yearbook, Volume I: Elites in Western Democracy*. Londres: Croom Helm, 1974, pàg. 43.

de criticar<sup>45</sup> (no només es pot criticar en general, com a mètode per estudiar elits polítiques, sinó també el qüestionari que s'ha elaborat, la manera com es fan les entrevistes, el tractament informàtic de les respostes i les conclusions que es desprenen de les dades obtingudes). No obstant això, les entrevistes s'han criticat més com a mètode d'anàlisi quan s'han utilitzat per estudiar la població en general que no pas quan s'han utilitzat en estudis sobre elits polítiques, és a dir, en estudis sobre un nombre relativament reduït de persones amb una formació alta, amb coneixements polítics i, en definitiva, ben informades i políticament influents. Indubtablement, amb entrevistes personals es pot aconseguir informació sobre elits que és impossible d'aconseguir amb altres mètodes: «Feelings and attitudes, on the other hand, have been found to reveal themselves in personal interview with considerable clarity and correctness. This is the area in which the interview as a fact-finding instrument has its greatest value»<sup>46</sup>. Es pot aconseguir «an approach providing richness of impressions and an approach offering exact numerical data»<sup>47</sup>. A més, «while for expert interviews a qualitative approach seems most appropriate, quantitative methods are needed in order to gather reliable information on backgrounds, attitudes, and activities of elites»<sup>48</sup>.

Un altre aspecte a tenir en compte és que l'entrevista és un mètode d'investigació en el qual hi ha molta implicació de l'investigador, i és per això que, com també passa en altres tipus de metodologies, però potser més acusadament en aquesta, l'investigador pot explicitar més «his prejudices, his personal likes and

---

<sup>45</sup> Així ho assenyalen també entre molts altres Lewis Anthony Dexter, George Moyser i Margaret Wagstaffe DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing* Evanston Northwestern University Press, 1970 pàg 111, MOYSER G., WAGSTAFFE, M. "Studying elites: theoretical and methodological issues" A. MOYSER G., WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies* Londres Allen & Unwin 1987, pàg 18

<sup>46</sup> BINGHAM, W. D., MOORE, B. V. *How to Interview* Nova York Harper & Brothers Publishers, 1931, pàg 197 En aquest sentit també es pronuncia Manuel García Ferrando GARCÍA FERRANDO, M. "Problemas metodológicos y técnicos de investigación en la sociología política" A. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 1979, núm 7, pàg 52

<sup>47</sup> JUDGE, J. *The Tools of Social Science* London Longmans, Green, 1953, pàg 151

<sup>48</sup> MOYSER, G., WAGSTAFFE, M. "Studying elites: Theoretical and Methodological Issues". A. MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies* Londres Allen & Unwin, 1987, pàg 28

dislikes, his pride of opinion, his fondness, perhaps, for a hypothesis he would like to prove». No obstant això, «he can school himself to identify, analyze, and lay aside his own predilections, opinions, and prejudices; to cultivate a readiness to hear without show of surprise or disapproval whatever the interviewee may reveal; to note exactly what he hears and observes, and to keep these facts of observation clearly separate from any inferences and interpretations such as distort the inexperienced interviewer's narrative of what is told him»<sup>49</sup>. Segurament, però, l'esforç per aconseguir-ho serà més gran. És per això que, com emfasitzaré més endavant, en aquests tipus d'investigacions és molt positiu que, en la mesura que sigui possible, sigui el mateix investigador el que faci les entrevistes i que, per tant, això no s'encarregui a altres persones. Així és com s'ha fet aquí, ja que vaig ser jo mateix qui vaig entrevistar els alts càrrecs.

Per estudiar els alts càrrecs -directors generals i secretaris generals- de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, vaig dissenyar un qüestionari estructurat amb 86 preguntes (vegeu l'annex I) agrupades en quatre grans blocs. Un primer bloc de divuit preguntes fa referència a la formació professional dels alts càrrecs, a la definició que fan de diversos càrrecs polítics de l'Administració i al que he anomenat "actituds administratives". En aquest bloc m'interessa saber quina és la procedència professional dels alts càrrecs, si han fet o no carrera dins de l'Administració, si han ocupat algun càrrec públic electiu (si han estat o són també elits locals o parlamentàries), quins són els aspectes més i menys satisfactoris de la seva activitat quotidiana, quin és el motiu de la seva entrada a l'Administració, quines són les fites que creuen que haurien de tenir aquells que treballen a l'Administració, quines són les qualitats personals que creuen que hauria de tenir un alt càrrec, si es consideren més generalistes o més especialistes, com s'autoubiquen en l'eix polític-tècnic i com ubiquen diversos càrrecs polítics dins d'aquest eix. És, per tant, un bloc dedicat al perfil professional dels alts càrrecs: d'on provenen professionalment, quin perfil professional consideren que tenen i quin consideren que haurien de tenir.

---

<sup>49</sup> BINGHAM, W. D.; MOORE, B. V. *How to Interview*. Nova York: Harper & Brothers Publishers, 1931, pàg. 200.

**El segon bloc, de quinze preguntes, és el que fa referència a la percepció que tenen els alts càrrecs sobre el funcionament de l'Administració. No només els demano com qualifiquen el funcionament i l'estructura actuals de l'Administració i quins són els canvis principals que ells proposen, sinó que, a més, he volgut descobrir qui pren les decisions en els diversos departaments, quina influència tenen els alts càrrecs en aquesta presa de decisions, quins criteris -polítics o tècnics- es fan servir en els diversos departaments per prendre una decisió, quins són els principals obstacles que tenen els alts càrrecs en el dia a dia, com es resolen els conflictes entre departaments, quines són les relacions del Departament d'Economia i Finances amb la resta de departaments i quina és l'agenda política dels alts càrrecs. Des de la privilegiada perspectiva dels alts càrrecs pretenc, doncs, descobrir alguns dels principals aspectes del funcionament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.**

**El tercer bloc, sobre dades sòcio-demogràfiques, és el que té més preguntes (concretament, trenta-cinc). En aquest bloc trobem, en primer lloc, les dades que s'acostumen a analitzar en la majoria d'estudis sobre elits polítiques, que permeten respondre, d'una banda, quines són les dades d'identitat personal dels que ocupen les posicions clau de l'Administració: edat, sexe, lloc de naixement, nombre de fills, etcètera, i, de l'altra, fins a quin punt difereixen de la societat que administren. Posteriorment hi ha diverses preguntes encaminades a poder copsar, no només el nivell de formació acadèmica dels alts càrrecs sinó també el tipus de formació que tenen. A més, pel que fa als estudis, també m'ha interessat saber on els han fet, ja que aquest és un aspecte essencial en la majoria d'estudis sobre elits polítiques. Un tercer apartat d'aquest bloc és el que fa referència als antecedents familiars, als quals he dedicat catorze preguntes, ja que la família sempre s'ha considerat com un factor decisiu de socialització de les elits. Concretament, em fixo especialment en el grau de politització, catalanitat i religiositat de la família de procedència. Finalment, aquest tercer bloc s'acaba amb un seguit de preguntes sobre actituds (classe social subjectiva, sentiment religiós, sentiment de pertinença i autoubicació en l'eix esquerra-dreta). És en aquest bloc on estudiaré, doncs, dues qüestions bàsiques que les anàlisis empíriques sobre elits fan servir per explicar la ubicació**

social privilegiada dels individus que formen part de l'elit: la procedència familiar i la formació acadèmica dels alts càrrecs.

En el darrer bloc, que conté divuit preguntes, hi ha qüestions sobre l'opinió, la formació i la filiació polítiques dels alts càrrecs. No oblidem que són elits polítiques i que, per tant, interessa saber quina ha estat la seva formació política i quins són els seus criteris polítics. És per això que en aquesta última part del qüestionari es demana l'opinió dels alts càrrecs sobre alguns aspectes del funcionament del sistema polític català i es fa molt d'èmfasi en la filiació política dels alts càrrecs i en el que he anomenat "grau de militància". A partir d'aquestes respostes es pot saber, no només el percentatge d'alts càrrecs que estan afiliats a un dels dos partits que estan coalitzats en el Govern català, sinó també si es produeix un transvasament de les elits del partit a les elits de l'Administració.

L'ordre en què apareixen aquests quatre blocs en el qüestionari no és fruit de la casualitat, sinó que respon a una voluntat de suavitzar l'entrevista i de facilitar, per tant, la resposta dels alts càrrecs. I dins de cadascun dels diversos blocs, també s'ha pre-determinat l'ordre de les preguntes seguint tres criteris: agrupar-les per subtemes, enllacar els diversos subtemes de cada bloc i col·locar les preguntes més complicades de respondre -que sempre n'hi ha<sup>50</sup>- al final i les més senzilles, al principi. Al meu entendre, cal iniciar les entrevistes fetes a elits polítiques per la part més suau, més còmoda i més fàcil de respondre, i, posteriorment, anar "pujant de to" a mesura que s'avança en el qüestionari. És per això que vaig voler començar per la part de formació professional, de definició dels càrrecs polítics i d'actituds administratives, després seguir amb el funcionament de l'Administració, posteriorment amb la part de dades socio-demogràfiques i, finalment, acabar amb l'apartat sobre la filiació i l'opinió polítiques dels alts càrrecs.

Començar pel antecedents professionals i per la carrera administrativa vol dir fer-ho per un aspecte poc compromès per a l'entrevistat, la qual cosa fa que

---

<sup>50</sup> Com diu Moshe M. Czudnowski «do not hesitate to ask 'difficult' questions, provided they do not imply criticism or advice. At the middle and higher levels you are dealing with a highly sophisticated elite, and its members are well equipped to understand the underlying purpose of your questions» (CZUDNOWSKY, M. M. "Interviewing Political Elites in Taiwan". A. MOYSER, G., WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 246)

aquest comenci agafant confiança al qüestionari i que vagi perdent la precaució inicial. Hi ha qui considera que és millor començar per la part biogràfica: «It has been my experience in interviewing elites in different countries [...] that a useful way to begin an interview is to ask for the respondent's biography, starting with a brief description of the paternal home in economic, cultural and political terms during the period of the respondent's adolescence, even when the research subject is only remotely related to early socialisation. [...] The purpose is primarily to create a degree of 'intimacy' in the interview situation... [...] The only possible disadvantage of this technique is that some respondents may spend too much time on the biographical profile they wish to project, but that is also an indication that the researcher has succeeded in motivating the respondent into a friendly and hopefully trustful co-operation and has stimulated his interest in the interview»<sup>51</sup>. No obstant això, començar per la part biogràfica considero que és entrar d'una manera massa ràpida a analitzar qüestions molt personals, la qual cosa pot donar, ja d'entrada, la sensació que el que realment s'investigarà és més la persona, amb nom i cognoms, que no el càrrec que ocupa, i això pot fer que l'entrevistat ja d'entrada se senti incòmode i es posi una cuirassa per evitar segons quines preguntes.

Acabar el qüestionari amb la pregunta que fa referència a l'opinió sobre determinades organitzacions i partits polítics (vegeu l'annex I), que va ser la pregunta més incòmoda per als alts càrrecs (tot i que, com veurem, el percentatge d'absència de resposta és molt baix), vol dir acabar amb una pregunta compromesa i molt difícil de respondre; però, com que ja s'han donat unes vuitanta respostes i s'ha intentat anar incrementant a poc a poc la dificultat de les preguntes, és més fàcil d'obtenir la resposta. No obstant això, vull afegir que no crec que sigui bo acabar l'entrevista amb una situació de relativa tensió entre l'entrevistador i l'entrevistat, ja que després de la cortesia d'aquest últim d'acceptar sotmetre's a un extens qüestionari no crec sigui gaire correcte aquest final i, a més, l'entrevistat

---

<sup>51</sup> CZUDNOWSKI, M. M. "Interviewing Political Elites in Taiwan". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 244-245.

pot advertir de la duresa final a altres que també han de ser entrevistats. És per això que, per esvaïr aquest mal gust de boca, aquesta tensió final, després de l'última pregunta tornava sobre algun aspecte que l'entrevistat hagués mostrat molt d'interès a explicar o sobre alguna pregunta que l'entrevistat hagués encaixat amb simpatia. A partir d'aquí encetava una petita conversa improvisada amb la intenció, per un costat, de relaxar l'ambient i fer oblidar l'última pregunta i, per un altre costat, d'aprofundir l'opinió de l'alt càrrec sobre algun aspecte concret.

Pel que fa a la codificació de les preguntes, en aquelles on calgui explicaré en el moment d'analitzar-les els criteris de codificació que s'han fet servir. Aquesta explicació és obligatòria, sobretot, en aquelles preguntes en les quals es demana als alts càrrecs una opinió o una valoració sobre una determinada qüestió i que, per tant, són respostes espontànies -i heterogènies- on l'entrevistat pot esplaïar-se en la resposta.

Les entrevistes fetes als alts càrrecs, com ja s'ha dit, les vaig fer personalment (és a dir, cara a cara amb l'alt càrrec i, tret d'un sol cas, amb ningú més al davant) i vaig seguir un procediment molt estudiat. Val la pena descriure'l pas a pas, ja que crec que en va dependre bona part de l'èxit -que ja avanço- de resposta de s a ts càrrecs. La majoria d'autors que teoritzen sobre com s'han de fer entrevistes a elits expliquen amb molt de detall algunes tècniques que aconsellen, que sempre són útils de conèixer (tot i que no sempre és bo portar-les a terme), ja que aplicar-les pot facilitar l'obtenció d'informació. Però qui ha d'aplicar aquestes tècniques i qui és l'element bàsic de l'entrevista és la persona que la fa. Per Lewis Anthony Dexter, «a good interviewer has, obviously, as many of the virtues as possible of a good social scientist, a good reporter, and a good listener»<sup>52</sup> (potser caldria afegir-hi les virtuts d'un bon detectiu i les d'un bon psiquiatre). Si és un mateix qui fa les entrevistes, a més de conèixer l'entrevistat i relacionar-s'hi personalment, té els avantatges següents: pot percebre l'espai físic on es fa l'entrevista, la reacció de l'entrevistat a determinades preguntes, si l'entrevistat dubta a l'hora de donar una resposta, si durant l'entrevista hi ha interrupcions i de

---

<sup>52</sup> DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press, 1970, pàg. 60-61.

quin tipus són, i, sobretot, demanar més informació sobre aspectes concrets i conèixer els comentaris addicionals que fa l'entrevistat. Passo a analitzar breument, abans de descriure el procediment d'elaboració de l'entrevista, els avantatges de fer-la personalment.

Un factor molt important de les entrevistes a elits és la relació que es produeix entre l'entrevistador i l'entrevistat. Com assenyala Czudnowski, «an interview consists of an interaction between a researcher and a respondent; more specifically, it is a series of purposive actions (questions, answers, comments) by each of the participants involved»<sup>53</sup>. A més, conèixer personalment l'entrevistat sempre dóna algun tipus d'informació: quin aspecte físic tenen, com actuen, com vesteixen i, sobretot, com parlen i com s'expressen. Així, per exemple, m'han interessat veure com parlen el català (tots e's entrevistats van respondre en aquest idioma), si són castellanoparlants d'origen o no, quin dialecte del català parlen, quin és el seu coneixement de la llengua catalana, quin registre lingüístic fan servir (l'ús o no de terminologia específica, el seu domini de la llengua oral, el grau d'objectivitat o de subjectivitat del seu discurs i la formalitat amb què s'expressen), etcètera.

Fer personalment l'entrevista també permet conèixer l'espai físic on els entrevistats desenvolupen la seva activitat professional quotidiana (si és que l'entrevista es fa, com en el meu cas, en els seus despatxos professionals<sup>54</sup>), i això, al meu entendre, té el seu interès<sup>55</sup>. Hi ha una gran heterogeneïtat de despatxos, n'hi ha de molt grans i luxosos, i n'hi ha de molt petits i sobris. Un cop dins dels despatxos ens podem fixar en els llibres que hi ha o en si no n'hi ha cap, en la quantitat de papers que hi ha a sobre de la taula, en els quadres i fotografies

---

<sup>53</sup> CZUDNOWSKI, M. M. "Interviewing Political Elites in Taiwan" A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 233.

<sup>54</sup> Només són quatre els alts càrrecs que no em van rebre en el seu despatx professional sinó en una sala de reunions pròxima al despatx.

<sup>55</sup> A més, en el cas dels alts càrrecs de l'Administració catalana és, sense dubte, un enriquiment cultural veure els edificis en els quals tenen els seus despatxos (el Palau de la Generalitat, el Palau Robert, el Palau Moja, el Palau Marc, el Palau de Mar, la seu del Departament de Medi Ambient, la seu del Departament de Sanitat i Seguretat Social, etcètera).



que hi ha penjats, en si hi ha o no alguna bandera, etcètera<sup>56</sup>. Tots aquests detalls, que poden semblar absurds i insignificants, crec que tenen el seu interès i que ajuden a donar una visió global i individual sobre l'espai físic on treballen els alts càrrecs i, per tant, ajuden a recollir més informació.

Un dels aspectes més interessants que justifiquen que es passi l'entrevista personalment és poder observar la reacció dels alts càrrecs davant les diverses preguntes del qüestionari<sup>57</sup>. D'aquesta manera es pot calibrar la seva dificultat o senzillesa; si són o no del tot inesperades; si ajuden a relaxar l'entrevistat o si el posen tens; si agraden o desagraden; si són agafades amb simpatia o antipatia; si la negació de la resposta és breu i contundent o raonada; si la resposta és també contundent o vacil·lant; etcètera. S'obté així una informació addicional que s'escapa a la tècnica mecànica tradicional de la codificació. En el meu cas, m'ha ajudat a confirmar moltes reaccions que vaig intuir en l'elaboració prèvia del qüestionari i a descobrir-ne d'altres, i, a més, a copsar el to amb el qual responien algunes de les preguntes. Un estudi empíric basat en un qüestionari és, en definitiva, un estudi sobre les respostes que un determinat col·lectiu -el col·lectiu objecte d'estudi- dona. Però en certa manera també cal tenir present que una mateixa resposta es pot donar de diverses maneres: així, per exemple, si preguntem pel funcionament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, no és el mateix que ens diguin "Dolent, dolent!" que "Home..., no ho sé..., potser dolent, oi?". En ambdós casos la codificació és la mateixa, ja que en totes dues respostes hi ha la qualificació de dolent, però són dues maneres de respondre ben diferents i l'única manera per poder percebre-ho és fent l'entrevista personalment. És cert que, com que la codificació és la mateixa, a l'hora de l'anàlisi no hi haurà

---

<sup>56</sup> Vaig apuntar qui tenia penjada al despatx la fotografia del president de la Generalitat (pràcticament tots -en algun cas fins i tot vaig arribar a comptabilitzar quatre fotografies del President dins d'un mateix despatx-) i qui hi tenia la del rei d'Espanya (pràcticament ningú). I també vaig comptabilitzar els alts càrrecs que tenien la bandera catalana en el seu despatx (aproximadament la meitat) i els que hi tenien l'espanyola (que es poden comptar amb els dits d'una mà).

<sup>57</sup> La percepció de la reacció de l'enquestat és també un aspecte important per a Seldon i Pappworth (SELDON, A., PAPPWORTH, J. *By Word of Mouth: "Elite" Oral History*. Londres: Methuen, 1983, pàg 31)

cap diferència perquè les dues respostes estaran en el mateix grup de respostes; però, no obstant això, saber els diversos tons amb els quals s'han donat les respostes és altament positiu per saber la música de la lletra de l'anàlisi realitzada. Pot ajudar a fer una interpretació global més acurada i més fidel a les respostes dels entrevistats. I el mateix es pot dir de l'anàlisi de l'absència de resposta.

A vegades, observant la reacció de l'entrevistat just després de fer-li una pregunta, també es pot veure si diu o no la veritat. És cert que hi ha diverses tècniques per saber-ho, algunes de les quals s'han fet servir en el qüestionari, però crec que observar la reacció de l'entrevistat hi pot ajudar molt, sobretot quan ja es té una certa experiència fent enquestes. En aquest estudi crec que hi ha hagut un nivell altíssim de veracitat i honradesa en les respostes. Hi ha diversos punts en els quals em baso per afirmar-ho. En primer lloc, perquè, per molt hàbil que un pugui ser, és molt difícil mantenir durant una hora i mitja un discurs coherent dins la falsedat i l'engany i, a més, hi ha diverses preguntes dins del qüestionari que posen a prova aquesta coherència. En segon lloc, perquè suposant que s'aconsegueixi una coherència dins l'engany, aquesta pot ser descoberta si no encaixa en la coherència col·lectiva (del col·lectiu objecte d'estudi), és a dir, si hi ha un elevat grau d'heterogeneïtat en els perfils i opinions dels alts càrrecs. Com veurem, això no és el que es produeix en aquest estudi sobre els alts càrrecs de l'Administració catalana, sinó que s'hi pot percebre una gran homogeneïtat col·lectiva en els perfils i opinions analitzats. En tercer lloc, perquè hi ha diverses preguntes de resposta objectiva i única en cada alt càrrec (edat, nombre de fills, càrrecs anteriors dins de l'Administració, filiació política, etcètera) de les quals vaig poder comprovar la veracitat, i totes ho eren. En quart lloc, perquè, de la gran quantitat de comentaris confidencials o *off the record*, sobretot, del contingut d'aquests comentaris, se'n desprèn un grau de confiança extraordinàriament elevat en la majoria dels alts càrrecs entrevistats, la qual cosa no lligaria gaire amb un possible engany en qüestions molt menys compromeses que el contingut d'aquests comentaris. I, finalment, en cinquè lloc, perquè si es fa una entrevista cara a cara, si no es passa prèviament el qüestionari a l'entrevistat i si és el mateix investigador el que fa l'entrevista, és molt més difícil la possibilitat d'engany en les respostes, ja que

requereix un engany espontani (i, com s'ha dit, coherent) i davant de l'investigador, que se suposa que és una persona qualificada, amb un ampli coneixement dels aspectes que es tracten en el qüestionari i, per tant, que és més difícil d'enganyar.

Aquell que fa les entrevistes pot observar quantes i com són les interrupcions que s'hi produeixen, les quals també afegeixen informació<sup>58</sup>. Hi ha diversos tipus d'interrupcions. Des del punt de vista formal, bàsicament n'hi ha de dos tipus: la telefònica i la personal. En totes dues pot ser el mateix alt càrrec el que les provoqui, o bé trucant o bé sortint del despatx (aquesta última molt poc usual). Des del punt de vista del contingut també es poden dividir en dos tipus: les urgents i les no urgents. Malgrat que en les entrevistes que vaig fer hi va haver poques interrupcions, ja que els alts càrrecs acostumaven a donar l'ordre de no interrompre, la majoria de les interrupcions van ser telefòniques i urgents. Es podria considerar, encara que cal vigilar molt en aquesta consideració, que un alt càrrec que té moltes interrupcions urgents és més "important" que un que no en té cap. En algunes interrupcions telefòniques vaig poder saber la persona que hi havia a l'altra costat del fil telefònic, la qual cosa també em va permetre observar quin és el tracte d'un alt càrrec amb individus del mateix rang jeràrquic, amb subordinats i, sobretot, amb superiors. Les interrupcions, que en definitiva és un temps mort que talla l'entrevista, també serveixen per alçar el ulls i observar l'espai físic (i, per tant, per prendre nota sobre els aspectes a què m'he referit abans). Finalment, Dexter també destaca dos aspectes positius de les interrupcions telefòniques: «(a) calls give me a break to catch up on my notes, and (b) calls may give a clear picture of the kind of man I am talking with»<sup>59</sup>.

Per acabar, hi ha dues qüestions més, fonamentals, que justifiquen la recomanació de fer personalment les entrevistes: d'una banda, poder demanar més informació sobre una determinada qüestió (informació o comentaris addicionals

---

<sup>58</sup> Hi ha qui fins i tot comptabilitza les interrupcions que es produeixen (cap, una, d'una a tres i més de tres) i la seva durada mitjana (sense interrupcions, d'un a cinc minuts, de sis a deu minuts, d'onze a vint minuts, més de vint minuts): HOFFMANN-LANGE, U. "Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.). *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 35.

<sup>59</sup> DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press, 1970, pàg 55.

requerits per l'entrevistador) i, d'una altra banda, recollir la informació confidencial que els entrevistats donen més enllà o a partir de les preguntes del qüestionari (informació o comentaris *off the record* que donen els entrevistats). Els comentaris addicionals i els comentaris confidencials són d'una gran importància per comprendre moltes respostes. Pel que fa al primer tipus de comentaris, la persona que fa l'entrevista sempre és a temps per demanar més informació sobre alguna pregunta en concret o sobre algun aspecte derivat d'una resposta, i qui millor que el mateix investigador per saber sobre quins aspectes ha de requerir informació addicional. Aquest requeriment de més informació es pot fer mentre es fa l'entrevista i, sobretot, al final de l'entrevista, però en tot cas el fet d'obtenir més o menys informació addicional depèn en bona part de l'habilitat de l'entrevistador<sup>60</sup>. Ja he dit que en el meu cas, després de fer l'entrevista sempre vaig demanar més informació sobre algun aspecte d'especial interès per a l'entrevistat i que, a partir d'aquí, encetava una conversa més o menys llarga per aconseguir comentaris addicionals, els quals em van permetre millorar la interpretació global de les seves respostes (i també, com s'ha dit, suavitzar el final de l'entrevista). Finalment, quant al segon tipus de comentaris, els confidencials o *off the record*, que poden ser espontanis o provocats per l'entrevistador (tot i que la iniciativa final la té sempre l'entrevistat) i que són un bon paràmetre per mesurar el grau de confiança i de franquesa de l'alt càrrec, també serveixen per conèixer aspectes colaterals que poden enriquir i, per tant, millorar la interpretació que es fa d'una determinada resposta i, de retruc, per ajustar més la interpretació de l'anàlisi global de les respostes. En aquest treball d'investigació, on, com he dit, s'han produït molts comentaris addicionals i confidencials (tot i que quan s'entrevisten elits, aquestes «often wary about imparting frank information which they consider confidential, especially if they do not know the researcher or his work»<sup>61</sup>), també hi trobarem aquests doble efecte -parcial i global- en la

---

<sup>60</sup> En aquest sentit també s'expressen Cannell i Kahn (CANNELL, C. F.; KAHN, R. L. "Interviewing". A: LINDZEY, G.; ARONSON, E. (ed.). *The Handbook of Social Psychology*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1968, Vol. II, pàg. 571).

<sup>61</sup> SELDON, A. ; PAPPWORTH, J. *By Word of Mouth: "Elite" Oral History*. Londres: Methuen, 1983, pàg. 20.

interpretació de les respostes. I, finalment, pel que fa als comentaris addicionals i, sobretot, als confidencials, cal dir que prodiguen més en els alts càrrecs que fa més anys que tenen un càrrec polític a l'Administració catalana. L'explicació d'aquest fet l'hem de buscar, no tant en la seva experiència dins de l'Administració com en la seva seguretat i estabilitat en el càrrec<sup>62</sup>.

Les entrevistes personals als alts càrrecs van passar per tres fases: una fase prèvia a l'entrevista, una de realització de l'entrevista i una de posterior a l'entrevista. Totes tenen la seva importància i, per tant, cal fer una breu explicació de com vaig portar a terme aquestes tres fases. En cap cas pretenc que el procediment que ara descriuré sigui l'únic model per a l'elaboració d'entrevistes a elits polítiques, sinó que només vull incidir una mica més en la metodologia utilitzada -amb resultats satisfactoris- en aquest treball d'investigació.

La fase prèvia a l'entrevista, en la qual cal tenir molta paciència, és la de la petició a l'alt càrrec d'un cita per fer l'entrevista. Per aconseguir aquesta cita em vaig posar en contacte telefònic<sup>63</sup> amb les seves secretàries per trobar un forat en l'ocupadíssima agenda de l'alt càrrec<sup>64</sup>. El primer que vaig fer en aquest

---

<sup>62</sup> Hi ha qui hi ha trobat altres explicacions: «Within any specific political culture with some degree of research access to elites, a second variable which seems to influence the openness of members of such elites is seniority: senior members of the elite are politically more secure and therefore more likely to feel free to offer personal opinions. [...] the more 'closed' a political culture is, the greater the difference in openness between senior and junior political actors: only senior party or government officials, who have apparently reached the top levels of the political ladder, will not feel threatened by volunteering personal opinions. [...] In more 'open' political cultures these differences between higher and lower levels, or senior and less senior political actors, tend to weaken considerably and seniority as the distinguishing concomitant of openness is replaced by what it actually stands for even in 'closed' cultures: personal independence» (CZUDNOWSKI, M. M. "Interviewing Political Elites in Taiwan" A: MOYSER, G ; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies* Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 234-235).

<sup>63</sup> Cal dir que en la majoria d'estudis sobre elits polítiques el primer contacte es fa per carta i, posteriorment, es concreta la data de l'entrevista per telèfon. No obstant això, vaig considerar que en el meu cas aniria més ràpid posant-me en contacte per telèfon directament amb les diverses secretaries generals i direccions generals. Alguns autors, com E. C. Campbell, que van començar enviant cartes, n'assenyalen, precisament, com uns dels principals problemes, la lentitud o la manca de resposta (CAMPBELL, E. C. *The Superbureaucrats: Structure and Behavior in Central Agencies*. Toronto: Macmillan of Canada, 1979, pàg. 243).

<sup>64</sup> Els problemes d'agenda de les elits polítiques o, dit d'una altra manera, la seva manca de temps, és un dels principals problemes dels investigadors que fan servir l'entrevista per a la seva anàlisi. Així, ho destaquen, per exemple, Barbara Sinclair i David Brady en un estudi que van fer sobre els membres dels Congrés dels Estats Units (SINCLAIR, B.; BRADY, D. "Studying Members

contacte telefònic es deixar ben clara la meva vinculació a la Universitat de Barcelona, ja que això «is sufficient to establish one's *bona fides*»<sup>65</sup> i, a més, garanteix esvair una de les grans obsessions de les elits polítiques: que «his words will not appear in the newspaper the next morning»<sup>66</sup>. El fet de ser un estudi realitzat des de la universitat i, més concretament, una tesi doctoral, és evident que poc o molt va facilitar la bona disposició dels alts càrrecs a respondre el qüestionari («interviewees are obviously more likely to give fully and frankly of themselves if they perceive a worthwhile objective»<sup>67</sup>), sobretot si tenim en compte que gairebé tots havien passat per la universitat, que alguns hi havien treballat com a professors i que altres fins i tot encara hi treballaven en el moment de l'entrevista. Amb certa freqüència les secretàries em preguntaven quin era el contingut de l'entrevista i, en alguns casos, vaig haver de parlar amb l'alt càrrec i explicar-li més detalls d'aquest contingut. En l'explicació que s'ha de donar en aquest moment de concertació de la cita no s'ha d'entrar en gaires detalls, sinó que cal explicar molt per sobre el motiu de l'entrevista i destacar del contingut aquells aspectes que donin confiança a l'alt càrrec sobre la "inofensivitat" de l'entrevista. En aquesta trucada prèvia també val la pena indicar el temps de duració de l'entrevista, ja que si no es fa així és possible que programin la cita per a un temps molt reduït que no permeti fer-la. Però a l'hora de dir el temps de duració de l'entrevista sempre cal quedar-se una mica curt, sobretot si es preveu llarga, ja que els alts càrrecs difícilment concedeixen cites que vagin més enllà dels seixanta minuts i alguns, més enllà dels trenta. Concretament, el temps que jo deia que duraria l'entrevista

---

of the United States Congress". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 63).

<sup>65</sup> SINCLAIR, B.; BRADY, D. "Studying Members of the United States Congress". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.). *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 63.

<sup>66</sup> SINCLAIR, B.; BRADY, D. "Studying Members of the United States Congress". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.). *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 65.

<sup>67</sup> MEDHURST, K.; MOYSER, G. "Studying a Religious Elite: the Case of the Anglican Episcopate". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.). *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 96.

era d'entre mitja hora i tres quarts, quan en realitat, com veurem més endavant, durava molt més<sup>68</sup>. També és recomanable en aquest primer contacte, sobretot si es parla directament amb l'alt càrrec, dir que ja s'ha entrevistat altres alts càrrecs. En aquest cas, a diferència del temps de duració, cal inflar la xifra, ja que això reconforta l'alt càrrec. També hi va haver algun alt càrrec que em va demanar que li enviés prèviament el qüestionari. En aquests casos cal insistir en la impossibilitat de la petició i raonar-ho dient simplement que des del punt de vista metodològic és del tot incorrecte, ja que, a més de ser cert, és un argument que els alts càrrecs entenen fàcilment. També hi ha secretàries d'alts càrrecs que em van dir que havia de fer la sol·licitud per carta i no per telèfon, i que en la carta expliqués breument el contingut de l'entrevista i la seva finalitat. Això l'únic que va provocar va ser allargar el període en què es van fer les entrevistes. Però el que més me'l va allargar va ser el principal problema d'aquesta fase prèvia a l'entrevista, l'agenda del alts càrrecs. És molt difícil que un alt càrrec pugui trobar un forat en l'agenda abans d'una setmana, i sovint la cita va més enllà dels quinze dies. A més, és freqüent que el dia abans de la cita torni a trucar la secretària per ajornar-la i, si això passa, cal comptar, com a mínim, una setmana més. Els alts càrrecs de l'Administració són persones molt subjectes a l'agenda del dia a dia, i els és realment difícil programar-se<sup>69</sup>. En definitiva, com assenyala Dexter, «the most irritating and annoying aspect of interviewing is calling up to ask for an interview. I have, therefore, on several occasions hired someone to make these

---

<sup>68</sup> Després, en el moment de l'entrevista, hi ha alts càrrecs que se senten còmodes i no tenen cap problema a anar allargant l'entrevista. Czudnowski també ho va poder percebre: «...even rather busy cabinet ministers and other high political executives [...] who had warned me at the beginning that they were available for only one hour because they had another appointment, were still eagerly talking two and sometimes three hours later showing no sign of an intention to terminate the conversation» (CZUDNOWSKI, M. M. "Interviewing Political Elites in Taiwan". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 245).

<sup>69</sup> Sobre això haig de dir que vaig tenir la mala sort que en dos casos la persona que havia d'entrevistar va sortir -i no pas elogiat- a les portades dels diaris el mateix dia de l'entrevista. Un d'ells no va voler ser entrevistat ni aquell dia ni mai i l'altre, quan jo ja estava a la sala d'espera, va venir per dir-me que havia de suspendre l'entrevista perquè havia d'anar a un enterrament.

calls for me»<sup>70</sup>. En aquest cas, però, he estat jo mateix el que m'he encarregat de fer totes les trucades.

El dia de l'entrevista és recomanable arribar deu minuts abans de l'hora i, sobretot, no arribar tard. Si s'arriba d'hora normalment se li comunica a l'alt càrrec l'arribada de l'entrevistador i, per tant, és més fàcil d'evitar que la visita anterior, si és que n'hi ha, s'allargui i que es redueixi el temps dedicat a l'entrevista, ja que les visites normalment es concerten a intervals de mitja hora, en el cas dels alts càrrecs més ocupats, i a intervals d'una hora en el de la resta. És molt estrany, però, entrar abans de l'hora concertada i també ho és entrar a l'hora prevista; però també és estrany que facin esperar molt<sup>71</sup>, ja que en aquest tipus de càrrecs les visites estan molt programades. El temps d'espera tampoc cal prendre-se'l com una pèrdua de temps, ja que permet repassar les revistes que hi ha damunt la taula, que sempre donen algun tipus d'informació sobre les polítiques que porta a terme el departament o la direcció general en qüestió.

Un cop dins del despatx, després de treure tots els papers del qüestionari, cal tornar a presentar-se i a repetir molt breument el contingut i la finalitat de l'entrevista. Per Dexter, «although this is partly simply a conversational breaking of the ice, it is often designed to find out whether the interviewer is the sort of person the interviewee wants to talk freely to»<sup>72</sup>, ja que «if the researcher has emphasized the serious nature of his research and has built up a relationship of confidence, the interviewee is less likely to be unduly discreet»<sup>73</sup>. Aquest moment inicial és molt important, ja que després d'aquesta breu explicació i de la reacció de l'alt càrrec, gairebé sempre es pot saber sense equivocar-se si serà una

---

<sup>70</sup> DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press, 1970, pàg. 46.

<sup>71</sup> En el meu cas, la mitjana del temps d'espera se situa només entre els deu i els quinze minuts.

<sup>72</sup> DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press, 1970, pàg. 51.

<sup>73</sup> SELDON, A.; PAPPWORTH, J. *By Word of Mouth: "Elite" Oral History*. Londres: Methuen, 1983, pàg. 20.



entrevista complicada o no<sup>74</sup>. I segons quina sigui aquesta sensació cal fer servir unes tècniques o unes altres a l'hora de fer l'entrevista. En aquest moment, en el qual s'ha de donar credibilitat i confiança, també cal recordar a l'alt càrrec que ja s'ha entrevistat a altres alts càrrecs i, sobretot, deixar ben clar que la informació que s'obtingui amb l'entrevista és del tot confidencial<sup>75</sup> i que en l'anàlisi que se'n faci no es farà mai referència a un alt càrrec en concret, ja que «for the respondent, his image, his reputation, his past, present and perhaps future career are being, or could be, exposed to the interpretation of an 'outsider', the researcher who, unlike the lawyer or the psychotherapist, is not professionally bound by an oath of confidentiality»<sup>76</sup>. Aquest advertiment sobre la confidencialitat de les dades, que em va demanar gairebé el 100% dels alts càrrecs entrevistats i que sempre tindrè present, em va facilitar enormement la segona fase: la de realització de l'entrevista.

Un dels elements clau de l'èxit de resposta dels alts càrrecs de l'Administració catalana, és, sense cap dubte, no haver fet servir magnetòfon per enregistrar les entrevistes<sup>77</sup>, la qual cosa va donar més confiança als alts càrrecs i també va provocar més comentaris *off the record*. Amb magnetòfon, en canvi, el fracàs hauria estat estrepitos i, no només no s'haurien produït aquests comentaris, sinó que fins i tot molts dels alts càrrecs s'haurien negat a respondre tot el qüestionari o la majoria de preguntes. Mannheim i Rich ja ens diuen que «los magnetófonos son instrumentos controvertidos en la entrevista. Evidentemente, pueden servir para evitar errores sobre lo que realmente se dijo, y pueden captar

---

<sup>74</sup> Per Alexander Heard, aquest moment introductor, en el qual, des del seu punt de vista, cal evitar la paraula "investigació", és també molt important per a l'èxit de l'entrevista (HEARD, A. "Interviewing Southern Politicians" A: *The American Political Science Review*. 1950, núm. 4, pàg. 889, 891).

<sup>75</sup> En pràcticament tots els estudis sobre elits polítiques (sobre els seus aspectes metodològics o sobre anàlisis empíriques) també s'assenyala la importància de deixar ben clara la confidencialitat de les dades.

<sup>76</sup> CZUDNOWSKI, M. M. "Interviewing Political Elites in Taiwan". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 233.

<sup>77</sup> Richard Fenno, com molts d'altres, també es pronuncia en contra de l'ús del magnetòfon (FENNO, R. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston. Little Brown, 1978, pàg. 280).

matices sobre la *manera* en que se dijeron las cosas. [...] Los investigadores habrán de decidir sobre el empleo del magnetófono con arreglo al tipo de cuestión que están investigando, la índole de entrevistas que prevean: y el carácter de los consultados. Si el tema es muy delicado o se cree que los consultados van a sentirse cohibidos por el magnetófono, lo más probable será que el costo de su utilización no quede compensado por las ventajas»<sup>78</sup>.

En la fase de realització de l'entrevista només vull destacar algunes tècniques que he fet servir, que poden ser (tot i que no necessàriament) útils en altres estudis, i que ja ho han estat en estudis anteriors al meu. En primer lloc, com ja s'ha dit, cal pensar bé quines han de ser les primeres preguntes. Les preguntes inicials han de ser d'aquelles que l'entrevistat s'espera que li faran, d'aquelles que fan referència al contingut de l'entrevista que s'explica en la fase anterior, just abans de començar. Són, doncs, preguntes fàcils de respondre, que fan sentir còmode a l'entrevistat i que creen una atmosfera de confiança. En segon lloc, és recomanable mirar sovint l'entrevistat i fer les preguntes amb seguretat i sense entrebancs, tot i que no sempre és fàcil fer-ho, sobretot en les preguntes que es poden qualificar de "difícils", "dures" o "comprometedores", les quals convé formular-les com si s'estigués fent una pregunta sense importància, trivial. En tercer lloc, cal fer servir el que es pot anomenar la "tècnica del camaleó", és a dir, adoptar "el color" de l'entrevistat, ser còmplice seu, donar-li la raó, sobretot en aquelles preguntes en les quals es demana l'opinió de l'entrevistat sobre una determinada qüestió, en les quals l'entrevistador s'ha de mostrar especialment receptiu i revelar que es produeix una casual i agradable sintonia amb les opinions de l'entrevistat<sup>79</sup>. La principal finalitat d'aquesta mostra d'agraïment de l'entrevistador davant dels comentaris que fa l'entrevistat és "estimular" aquest últim i provocar que faci més comentaris per tal d'aconseguir, en definitiva, més

---

<sup>78</sup> MANHEIM, J. B.; RICH, R. C. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza, 1988, pàg. 189.

<sup>79</sup> Aquesta tècnica és més complicada quan s'està entrevistant elits de països amb una cultura i un hàbit polític absolutament diferents dels de l'entrevistador. Així es pot observar, per exemple, en: SCOTT, J. C. *Political Ideology in Malasia: Reality and the Beliefs of an Elite*. New Haven: Yale University Press, 1968, pàg. 27.

informació. Així ho consideren Manheim i Rich en les normes vuit i nou de les quinze que destaquen per fer entrevistes a elits: «...hágame comprender claramente [a l'entrevistat] que le está escuchando con atención y cordialidad. Expresiones tales como *comprendo o por supuesto o, simplemente, un atento sí* pueden servir para estimular a los consultados y lograr que continúen hablando. Recuerde que una de las cosas más gratificantes para los consultados que se someten a una entrevista pormenorizada es la oportunidad de "mostrar" a alguien que está bien informado sobre un tema que tiene gran importancia y que está verdaderamente interesado por él. [...] Generalmente, es preferible dar a los consultados la impresión de que se aceptan todos sus comentarios, no de que se rechazan sus opiniones o se ponen en tela de juicio sus declaraciones»<sup>80</sup>. Dexter també destaca aquest esperit allisonador de l'entrevistat: «Probably, the greatest value which many interviewees receive -the reason why they enjoy the interview- is the opportunity to teach, to tell people something», i, seguint aquest raonament, considera que els entrevistats tenen més coses a dir o a ensenyar als entrevistadors més joves i, per tant, «I judge I got more from some interviewees when I was in my 30's and seemed or looked somewhat younger than my age than I could get from similar interviewees now that I am in my 50's and do not seem younger than most of them»<sup>81</sup>. No obstant això, com he dit abans i com diuen Manheim i Rich, l'entrevistador també ha de demostrar que coneix el tema que es discuteix (a través de preguntes que aprofundeixin allò que s'està discutint o utilitzant una terminologia tècnica, per exemple), ja que així també s'estimula l'entrevistat i aquest no té la sensació que està fent un monòleg. En quart lloc, a vegades també és útil la "tècnica de Nadel"<sup>82</sup>, que en certa manera és el negatiu de la "tècnica del camaleó", ja que aquí l'entrevistador fa un paper més crític, posa en qüestió algunes de les afirmacions que l'entrevistat ha fet per tal de provocar

---

<sup>80</sup> MANHEIM, J. B ; RICH, R. C. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política* Madrid: Alianza, 1988, pàg. 187-188. Les cursives són dels autors.

<sup>81</sup> DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing* Evanston. Northwestern University Press, 1970, pàg. 37.

<sup>82</sup> NADEL, S. F. "The Interview Technique in Social Anthropology" A: BARLETT et al. (ed.). *The Study of Society*. Londres: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., Ltd., 1939.

una explicació més extensa sobre aquestes afirmacions i, per tant, per obtenir més informació. Aquesta tècnica la vaig fer servir, sobretot, en la conversa final, després de fer totes les preguntes del qüestionari, amb aqueils alts càrrecs que es van mostrar més oberts. En cinquè lloc, a vegades també és útil fer servir el que es pot anomenar la "tècnica del mirall", és a dir, adoptar expressions (físiques i orals) de l'entrevistat. En general, les persones, i també els alts càrrecs, se senten més còmodes i connecten més amb individus més semblants, que fan i diuen les mateixes coses i de la mateixa manera, que no pas amb individus que són explícitament diferents. Nogensmenys, «a good interviewer, also, is aware of his own reactions while the interview is going on and is able almost instantaneously to take account of them»<sup>83</sup>. En sisè lloc, no és recomanable apuntar ni els comentaris confidencials, com és evident, ni els addicionals en el moment en què es fan, ja que és molt probable que si l'entrevistat veu que en prens nota de seguida acabarà el seu discurs. No obstant això, en algunes ocasions es poden apuntar paraules clau que més endavant ajudaran a reconstruir el comentari<sup>84</sup>.

Finalment, cal repetir que les tècniques i recomanacions que he fet servir en aquest treball no sempre poden anar bé i, a més, sempre cal adaptar-les a la persona que hi ha al davant. En uns alts càrrecs vaig donar més pes a unes tècniques i en d'altres, a unes altres. Així també ho consideren, entre d'altres, Dexter<sup>85</sup>, Czudnowski<sup>86</sup> i Mannheim i Rich: «Sea siempre receptivo para con las características individuales y el estilo personal de los entrevistados y adapte su

---

<sup>83</sup> DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press, 1970, pàg. 150.

<sup>84</sup> En aquest sentit també s'expressen Seldon i Pappworth (SELDON, A.; PAPPWORTH, J. *By Word of Mouth: "Elite" Oral History*. Londres: Methuen, 1983, pàg. 72).

<sup>85</sup> DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press, 1970, pàg. 109.

<sup>86</sup> CZUDNOWSKI, M. M. "Interviewing Political Elites in Taiwan". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 234.

tàctica en funció de ells»<sup>87</sup>. A més a més, no són les úniques tècniques que hi ha ni segurament tampoc les que sempre farà servir, ja que, com diu Geoffrey Pridham<sup>88</sup>, les entrevistes a elits, com altres mètodes de recerca, són un procés d'aprenentatge constant.

La fase de realització de l'entrevista es podria resumir dient que el que ha de fer l'entrevistador és "seduir" a poc a poc l'entrevistat, i algunes de les tècniques que he descrit breument serveixen precisament per a això. Per aquest motiu, quan un dels alts càrrecs entrevistats em va dir al final de l'entrevista "tinc la sensació que m'has anat despullant a poc a poc", vaig interpretar que havia fet una bona entrevista. Però per "despullar" l'entrevistat primer cal establir amb ell una bona relació, després "seduir-lo", posteriorment "despullar-lo" i, finalment, tornar-lo a "vestir" (la conversa final). Com ja s'ha dit, n'hi ha uns que es deixen "seduir" més que altres i no tots s'han de "seduir" fent servir les mateixes tècniques. Hi ha alts càrrecs amb els quals ni tan sols s'aconsegueix establir una bona relació, sinó que es produeix una relació freda, incòmoda, tensa i desconfiada, la qual cosa sempre dificulta l'entrevista i abreuja les respostes.

La darrera fase és la posterior a la realització de l'entrevista. L'activitat d'aquesta fase comença just després de finalitzar-la, ja que el primer que cal fer és anar a algun lloc per escriure tots els comentaris addicionals i confidencials que ha fet l'entrevistat, i totes les observacions que hagi fet i les percepcions que hagi tingut l'entrevistador: «When a recorder is not used, it is essential for notes to be written up immediately after the interview»<sup>89</sup>. Per fer una anàlisi més acurada, la transcripció d'aquests comentaris ha de ser textual i les observacions i percepcions s'han de redactar amb el màxim de detall. És per això que cal fer-ho al més aviat possible: «The one rule which is universally agreed to is that notes should be

---

<sup>87</sup> MANHEIM, J. B.; RICH, C. R. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza, 1988, pàg. 188.

<sup>88</sup> PRIDHAM, G. "Interviewing Party-Political Elites in Italy". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 87.

<sup>89</sup> SINCLAIR, B.; BRADY, D. "Studying Members of the United States Congress". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 66.

written up as soon as possible after an interview is completed»<sup>90</sup>, la qual cosa fa que, com diu Dexter, sovint t'hagis de prendre una «unnecessary cup of coffee». Aquesta és també la penúltima recomanació de Manheim i Rich: «Repase siempre, lo antes posible, las notas que haya tomado en la entrevista una vez que haya finalizado, para desarrollar los puntos en los que sólo pudo obtener un esbozo, y formule comentarios sobre su interpretación de la entrevista. Probablemente, para ello tendrá que sentarse en un frío parking o pedir una taza de café que no le apetece para tener un sitio donde escribir, pero es importante que confíe lo menos posible en la memoria»<sup>91</sup>. Una altra activitat d'aquesta fase posterior a l'entrevista és fer diverses còpies de les entrevistes i guardar-les en llocs diferents per si alguna es perdés<sup>92</sup>. Finalment, després de l'elaboració de l'entrevista cal encetar el treball de codificació, d'elaboració de la base de dades i de tractament estadístic de les dades. Cal dir que el tractament que s'ha fet de la gran quantitat de dades de què dispo és lluny d'esgotar totes les possibilitats que em permet l'estadística.

Quan es fa un estudi sobre elits polítiques per mitjà d'una entrevista no només cal limitar l'univers objecte d'estudi sinó que, a més, cal intentar dissenyar l'ordre de les entrevistes, és a dir, saber per qui s'ha de començar i per qui s'ha d'acabar. Dissenyar aquest ordre no va ser fàcil. El criteri que s'acostuma a fer servir és deixar els més " importants " o les " grans personalitats " per al final<sup>93</sup>, i això es fa així per dues raons: en primer lloc, perquè les primeres entrevistes i, sobretot, els comentaris addicionals que s'hi fan, donen una informació que en les últimes entrevistes podem fer servir per contrastar-la amb la que donin les persones

---

<sup>90</sup> DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston. Northwestern University Press, 1970, pàg. 56

<sup>91</sup> MANHEIM, J. B.; RICH, C. R. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid. Alianza, 1988, pàg. 188-189. Vegeu també: HEARD, A. "Interviewing Southern Politicians". A: *The American Political Science Review*. 1950, núm. 4, pàg. 893.

<sup>92</sup> Hi ha també altres autors que fan aquesta recomanació (DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston. Northwestern University Press, 1970, pàg. 67-68; MANHEIM, J. B.; RICH, R. C. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza, 1988, pàg. 189)

<sup>93</sup> MANHEIM, J. B.; RICH, R. C. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid. Alianza, 1988, pàg. 185.

més "importants" i, en segon lloc, perquè aquestes últimes, que tenen més pes dins del col·lectiu estudiat, en un moment donat poden paraitzar l'estudi. En aquest treball d'investigació em va resultar difícil intuir d'entrada quins eren els alts càrrecs més "importants" (tot i que n'hi ha alguns que tenen un protagonisme clar dins de l'Administració catalana). No obstant aquesta dificultat per establir l'ordre de les entrevistes, vaig optar per fer servir els tres criteris següents:

1- Començar pels directors generals i deixar els secretaris generals per més endavant.

2- Intentar entrevistar els directors generals d'un mateix departament en el mínim període de temps possible o, com a mínim, els directors generals que tenen les seus de les seves direccions generals en el mateix edifici (tal com es pot veure en l'annex III).

3- Deixar els alts càrrecs que tenen un protagonisme clar dins de l'Administració catalana per al final.

El segon criteri permet evitar que comentin entre ells el qüestionari. Tot i que a vegades és difícil d'evitar-ho, la sensació que tinc és que en aquesta investigació pràcticament no s'han produït aquests comentaris, ja que a gairebé tots els alts càrrecs els van sorprendre les mateixes preguntes. A més, cal tenir en compte que dels catorze departaments de l'Administració catalana només n'hi ha dos, Ensenyament i Justícia, que tenen totes les direccions generals en el mateix edifici, mentre que les de la resta de departaments estan disperses en diversos indrets de la ciutat de Barcelona. Això no vol dir que no es puguin posar en contacte o que no es vegin, però sí que dificulta aquest comentari. És per això que, com es pot percebre en l'annex III, vaig intentar fer les entrevistes als directors generals dels departaments d'Ensenyament i de Justícia amb el mínim període de temps possible.

En el moment de fer les entrevistes personals, com ja hem vist, hi havia seixant-vuit direccions generals<sup>94</sup> (dues de vacants) i quinze secretaries generals (una per departament, tret del Departament de la Presidència, on n'hi ha dues). Per tant, hi havia un total de seixanta-sis directors generals i quinze secretaris generals

---

<sup>94</sup> Entre les direccions generals he inclòs el que abans he anomenat "excepcions" que també han estat objecte d'estudi.

que formaven l'univers objecte d'estudi, i d'aquest total de vuitanta-un alts càrrecs, en vaig entrevistar a setanta-set (pel que fa als que no van ser entrevistats -només quatre-, els quals s'hi van negar després d'insistir-hi tres vegades<sup>95</sup>, tots pertanyen a departaments diferents), és a dir, el 95% (el 93,3% dels secretaris generals i al 95,5% dels directors generals). Aquest elevadíssim percentatge d'alts càrrecs entrevistats cal qualificar-lo d'èxit rotund, sobretot si tenim en compte altres estudis sobre elits d'altres administracions<sup>96</sup> i, fins i tot, de la mateixa Administració catalana<sup>97</sup>. Aquest 95% fa que el resultat de l'anàlisi de les respostes sigui més fiable, ja que no es treballa sobre una mostra sinó pràcticament sobre el cens, la qual cosa em permet defugir una de les principals crítiques que es fan a les entrevistes a elits<sup>98</sup>: la de l'elaboració d'una mostra. A més, com veurem en els pròxims capítols, també hi ha uns percentatges molt elevats de resposta en les diverses preguntes del qüestionari. Aquest èxit de resposta em permet fer meves les paraules de Sten Jönson: «All the accounting authorities who have endured my sometimes provocative interviewing have provided valuable contributions to this study. In spite of their busy schedules they have gone out of their way to squeeze in a couple of hours with me, often a short notice. I interpret their willingness to participate as a sign of their agreement that this kind of study

---

<sup>95</sup> Dexter ens diu: «Once a person has refused, however, it is often desirable to get him to reconsider; (one can never be sure how the refusers will differ from the people immediately willing to be interviewed)» (DEXTER, L. A. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press, 1970).

<sup>96</sup> Així, per exemple, en l'estudi que Ursula Hoffmann-Lange va fer sobre elits de la República Federal Alemanya, el percentatge de resposta d'aquells que podrien ser equivalents als secretaris generals i directors generals de l'Administració catalana, va ser del 62,8% (HOFFMANN-LANGE, U. "Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.). *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 36).

<sup>97</sup> Alfonso de Alfonso Bozzo, en el seu article sobre els alts càrrecs de l'Administració catalana assenyalava diverses vegades la dificultat que va tenir a l'hora de recollir informació (ALFONSO, A. de "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 91).

<sup>98</sup> BAENA, M. et al. "La élite española y la presencia en ella de los burócratas". A: *Documentación Administrativa*. 1984, núm. 200, pàg. 80.



is important»<sup>99</sup>.

La mitjana del temps de duració de les entrevistes va ser d'una hora i mitja (en algun cas es va fer en tres quarts d'hora i en algun altre va arribar a durar quatre hores). Això vol dir que, aproximadament, hi ha cent quinze hores d'entrevistes. I per fer les setanta-set entrevistes vaig trigar uns deu mesos -des de mitjan juliol del 1991 fins a mitjan maig del 1992-, tot i que les quatre últimes entrevistes, per raons d'agenda dels alts càrrecs, les vaig fer a finals del 1992. Trigar deu mesos a fer gairebé vuitanta entrevistes<sup>100</sup> es pot pensar que és molt de temps, però l'explicació la trobem, d'una banda, en els problemes d'agenda dels alts càrrecs de l'Administració catalana i en la gran quantitat de vegades que em van canviar el dia de l'entrevista (la qual cosa suposava, com ja he dit, endarrerir la cita com a mínim una setmana més), i, de l'altra, en el fet que vaig fer les entrevistes simultàniament a l'exercici de la docència a la Universitat.

L'anàlisi i la interpretació que he fet de les dades obtingudes en les entrevistes sempre ha estat global o fent servir uns creuaments determinats i, com he dit abans, en cap cas no he fet una referència explícita a un alt càrrec en concret. D'aquesta manera, a més de complir amb el que vaig convenir amb els alts càrrecs, he garantit la serietat i la científicitat que m'he proposat com a objectius prioritaris d'aquest treball d'investigació. Per a l'anàlisi de les dades he fet servir quatre creuaments principals:

- 1- Segons el càrrec: secretaris generals i directors generals.
- 2- Segons la filiació política: afiliats a Convergència Democràtica de Catalunya, afiliats a Unió Democràtica de Catalunya i "independents" (no afiliats a cap partit).
- 3- Segons l'autoubicació dels alts càrrecs en l'eix polític-tècnic: més polítics que tècnics, tan polítics com tècnics i més tècnics que polítics.
- 4- Segons el departament al qual pertanyen: Presidència, Governació;

---

<sup>99</sup> JÖNSON, S. *Accounting Regulation and Elite Structures*. Chichester. Wiley, 1988, pàg. xii

<sup>100</sup> En realitat en vaig fer cent, ja que a les setanta-set enquestes objecte d'estudi cal afegir-hi les que vaig fer a tots els caps de gabinet, al director de serveis i als càrrecs amb rang equivalent a director general, que, finalment, han estat exclosos d'aquest treball

**Economia i Finances; Ensenyament; Cultura; Sanitat i Seguretat Social; Política Territorial i Obres Públiques; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Treball; Justícia; Indústria i Energia; Comerç, Consum i Turisme; Benestar Social, i Medi Ambient.**

Mentre que el creuament de la filiació política l'he fet servir més en la part d'anàlisi socio-demogràfica i, sobretot, en la part d'anàlisi de la formació i l'opinió polítiques dels alts càrrecs, els altres tres creuaments els he utilitzat més en les parts que fan referència a aspectes professionals i administratius.

He intentat, en la mesura del que m'ha estat possible, fer una anàlisi comparada entre els alts càrrecs de l'Administració catalana i les elits d'altres administracions d'Espanya (de l'Administració central o d'administracions d'altres comunitats autònomes), les elits d'administracions estrangeres<sup>101</sup> (en les administracions amb una carrera funcional més llarga he agafat els càrrecs funcionaris que tenen un rang equiparable al de secretari general o de director general<sup>102</sup>) i altres tipus d'elits polítiques catalanes (bàsicament parlamentàries

---

<sup>101</sup> En aquest tipus d'anàlisi comparada entre l'Administració catalana i altres administracions estrangeres cal tenir en compte, però l'heterogeneïtat de les estructures administratives i, més concretament de l'alta administració (la qual pot estar dirigida per càrrecs de designació política -per càrrecs de carrera funcional -o per funcionaris- o per ambdós tipus de càrrecs. Així, per exemple, d'una banda hi ha l'Administració americana, on des del president Andrew Jackson (el setè president dels Estats Units, que va ser-ho des del 1829 fins al 1837), amb l'aplicació de l'anomenat *spoils system*, hi ha una gran politització de l'alta administració (hi ha milers de càrrecs que tenen una clara i directa dependència política), malgrat l'intent de limitació d'aquests tipus de càrrecs que va fer el president Carter (i la creació del Senior Executive Service el 1978), que va quedar totalment frustrat amb l'arribada del president Reagan. Un exemple totalment oposat a l'anterior és el de l'Administració britànica, on el proveïment de càrrecs de l'alta administració es basa -des del Northcote-Trevelyan Report de 1854, en un sistema de carrera pur, amb un marge molt reduït de discrecionalitat, que es va intentar ampliar (sempre dins de categories funcionaris) amb el Fulton Report del 1968 i que va quedar lleugerament alterat amb l'arribada de Margaret Thatcher i la proliferació d'òrgans *staff* o assessors, que van tenir políticament l'alta administració britànica. Entre aquests dos models d'administració hi ha tota una gran varietat d'estructures administratives difícilment homogeneïtzables per fer-ne una anàlisi comparada. A l'Administració alemanya ens trobem amb el *politische beamte* (el funcionari polític): «These high-ranking civil servants - who act as the Secretaries-General of Ministries or as directors of ministerial offices, emerge from the ranks of the administration but are selected (and dismissed) on the basis of political criteria» (MÉNY, Y. *Government and Politics in Western Europe*. Nova York: Oxford University Press, 1993, pàg. 324). En aquest estudi -pàg. 282-285- es pot percebre clarament l'heterogeneïtat estructural de les administracions britànica, francesa, italiana i alemanya. Finalment, vegeu també: QUERMONNE, J. L. *L'organització administrativa de l'estat*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, pàg. 122-127.

<sup>102</sup> Així, Ezra N. Suleiman considera que «a high civil service post in France or Italy may be more or less equivalent to a political position in the United States, even though the responsibilities of the two positions may have much in common». No obstant això, «it is often difficult to classify

i locals). Quan les dades ho permeten, també s'ha fet una anàlisi comparada entre els alts càrrecs catalans i la població de Catalunya. Finalment, també es farà una anàlisi comparada amb les dades obtingudes per Alfonso de Alfonso en una investigació publicada a la *Revista de Estudios Políticos* l'any 1982 sota el títol: "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?", la qual cosa em permetrà, a més de respondre algunes de les qüestions que en aquell article van quedar sense resposta<sup>103</sup>, comparar els alts càrrecs que formaven part de l'Administració del primer govern de Convergència i Unió (les dades fan referència

---

political appointees and civil servants within the same general category even when both may share a civil service status» (SULEIMAN, E. N. "Introduction". A: SULEIMAN, E. N. (ed.) *Bureaucrats and Policy Making: a Comparative Overview*. Nova York: Holmes & Meier, 1984, pàg. 5). I com assenyala Richard Rose «because politics is about policy making and higher civil servants are concerned with policy making (not mere administration), they inevitably have a political status» (ROSE, R. "The Political Status of Higher Civil Servants in Britain". A: SULEIMAN, E. N. (ed.). *Bureaucrats and Policy Making: a Comparative Overview*. Nova York: Holmes & Meier, 1984, pàg. 139). Per Alfonso de Alfonso Bozzo, els alts càrrecs de l'Administració catalana «podrien correspondre, mutatis mutandis, a los cargos de *Secrétaire Général*, *Sous-Secrétaire* o *Directeur* en Francia, o a los empleos de *Permanent Secretary* y *Under-Secretary* en Gran Bretaña» (ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, num. 25, pàg. 86).

<sup>103</sup> Algunes de les preguntes que formulava Alfons de Alfonso Bozzo en el seu article eren les següents: «¿Puede afirmarse que el personal de gobierno de Cataluña a partir de las elecciones de 1980 es una muestra de la creación de una élite nueva, sin conexiones con el personal anterior de igual o parecida significación? ¿Es la carrera de honores que pasa por estos puestos ejecutivos un camino que lleva a cargos de dirección en el nivel central de poder o por el contrario, se agota en el nivel territorial? [...] ¿Existe uniformidad de procedencia, con origen en las instituciones públicas anteriores, o por el contrario se da la entrada de personas procedentes del sector privado en estos cargos públicos?, y caso de que sea así, ¿en qué medida esta procedencia del sector privado puede afectar al desarrollo orgánico y funcional de las nuevas instituciones ejecutivas catalanas y, en su caso, a la relación entre Administración pública y sociedad? ¿Se ha utilizado para el nombramiento de estos "altos cargos" un criterio de absoluta libertad o bien se han escogido entre personas que cumplían unos determinados requisitos (profesionalidad funcional, competencia técnica, etc.) o lo que es lo mismo, son estos altos cargos determinados por el *spoils system* o por el contrario mediante un sistema funcional o cuasi funcional? En caso de que se aprecie la existencia de criterios políticos, ¿afectan éstos uniformemente al conjunto de personas y departamentos o por el contrario puede observarse una incidencia diferente de la "sobrepolitización" en unos y otros? ¿La posible sobrepolitización observada aproxima a este subgrupo de personal político catalán más al personal político *strictu sensu* que a la élite funcional diluyendo su carácter de puente entre ambos sectores de las élites?, y, en definitiva, ¿puede hablarse de este personal de gobierno de Catalunya como perteneciente a una categoría distinta de las dos mencionadas anteriormente, a saber, el "personal político *strictu sensu*" y la "élite funcional"? Y por último, ¿dispone este grupo de personas una situación estabilizada en este sentido o, por el contrario, su situación muestra un cierto carácter de provisionalidad hacia la homologación con otras situaciones similares en virtud del peso de los imperativos técnicos a la hora de la selección de este personal?» (ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 84-85).

al març del 1981) amb els que han estat objecte d'estudi en aquest treball i, per tant, veure'n l'evolució en aquests onze anys. Deixant de banda aquest darrer estudi, l'anàlisi comparada amb altres investigacions es fa, bàsicament, amb notes a peu de pàgina, ja que la seva introducció en el text hi donaria una importància excessiva, sobretot si tenim en compte l'esmentada heterogeneïtat d'administracions i la necessitat també del matís en la comparació amb altres tipus d'elits polítiques: «allí donde la teoría comparativa no consigue aclarar las cosas, la práctica del estudio comparativo prefiere siempre comenzar de modo inductivo con casos concretos»<sup>104</sup>.

Del que s'ha dit fins ara, se'n desprèn que la principal font d'informació pel que fa a l'obtenció de dades sobre els alts càrrecs de l'Administració catalana són les entrevistes. Però també s'han consultat altres fonts, per cobrir la part teòrica i la part metodològica, per conèixer el funcionament de l'Administració catalana, per fer l'anàlisi comparada amb altres administracions, per comprovar algunes dades obtingudes en les entrevistes i, en definitiva, per construir un cos científic al voltant de l'objecte d'estudi. En primer lloc, vaig fer una estada de quatre mesos a la London School of Economics and Political Science, convidat com a Research Scholar pel Government Department. El principal objectiu d'aquesta estada va ser buscar tot tipus de bibliografia referent a la teoria sobre l'elitisme polític i a estudis empírics sobre elits polítiques, per poder fer una anàlisi comparada internacional, no només entre elits administratives sinó també entre elits polítiques. La gran quantitat de llibres i revistes especialitzades que hi ha a l'excel·lent biblioteca de la London School va fer que assolís aquest objectiu principal. Aquesta recerca bibliogràfica va ser evidentment ampliada a les biblioteques de les diverses universitats catalanes, del Consell Consultiu de la Generalitat i de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les quals m'han facilitat també l'anàlisi comparada amb elits polítiques espanyoles i catalanes. En segon lloc, ha estat d'una utilitat extraordinària la utilització de la base de dades del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, ja que d'aquesta manera he pogut comprovar els

---

<sup>104</sup> MERKL, P. H. "La función legitimadora del líder. (Konrad Adenauer, 1949-1976)". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1981, núm. 21, pàg. 8.

itineraris dels alts càrrecs dins de l'Administració i saber les dates exactes dels decrets de nomenament i cessament dels directors generals, els secretaris generals i els consellers que hi ha hagut des del 1980 fins avui. En tercer lloc, també he pogut accedir a la Base de Dades de Gestió Integrada de Personal (GIP) de la Generalitat de Catalunya, la qual cosa m'ha permès conèixer i comprovar posteriorment en les entrevistes algunes dades sòcio-demogràfiques dels alts càrrecs que també són funcionaris. En quart lloc, he treballat la normativa que més directament afecta els alts càrrecs de l'Administració catalana, amb la qual he pogut veure la diferència que hi ha entre el que diu el dret sobre què ha de ser un alt càrrec i el que diu la ciència política sobre el que realment és. Finalment, m'ha estat d'una gran utilitat accedir a arxius públics i privats i, sobretot, les converses amb persones ben informades sobre aspectes colaterals dels alts càrrecs de l'Administració catalana que no estan inclosos al qüestionari.

He dividit el treball en cinc capítols. El primer, sobre l'estructura de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, on es descriu breument l'estructura departamental de l'Administració en la qual actuen els alts càrrecs i la seva evolució. Com que es tracta d'un treball sobre elits, sobre persones, aquesta descripció es fa des d'una perspectiva original: se n'estudia l'estructura i la seva evolució a partir de les persones que estan situades a dalt de la piràmide administrativa -els consellers, els secretaris generals i els directors generals. En aquest primer capítol hi ha tres apartats: un de dedicat al marc jurídic, un altre als departaments de l'Administració catalana i un altre als càrrecs de designació política. El segon capítol fa referència a l'anàlisi sòcio-demogràfica dels alts càrrecs, és a dir, a la tercera part del qüestionari. He considerat que començar per aquesta part és la millor manera de presentar els alts càrrecs: saber quines són les seves dades d'identitat personal, quina és la seva formació acadèmica, quins són els seus antecedents familiars i quines són les seves principals actituds. En el tercer capítol, sobre la formació i l'opinió polítiques dels alts càrrecs, s'incideix en un dels vessants més importants d'aquest tipus de càrrecs: el vessant polític, que, com hem vist, és la darrera part de l'entrevista. En aquest capítol se n'analitzen els antecedents polítics familiars i personals, la filiació política, el grau de militància i

la percepció que tenen de la política catalana i dels agents polítics i socials que hi actuen. El quart capítol, que es fonamenta en les primeres preguntes del qüestionari, és el de la formació professional, la definició dels diversos càrrecs polítics de l'Administració i les actituds administratives dels alts càrrecs. Després de conèixer el seu perfil socio-demogràfic i polític, passo a estudiar-ne el perfil professional. Entro, doncs, a tractar qüestions relacionades amb l'Administració i, més concretament, amb les característiques professionals de les persones que accedeixen a un càrrec polític de l'Administració. Finalment, el cinquè i últim capítol és el que fa referència al funcionament de l'Administració catalana des de la perspectiva dels alts càrrecs (la segona part de l'entrevista). En aquest capítol no pretenc conèixer detalladament aquest funcionament, sinó només la visió global que en tenen els alts càrrecs, els canvis que hi introduirien i, més concretament, com perceben el procés decisióal i els conflictes de dins i fora de l'Administració. A més, dins del capítol cinquè dedico un apartat a analitzar l'agenda dels alts càrrecs i un altre a les relacions entre la política i l'administració.

CAPÍTOL 2

ESTRUCTURA DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT  
DE CATALUNYA





## **2. ESTRUCTURA DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA**

### **2.1. Marc jurídic**

Cal centrar el marc jurídic actual de l'estructura de l'Administració en dues lleis principals: la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, i, sobretot, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. En la primera hi ha un capítol dedicat a l'organització de les conselleries o departaments (el capítol V del títol III -articles 79, 80, 81 i 82), i en la segona hi ha tot un títol, el primer, dedicat a l'organització administrativa -de l'article 4 al 34. A més d'aquestes lleis, hi ha altres disposicions normatives que m'interessa destacar per la seva referència explícita als alts càrrecs de l'Administració.

#### *2.1.1. Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat*

L'objectiu de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat era desplegar l'article 9.1 de l'Estatut<sup>1</sup> i, per tant, determinar les institucions d'autogovern de Catalunya. Però dins del títol III, referit al Consell Executiu o Govern, hi trobem el capítol V, el qual fa referència a l'organització de les conselleries o departaments i dibuixa les principals línies organitzatives de l'Administració catalana. En primer lloc, estableix que el Govern s'organitza en conselleries o departaments i que aquests són els que integren

---

<sup>1</sup> L'article 9.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya diu: "La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents: 1. Organització de les seves institucions d'autogovern, en el marc del present Estatut."

**l'Administració de la Generalitat (article 79.1). Pel que fa al nombre de conselleries o departaments, cal establir-lo mitjançant una llei i deixa al Govern la possibilitat d'agrupar, dividir o suprimir departaments, atenent al principi d'economia de la despesa pública o de millorament de l'eficàcia de serveis (article 79.2). Tot seguit se centra en l'organització interna de cada departament (article 80) i ens diu que al capdamunt del departament hi ha d'haver un conseller (al capdamunt del Departament de la Presidència -l'article 79.1 diu que la Presidència constitueix també un departament-, però, no hi ha un conseller, sinó el president de la Generalitat) i, a més, cada departament ha de tenir una secretaria general i ha d'estructurar-se en serveis, que es poden agrupar en direccions generals. Hi ha doncs, dues figures preceptives, la del conseller i la del secretari general, mentre que la figura del director general és optativa i, a més, no se'n predetermina el nombre. L'article 80, però, no ens diu quina és la relació jeràrquica entre el secretari general i els directors generals. L'estructura interna de cada departament es fixa, com assenyala l'article 81, per mitjà d'un decret i, per tant, l'encarregat de fixar-la és el Govern.**

Pel que fa al procés legislatiu, al debat parlamentari i a la votació final d'aquest capítol V de títol III, cal dir que no s'hi va presentar cap esmena i que, per tant, no va ser debatut al Parlament<sup>2</sup>. Els parlamentaris de l'oposició segurament van pensar que el debat sobre l'estructura dels departaments de la Generalitat de Catalunya ja es faria en una futura llei sobre l'organització de la Generalitat. El que no devien preveure és que aquesta llei encara trigaria més de set anys a arribar.

### ***2.1.2. Llei 13 1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya***

La característica principal de la Llei 13/1989, de 14 de desembre,

---

<sup>2</sup> El contingut d'aquest títol va ser aprovat per unanimitat de tots els parlamentaris catalans en la sessió plenària del 9 de març de 1982.

d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya és, com s'expressa en la seva exposició de motius, la innovació. No trobem cap precedent a Catalunya que abasti el mateix objecte material, la qual cosa implica ubicar en un únic text legal allò que estava dispers en diverses disposicions normatives i, a més, definir per primer cop un model d'administració per a Catalunya. Un dels aspectes d'aquest model és l'estructura que dibuixa la Llei en el títol 1, el qual es divideix en sis capítols (articles 4 a 34): el capítol 1, de principis generals (articles 4 a 7); el capítol 2, sobre els òrgans centrals (articles 8 a 17); el capítol 3, sobre els òrgans territorials (articles 18 a 20); el capítol 4, sobre els òrgans consultius (articles 21 a 23); el capítol 5, sobre els òrgans actius (articles 24 a 26), i el capítol 6, sobre els òrgans col·legiats (articles 27 a 34).

Pel que fa als principis generals, m'interessa, sobretot, l'article 5, el qual estableix el següent: «1. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el President, el Govern i els Consellers. 2. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat es regeixen per aquesta Llei, per les disposicions contingudes en la Llei 3 1982, del 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, i per les altres disposicions que específicament els regulen. 3. Són alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat els **Secretaris Generals i els Directors Generals**»<sup>3</sup>. Abans d'entrar a assenyalar quins són els diversos òrgans de l'Administració catalana, la Llei prefereix delimitar aquells que estan situats al capdamunt de la piràmide administrativa i atorgar-los una categoria específica: la d'òrgan superior i la d'alt càrrec.

En el Projecte de Llei, que es va publicar en el *Butlletí del Parlament de Catalunya*<sup>4</sup>, aquest mateix article estava redactat de la manera següent: «1 Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el President, el Consell

---

<sup>3</sup> Aquesta claredat de la definició d'alt càrrec català contrasta, per exemple, amb la del País Basc (JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Administración y empleo público en la comunidad autónoma del País Vasco: un balance". A AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1391, MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1581-1582).

<sup>4</sup> Número 20, de 8 de novembre del 1988

**Executiu, els consellers. 2. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat es regeixen per aquesta Llei, per les disposicions contingudes en la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat i per les altres disposicions que específicament els regulin».** Hi faltava, doncs, el tercer apartat, que fa referència precisament a la categoria del alts càrrecs. A aquesta redacció del Projecte de llei s'hi van presentar dues esmenes que m'interessa destacar. En primer lloc, el grup parlamentari socialista va esmenar el primer apartat de l'article, on volia afegir-hi «els consellers, *els òrgans unipersonals amb rang jeràrquic assimilat a Consellers i els Secretaris Generals dels Departaments i les Comissions de Govern*». Així doncs, volien ometre els directors generals i equiparar els consellers i els secretaris generals, la qual cosa hauria suposat una potenciació segurament excessiva d'aquests últims dins de l'estructura departamental. Aquesta esmena no va ser adoptada per la Ponència<sup>5</sup> i més endavant, en el debat parlamentari, va ser retirada a causa de l'acceptació d'una altra esmena proposada per Iniciativa per Catalunya.

La segona esmena que m'interessa destacar és, precisament, la que va provocar la retirada de l'anterior. L'esmena va ser presentada pel grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya i pretenia afegir a la llei un altre apartat, el tercer, amb el contingut següent: «*3. Són alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat els secretaris generals i els directors generals*». Segons els representants d'aquest grup parlamentari, calia donar als secretaris generals i als directors generals una classificació dins dels òrgans de l'Administració, ja que la Llei no ho feia. A més, a diferència del grup parlamentari socialista, consideraven que havien de tenir una classificació diferent de la dels consellers -òrgans superiors-, i també diferent de la dels càrrecs inferiors de l'Administració -subdirectors generals, caps de servei, caps de secció i caps de negociat. La ponència va recomanar l'adopció d'aquesta esmena, que va ser acceptada per tots els grups parlamentaris.

---

<sup>5</sup> La Ponència de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, nomenada el dia 1 de març de 1989 estava formada pels diputats següents: Jaume Camps, del grup parlamentari de Convergència i Unió, Lluís Andrés García Sáez, del grup socialista; Manuel Ferran Bauzá, del grup parlamentari popular; Rafael Ribó, del grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya; Josep Lluís Carod-Rovira, del grup parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, i Javier Latorre, del grup mixt

Un últim punt que interessa destacar dels principis generals de la Llei 13/1989 és la divisió que fa dels òrgans administratius en l'article 7, l'últim d'aquest primer capítol. Hi ha dos tipus de classificacions (segons l'àmbit territorial i segons les funcions específiques) i quatre categories (òrgans centrals, perifèrics, consultius i actius). Pel que fa a l'àmbit territorial de competència, es poden classificar en òrgans centrals i òrgans territorials o perifèrics, i pel que fa a les seves funcions específiques, en òrgans consultius i òrgans actius.

Els òrgans centrals de la Generalitat, com diu l'article 8, són aquells que tenen competència a tot el territori de Catalunya, mentre que els territorials o perifèrics són aquells que tenen delimitada la seva competència a un àmbit territorial més reduït i que s'estructuren dins de les anomenades «delegacions territorials» -article 18. Dins del capítol dedicat als òrgans centrals, la Llei estableix, en primer lloc, quants i quins són els departaments que formen l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Així, en l'article 9.1, fixa els tretze departaments següents: Presidència; Governació, Economia i Finances; Ensenyament; Cultura; Sanitat i Seguretat Social; Política Territorial i Obres Públiques; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Treball; Justícia; Indústria i Energia; Comerç, Consum i Turisme, i Benestar Social. Actualment, a aquests tretze departaments, cal afegir-hi el Departament de Medi Ambient, que va ser creat per la Llei 4/1991, de 22 de març<sup>6</sup>.

Un cop fixats els departaments, la Llei 13/1989 en dibuixa l'estructura interna. Al capdamunt de cada departament, com ja diu la Llei 3/1982, hi ha un conseller i, a sota d'aquest, una Secretaria General (excepcionalment, els departaments també poden crear una Secretaria General Adjunta -només es va crear la del Departament de la Presidència<sup>7</sup>-) i les direccions generals que calguin. La creació, la modificació, la supressió, l'agrupació, la divisió i el canvi de

---

<sup>6</sup> La creació de departaments de medi ambient dins de les administracions de països desenvolupats es pot dir que és relativament recent. Així, a la Gran Bretanya i als Estats Units es va crear l'any 1970, a França el 1971 i a Alemanya i Itàlia el 1986 (TARADEL, A. "Coordinamento e controllo nelle amministrazioni centrali dell'ambiente". A. *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1992, núm. 3, pàg. 63, 65, 67, 69 i 72).

<sup>7</sup> La Llei 2/1992, de 7 de juliol, de modificació de la Llei 13/1989, limita la creació d'una secretaria general adjunta al Departament de la Presidència.

denominació de les direccions generals s'ha de fer, tal com prescriu l'article 11.3, per decret del Govern de Catalunya<sup>8</sup>. Finalment, la Llei també preveu la creació d'una direcció de serveis, amb rang de direcció general, en els departaments que tinguin un volum de gestió o una complexitat que ho requereix. Aquesta nova figura va ser motiu de discussió, ja que alguns grups parlamentaris consideraven que era difícil de justificar i que només serviria per augmentar el nombre d'alts càrrecs i la burocratització de l'Administració. Finalment, dins dels òrgans centrals de l'Administració, la Llei assenyala les diverses facultats que tenen els consellers, els secretaris generals, els directors generals i els directors de serveis, les quals també analitzaré més endavant.

Quant als òrgans territorials, va ser la qüestió més discutida tant en la ponència com en el debat parlamentari, tot i que la Llei només hi dedica tres articles, però no s'hi va acceptar cap esmena i la redacció del Projecte de Llei va esdevenir definitiva amb el suport del grup parlamentari de Convergència i Unió, que va ser l'únic que hi va votar a favor. En el primer dels articles, el 18, es fa palesa la necessitat d'estructurar l'Administració de la Generalitat en delegacions territorials del Govern, sense especificar-ne el nombre ni els límits territorials. Del segon, el 19, m'interessa destacar el fet que la figura del titular d'una delegació territorial del Govern s'assimila a la categoria de director general. A més, diu que els titulars de les delegacions territorials del Govern han de ser nomenats i separats per decret del mateix Govern i n'indica esquemàticament les funcions: de representació, d'informació, de coordinació i de règim interior. Finalment, l'article 20 possibilita la descentralització territorial dels diversos departaments i deixa la porta oberta a la creació de delegacions territorials d'aquests departaments. Pel que fa a la categoria dels titulars d'aquestes últimes, la Llei no n'explicita cap, ja que diu que tenen el nivell orgànic que determini la relació de llocs de treball -caps de servei. El problema principal d'aquest capítol era la indeterminació de l'organització territorial de Catalunya, ja que encara no s'havia aprovat cap llei que la definís. Així doncs, es va aprofitar l'avinentesa per debatre el model d'organització territorial,

---

<sup>8</sup> Aquest apartat va ser afegit arran d'una esmena del PSC

del qual, evidentment, depenia la descentralització territorial de l'Administració<sup>9</sup>.

El capítol 4 del títol 1, que estic analitzant, és el que fa referència als òrgans consultius, els quals són definits en l'article 21: són òrgans consultius els que tenen assignades funcions d'informe, consulta, assessorament o proposta. La Llei dóna la possibilitat de crear consells assessors interdepartamentals o dins d'un departament i afegeix que la Comissió Jurídica Assessora és l'alt òrgan consultiu del Govern. De les esmenes que es van presentar a aquest capítol, cal destacar-ne la que hi va presentar el grup parlamentari popular, el qual volia suprimir la possibilitat de crear consells assessors interdepartamentals i departamentals. El grup popular considerava que aquest tipus de consells no s'adeien amb la política d'austeritat i d'utilització racional dels recursos humans que havia tenir l'Administració de la Generalitat de Catalunya i que dins de cada departament hi havia personal prou qualificat i pagat per dur a terme funcions d'assessorament. El representant del grup parlamentari de Convergència i Unió, en el torn en contra, va destacar el criteri majoritari de la ponència favorable als consells assessors i va fer la consideració que la possibilitat que existissin aquests consells no havia d'implicar-ne per força una proliferació absolutament indiscriminada. La resta de grups parlamentaris van rebutjar aquesta esmena del Partit Popular. Al meu entendre, l'aprovació de l'esmena del grup parlamentari popular segurament hauria estat inadequada, ja que en qualsevol administració hi ha d'haver, com he dit en

---

<sup>9</sup> El grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya proposava la creació de vegueries, amb un veguer al capdamunt amb tasques de gestió, direcció i coordinació. L'àmbit de les vegueries coincidiria, bé amb el de les regions o bé amb consulta prèvia als consells comarca, amb el de determinades unitats intraregionals quan les especificitats pròpies de determinades zones del territori ho aconsellessin així. Segons el grup parlamentari socialista, atenent a l'objectiu d'aproximació de la gestió administrativa als ciutadans que tenen els principis de descentralització i de desconcentració, la Generalitat s'havia d'estructurar en regions i, com a novetat, el Govern de la Generalitat nauria de poder delegar en els ens locals -i d'una manera especial en els municipis- els serveis i les activitats de la seva titularitat que no requerissin una prestació o un exercici directes. Tant el grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya com el grup parlamentari socialista van denunciar en el debat parlamentari que les delegacions territorials dels diversos departaments no tenien raó de ser, ja que l'únic que farien seria multiplicar i reproduir administracions amb un *primus inter pares* que seria el delegat del Govern. El grup parlamentari de Convergència i Unió, reconeixent les divergències en aquest capítol, va optar per mantenir la legalitat vigent pel que fa a la descentralització territorial. Els motius adduïts van ser que aquell no era el moment adequat per discutir l'organització territorial de Catalunya i que aquesta Llei era subsidiària d'una futura llei d'organització del territori.

el primer capítol, la possibilitat de crear òrgans *ad hoc* formats per especialistes en qüestions puntuals o òrgans assessors de seguiment de polítiques més duradors. Però al mateix temps, hi hauria d'haver algun tipus de control o de limitació, ja que, com també ja he dit, sovint aquest tipus d'òrgans serveixen per augmentar sense una justificació visible la quota de càrrecs de designació política i, de retruc, tenir la funció, ja esmentada, de "cementiri d'elefants" per a aquells que deixen de tenir càrrecs polítics de responsabilitat més directa (com poden ser els secretaris generals o els directors generals). El grup parlamentari socialista hi va presentar una esmena per evitar una inflació de creació d'aquests tipus d'òrgans, amb la qual es pretenia que l'acte de creació dels òrgans assessors fos un acte del Consell Executiu i no una mera disposició del conseller. Aquesta esmena, que pretenia, doncs, augmentar el rang legal de la disposició per crear consells assessors, tampoc va ser aprovada.

El òrgans actius de l'Administració estan regulats en el capítol 5. El primer article d'aquest capítol, el 24, comença enumerant els òrgans que es consideren actius i dient qui els ha de dirigir: «1. Als efectes d'aquesta Llei, llevat dels òrgans superiors i dels alts càrrecs, són òrgans actius de l'Administració de la Generalitat les Subdireccions Generals, els Servers, les Seccions i els Negociats. Qualsevol òrgan actiu s'ha d'assimilar a algun dels anteriors. 2. La direcció dels òrgans actius ha d'ésser exercida per funcionaris de carrera, d'acord amb els criteris establerts per la Llei 17/1985, de la Funció Pública de la Generalitat». L'encarregat de crear, modificar, canviar d'adscripció o suprimir òrgans actius és el Govern, si es tracta d'un òrgan actiu amb nivell igual o superior al de la Secció, mentre que si és de nivell inferior ho és el conseller (article 25).



## 2.2. Departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

### 2.2.1 Evolució de l'estructura departamental

Si volem analitzar l'evolució dels diversos departaments i conselleries de la Generalitat de Catalunya des del 1977 fins al 1993 i agafem com a paràmetre la creació de nous departaments, podem arribar a una primera conclusió: hi ha hagut un creixement moderat i, per tant, es pot parlar d'estabilitat. Les modificacions de l'estructura administrativa catalana sempre han estat la creació de nous departaments o canvis de denominació, i només trobem un cas de supressió d'un departament. Totes aquestes modificacions s'han fet per mitjà de resolucions, ordres i decrets, tret de l'última, que es va fer per llei, ja que anava precedida per la Llei 13 1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la qual, com ja hem vist, dibuixava i limitava amb rang de llei l'organització departamental de l'Administració catalana.

El primer decret que va fer el president Josep Tarradellas va ser per nomenar conseller de la Presidència Frederic Rahola fins que es constituís el Consell Executiu (Decret de 5 de novembre de 1977). Al cap d'un mes, però, amb un decret del 3 de desembre de 1977, es va constituir el Consell Executiu i va quedar estructurat en set conselleries: Governació, Economia i Finances, Ensenyament i Cultura, Sanitat i Assistència Social, Política Territorial i Obres Públiques, Agricultura i Ramaderia, i Treball<sup>10</sup>. A aquestes set conselleries, a les quals corresponia un departament, cal afegir el Departament de la Presidència. Així doncs, hi havia un total de vuit departaments que es van mantenir fins que Jordi Pujol va rellevar

---

<sup>10</sup> Pel Decret de 5 de desembre de 1977, es van nomenar dotze consellers -set amb cartera i cinc sense cartera-, que era el nombre màxim possible segons l'article 5 del Reial decret llei 41/1977, de 29 de setembre, de restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya. D'altra banda, el mateix 5 de desembre va entrar en vigor un decret que deixava sense efecte el Decret de nomenament de Frederic Rahola com a conseller de la Presidència

**Josep Tarradellas com a president de la Generalitat. El president Tarradellas també va mantenir la denominació dels seus departaments, exceptuant el Departament d'Agricultura i Ramaderia que va passar a dir-se d'Agricultura, Ramaderia i Pesca<sup>11</sup>.**

El 20 de març del 1980 es van fer les primeres eleccions autonòmiques de l'actual període de democràcia, en les quals la coalició electoral Convergència i Unió va ser la guanyadora i va obtenir 43 dels 135 escons que calia repartir. Jordi Pujol, com a nou president de la Generalitat, va reestructurar el Consell Executiu. Amb el Decret 1/1980, de 8 de maig, el Consell Executiu va quedar integrat per les conselleries següents: Adjunta a la Presidència; Governació; Justícia; Indústria i Energia; Ensenyament; Cultura i Mitjans de Comunicació; Economia i Finances; Política Territorial i Obres Públiques; Sanitat i Seguretat Social; Comerç i Turisme; Agricultura, Ramaderia i Pesca, i Treball. Així doncs, de les set conselleries del president Tarradellas es va passar a dotze. La Conselleria d'Ensenyament i Cultura es va desplegar en dues: la d'Ensenyament, i la de Cultura i Mitjans de Comunicació; la Conselleria de Sanitat i Assistència Social va passar a dir-se de Sanitat i Seguretat Social, i com a conselleries noves hi havia: l'Adjunta a la Presidència, la de Justícia, la d'Indústria i Energia, i la de Comerç i Turisme. A cada conselleria hi corresponia un departament i, a més, també calia afegir un tretzè departament: el de la Presidència.

Aquesta estructuració nova es pot dir que, fins avui, ha sofert pocs canvis: només ha desaparegut una conselleria i se n'han creat dues. La Conselleria Adjunta a la Presidència va durar una legislatura, ja que va desaparèixer amb el Decret 159/1984, de 19 de juny, just després de les eleccions autonòmiques del 1984. Abans, però, durant la primera legislatura, hi va haver un canvi de denominació d'un departament: el Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, poc després de la seva creació, va passar a dir-se Departament de Cultura<sup>12</sup>. La segona legislatura, la primera amb majoria absoluta de la coalició Convergència i

---

<sup>11</sup> Aquest canvi de denominació es va fer per la Resolució de 13 de desembre de 1977.

<sup>12</sup> Aquest canvi de denominació es va fer pel Decret 217/1982, de 21 de juliol.

Unió, va començar, doncs, amb un Consell Executiu estructurat en onze conselleries, que es van mantenir fins a la tercera legislatura. En aquesta segona legislatura també es va produir un canvi de denominació, el del Departament de Comerç i Turisme, que va passar a ser el Departament de Comerç, Consum i Turisme<sup>13</sup>. Finalment, en la tercera legislatura, la que va començar després de les eleccions del maig del 1988, es van crear dues conselleries noves. La primera, just després de les eleccions, amb el Decret 141/1988, de 4 de juliol, va ser la de Benestar Social, i la segona la de Medi Ambient, amb la Llei 4/1991, de 22 de març. Així, la limitació a tretze departaments que establia la Llei 13/1989 va ser ampliada a catorze per la Llei 4/1991, la disposició final tercera de la qual va modificar la redacció de l'article 9.1 de la Llei 13/1989, seguint allò que disposen l'article 9.2 d'aquesta mateixa Llei i el 79 de la Llei 3/1982, de 25 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu. Aquests dos articles atorguen al Govern la possibilitat d'introduir modificacions a l'estructura departamental de l'Administració de la Generalitat. L'Administració catalana quedava dividida així en catorze departaments i el Consell Executiu en tretze conselleries, i aquesta divisió es va mantenir igual en la quarta legislatura. Aquest és, doncs, el nombre de departaments que hi havia en el moment que vaig fer aquest treball d'investigació, que, si el comparem amb el nombre de departaments d'altres administracions autonòmiques d'Espanya, és elevat<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Es va fer amb el Decret 184/1984, de 6 de juliol. Aquest canvi de denominació i el que acabem d'esmentar són els dos únics que s'han fet des del 1980 fins al 1994, la qual cosa ens indica també una certa estabilitat en les denominacions dels departaments, que contrasta, per exemple, amb la variabilitat de l'Administració basca, on «prácticamente todos los Departamentos - salvo INTERIOR, que a pesar de los cambios estructurales mantiene la misma denominación- han cambiado de denominación en las sucesivas modificaciones estructurales» (MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A: AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati. HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1578).

<sup>14</sup> El nombre de departaments de les altres administracions autonòmiques és el següent: País Basc, 14; Galícia, 11; Andalusia, 10; Astúries, 9; Cantàbria, 7; La Rioja, 8; Múrcia, 9; València, 10; Aragó, 8; Castella-La Manxa, 9; Canàries, 10; Navarra, 9; Extremadura, 8; Balears, 11; Madrid, 9, i Castella i Lleó, 8 (*Anuario El País 1993*. Madrid: El País, 1993, pàg. 94-95). A l'Administració central espanyola el nombre de departaments el mes de gener del 1993 era de 17 (*Anuario El País 1993*. Madrid: El País, 1993, pàg. 86-89). Si aquest últim el comparem amb el d'altres administracions estrangeres, podem concloure que és relativament reduït. Pel que fa a l'estructura dels executius d'altres països com la Gran Bretanya, Irlanda, Holanda, Bèlgica, França, Itàlia,

Així doncs, des del 1980 fins avui, com assenyala Tomàs Font, «l'estructuració per departaments o conselleries ha demostrat una resistència al canvi quasi absoluta [...], a diferència de moltes altres comunitats autònomes on, especialment en els darrers anys, la creació i reestructuració general de conselleries és un fenomen més habitual. Naturalment, la permanència en el Govern de la Generalitat de la mateixa coalició política durant tot el període post-estatutari és una circumstància que ha facilitat clarament aquesta estabilitat»<sup>15</sup>. Des del 1980 fins al 1994, el nombre de departaments ha oscil·lat entre dotze i catorze, i només aquesta dada ja em permet parlar d'una certa estabilitat<sup>16</sup>.

No obstant això, és evident que per veure l'evolució dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya es poden fer servir altres paràmetres. Un de força important, sense sortir de l'estructura administrativa, que parcialment analitzaré més endavant, és l'evolució de l'estructura interna de cadascun dels diversos departaments: creació, supressió i modificació de secretaries generals, direccions generals, direccions de serveis, consells assessors, etcètera. Dins d'aquest paràmetre, amb el qual podrem percebre una evolució més significativa, també caldria veure la creació d'altres òrgans, com les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats, però una anàlisi d'aquest tipus s'apartaria massa de l'objectiu d'aquest capítol<sup>17</sup>.

---

Austria, Alemanya, Dinamarca, Noruega, Suècia i Finlàndia, vegeu BLONDEL, J.; MULLER-ROMMEL, F. (ed.) *Cabinets in Western Europe* Londres MacMillan, 1988

<sup>15</sup> FONT, T. "L'organització administrativa de la Generalitat de Catalunya". A: *Autonomies*. 1990, núm. 12, pàg. 122

<sup>16</sup> Al País Basc, des del 1980 fins al 1989 el nombre de departaments ha oscil·lat entre nou i tretze (MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A: AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati. HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1578).

<sup>17</sup> No obstant això, un estudi del Partit Popular indica que des del 1980 fins al setembre del 1989 es van produir a l'Administració catalana 833 reestructuracions, tot entenent per reestructuracions la creació de direccions i subdireccions generals, de serveis, de seccions i de negociats (*EL PAÍS*, 22 de desembre de 1989 -edició de Catalunya-, pàg. 28).

### 2.2.2. Evolució del pressupost dels departaments

Un altre indicador que s'acostuma a fer servir per analitzar l'evolució de l'administració pública i que aquí també pot ser molt útil és l'econòmic: veure com ha evolucionat la despesa pública catalana<sup>18</sup>. Si ens fixem en les catorze lleis de pressupostos que s'han aprovat des del 1980 fins al 1993<sup>19</sup>, podem acabar concluint que l'evolució de l'Administració catalana ha estat extraordinària, ja que hi ha una gran diferència entre la Generalitat d'aquell any i l'actual: d'un pressupost de menys de set mil milions de pessetes s'ha passat en tretze anys a un pressupost de més d'un bilió i mig<sup>20</sup>. A més, si ens aturem, encara que sigui molt breument, en l'anàlisi de l'evolució del pressupost dels diversos departaments administratius de la Generalitat, podem tenir una perspectiva més àmplia per a l'estudi dels seus alts càrrecs, ja que podem saber quins són els diners que han gestionat i que

---

<sup>18</sup> Rafael Jiménez Asensio també considera l'evolució de la despesa pública com un bon indicador per percebre l'evolució de l'Administració basca (JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Administración y empleo público en la comunidad autónoma del País Vasco. un balance". A: AUTORS DIVERSOS *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1352).

<sup>19</sup> Les lleis de pressupostos aprovades pel Parlament de Catalunya des del 1980 fins avui són les següents

- 1980 Llei 5 1980, de 17 de desembre (DOGC, núm. 103)
- 1981 Llei 2 1981, de 22 d'abril (DOGC, núm. 123)
- 1982 Llei 7 1982, de 2 de juny (DOGC, núm. 229)
- 1983 Llei 20 1983, de 2 d'agost (DOGC, núm. 352)
- 1984 Llei 28 1984, de 21 de desembre (DOGC, núm. 497)
- 1985 Llei 29 1984, de 31 de desembre (DOGC, núm. 500)
- 1986 Llei 8 1986, de 2 de juny (DOGC, núm. 695)
- 1987 Llei 1 1987, de 5 de gener (DOGC, núm. 788)
- 1988 Llei 25 1987, de 29 de desembre (DOGC, núm. 934)
- 1989 Llei 13 1988, de 31 de desembre (DOGC, núm. 1088)
- 1990 Llei 9 1990, de 16 de maig (DOGC, núm. 1293)
- 1991 Llei 20 1990, de 28 de desembre (DOGC, núm. 1386)
- 1992 Llei 32 1991, de 24 de desembre (DOGC, núm. 1536)
- 1993 Llei 3 1992, de 28 de desembre (DOGC, núm. 1689)

<sup>20</sup> En altres comunitats autònomes espanyoles el creixement ha estat més moderat. Així, a l'Administració basca, des del 1980 fins al 1989 es va passar d'un pressupost de poc més de mil milions a un de tres-cents vuitanta mil milions (JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Administración y empleo público en la comunidad autónoma del País Vasco. un balance". A: AUTORS DIVERSOS *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1352). L'any 1989 l'Administració catalana tenia un pressupost de més de vuit-cents mil milions de pessetes.

gestionen els departaments. L'anàlisi que faré no pretén ser exhaustiva, sinó només fixar-se en la distribució global del pressupost de la Generalitat entre els diversos departaments des del 1980. Per fer-ho només tindrè en compte, de moment, les xifres totals de cada departament per a cada exercici, sense desglossar-les, amb les quals s'elabora la taula 3<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> No tindrem en compte, doncs, quina part de l'assignació pressupostària és de lliure disposició i quina no. Per exemple, en els departaments de Sanitat i Seguretat Social i d'Ensenyament, que són els que actualment tenen un pressupost més elevat, és evident que bona part d'aquest pressupost es destina a la Seguretat Social i a pagar els sous dels funcionaris, respectivament. Així, l'any 1990 el Departament d'Ensenyament tenia pressupostades un total de 122.541.727.947 pessetes per pagar als seus funcionaris, i el Departament de Sanitat i Seguretat Social, 351.380.977.000 pessetes per cobrir la Seguretat Social i 4.908.420.742 per a funcionaris.

Taula 3  
PARTIDES TOTALES DESTINADES ALS DIVERSOS DEPARTAMENTS DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA DES DEL 1980 FINS AL 1993 (EN MILIONS DE PESSETES)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PRE ...	492	1452	5344	8828	9984	11233	11901	15189	17647	20101	28075	30855	35965	37981
ADJ ....	14	27	188	231										
GOV ....	99	790	2359	7976	6011	7815	8259	9494	10542	14484	20000	23256	30598	33450
ECO ....	89	207	781	4073	1927	2950	2695	3192	3008	3973	4777	5111	5622	5901
ENS ....	141	1060	67945	82350	89918	101647	124483	137722	160607	195674	232045	257933	304674	330500
CUL ...	100	926	3437	4461	3816	4997	5606	7571	8065	11793	15350	18083	21085	22658
SAN ...	289	6983	121182	154002	168503	186286	201752	225042	261879	278540	332195	380886	435809	486535
PTO ..	4786	12248	24056	35173	23405	28678	35702	39856	41161	48533	67937	79297	91102	98252
ARP ...	151	1860	4348	5722	4256	6152	6525	7692	9086	11308	13223	15101	18487	21502
TRE ...	111	546	3283	6969	2688	6878	6389	6772	7653	8003	8575	9351	10902	21777
JUS ...	20	76	1353	2358	1882	4516	6024	7508	8297	12043	12835	17567	22729	25239
IND ...	47	380	936	1924	1701	3046	3196	3643	5739	9324	12900	14651	17695	19643
CCT ....	94	720	1244	2444	1760	3687	3465	4109	4761	4868	5600	6545	7680	8473
BEN .....										32288	40946	45672	51934	57314
MED .....													11674	12541
T.Dep.	6436	27273	236455	316511	315852	367887	415998	467791	538446	650932	794459	904309	1054284	1169226
T.GEN	6971	64701	246150	319814	321215	384413	429523	484827	667200	814683	987971	1114523	1412971	1528168

<sup>22</sup> L'evolució del pressupost del País Basc ha estat la següent

1980 ..	1.279 milions
1981...	48.292 milions
1982...	65.510 milions
1983 ..	83.427 milions
1984..	115.855 milions
1985..	128.846 milions
1986..	166.138 milions
1987...	184.440 milions
1988...	301.095 milions
1989...	379.864 milions

Font: JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Administración y empleo público en la comunidad autónoma del País Vasco: un balance". A: AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAAE/IVAP, 1991, vol. III, pág. 1375, 1381, 1385.

<b>PRE:</b> Presidència	<b>ARP:</b> Agricultura, Ramaderia i Pesca
<b>ADJ:</b> Adjunt a la Presidència	<b>TRE:</b> Treball
<b>GOV:</b> Governació	<b>JUS:</b> Justícia
<b>ECO:</b> Economia i Finances	<b>IND:</b> Indústria i Energia
<b>ENS:</b> Ensenyament	<b>CCT:</b> Comerç, Consum i Turisme
<b>CUL:</b> Cultura	<b>BEN:</b> Benestar Social
<b>SAN:</b> Sanitat i Seguretat Social	<b>MED:</b> Medi Ambient
<b>PTO:</b> Política Territorial i Obres Públiques	

Tot i que només hi ha tres departaments que hagin augmentat any rere any el seu pressupost (el de Presidència, el de Sanitat i el d'Ensenyament), l'augment de les partides pressupostàries destinades als diversos departaments en les catorze lleis de pressupostos ha estat molt elevat. Mentre que l'any 1980 només hi havia un sol departament que passava dels 500 milions de pessetes (el de Política Territorial i Obres Públiques), l'any 1993 només n'hi havia dos que baixaven dels 10.000 milions (el de Comerç, Consum i Turisme i el d'Economia i Finances). Pel que fa a la distribució per departaments, podem observar les grans diferències que hi ha entre aquests. És evident que hi ha departaments que tenen més competències que altres i que, per tant, tenen un pressupost més elevat (això justifica, com acabo de dir, el gran pes dels departaments d'Ensenyament i de Sanitat i Seguretat Social en el conjunt del pressupost); però si fem un quadre ordenant els departaments segons els pressupost que tenen assignat i una taula que ens indiqui el percentatge del pressupost de cada departament respecte al total de cada any destinat als departaments, en podem treure algunes conclusions (quadre 4 i taula 4).



Quadre 4**ORDENACIÓ DELS DIVERSOS DEPARTAMENTS SEGONS LA QUANTIA ASSIGNADA EN EL PRESSUPOST DE CADA ANY \***

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1980	PTO	PRE	SAN	ARP	ENS	TRE	CUL	GOV	CCT	ECO	IND	JUS	ADJ	
1981	PTO	SAN	ARP	PRE	ENS	CUL	GOV	CCT	TRE	IND	ECO	JUS	ADJ	
1982	SAN	ENS	PTO	PRE	ARP	CUL	TRE	GOV	JUS	CCT	IND	ECO	ADJ	
1983	SAN	ENS	PTO	PRE	GOV	TRE	ARP	CUL	ECO	CCT	JUS	IND	ADJ	
1984	SAN	ENS	PTO	PRE	GOV	ARP	CUL	TRE	ECO	JUS	CCT	IND		
1985	SAN	ENS	PTO	PRE	GOV	TRE	ARP	CUL	JUS	CCT	IND	ECO		
1986	SAN	ENS	PTO	PRE	GOV	ARP	TRE	JUS	CUL	CCT	IND	ECO		
1987	SAN	ENS	PTO	PRE	GOV	ARP	CUL	JUS	TRE	CCT	IND	ECO		
1988	SAN	ENS	PTO	PRE	GOV	ARP	JUS	CUL	TRE	IND	CCT	ECO		
1989	SAN	ENS	PTO	BEN	PRE	GOV	JUS	CUL	ARP	IND	TRE	CCT	ECO	
1990	SAN	ENS	PTO	BEN	PRE	GOV	CUL	ARP	IND	JUS	TRE	CCT	ECO	
1991	SAN	ENS	PTO	BEN	PRE	GOV	CUL	JUS	ARP	IND	TRE	CCT	ECO	
1992	SAN	ENS	PTO	BEN	PRE	GOV	JUS	CUL	ARP	IND	MED	TRE	CCT	ECO
1993	SAN	ENS	PTO	BEN	PRE	GOV	JUS	CUL	TRE	ARP	IND	MED	CCT	ECO

\* En negreta els departaments assignats a Unió Democràtica de Catalunya

Taula 4**PERCENTATGE DEL PRESSUPOST DE CADA DEPARTAMENT RESPECTE AL TOTAL DE CADA ANY DESTINATS ALS DEPARTAMENTS<sup>23</sup>**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PRE ...	7,6	5,3	2,3	2,8	3,2	3,1	2,9	3,2	3,3	3,1	3,5	3,4	3,4	3,2
ADJ ...	0,2	0,1	0,1	0,1										
GOV ...	1,5	2,9	1,0	2,5	1,9	2,1	2,0	2,0	2,0	2,2	2,5	2,6	2,9	2,9
ECO ...	1,4	0,8	0,3	1,3	0,6	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
ENS ...	2,2	3,9	28,7	26,0	28,5	27,6	29,9	29,4	29,8	30,1	29,2	28,5	28,9	28,3
CUL ...	1,6	3,4	1,5	1,4	1,2	1,4	1,3	1,6	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9
SAN ...	4,5	25,6	51,2	48,7	53,3	50,6	48,5	48,1	48,6	42,8	41,8	42,1	41,3	41,6
PTO ...	74,4	44,9	10,2	11,1	7,4	7,8	8,6	8,5	7,6	7,5	8,6	8,8	8,6	8,4
ARP ...	2,4	6,8	1,8	1,8	1,3	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
TRE ...	1,7	2,0	1,4	2,2	0,9	1,9	1,5	1,4	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0	1,9
JUS ...	0,3	0,3	0,6	0,7	0,6	1,2	1,4	1,6	1,5	1,9	1,6	1,9	2,2	2,2
IND ...	0,7	1,4	0,4	0,6	0,5	0,8	0,8	0,8	1,1	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7
CCT ...	1,5	2,6	0,5	0,8	0,6	1,0	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
BEN ...										5,0	5,2	5,1	4,9	4,9
MED ...													1,1	1,1

<sup>23</sup> És a dir, un cop excloses del pressupost de la Generalitat les partides destinades al Parlament, al Consell Consultiu, a la Sindicatura de Comptes, a les classes passives, al deute, etc.

Des del 1983 fins al 1988 els cinc departaments amb un pressupost més elevat sempre van ser els mateixos: Sanitat i Seguretat Social, Ensenyament, Política Territorial i Obres Públiques, Presidència i Governació. A partir del 1989, després de la creació del Departament de Benestar Social el juliol del 1988, aquest departament s'ha col·locat en el lloc número quatre, per davant de Presidència. En canvi, pel que fa als departaments amb menys pressupost, mentre existia el Departament Adjunt a la Presidència, aquest sempre va estar en l'última posició. Posteriorment, ha estat substituït pel d'Economia i Finances (tret de l'any 1984, on en l'últim lloc hi va haver el Departament d'Indústria i Energia), el qual té unes funcions horitzontals, és a dir, el seu àmbit d'actuació és essencialment la mateixa Administració i, per tant, no requereix un pressupost tan elevat com els departaments de tipus vertical, que tenen un caràcter sectorial i unes funcions que afecten directament els ciutadans<sup>24</sup>.

Finalment, pel que fa a la distribució dels departaments entre els dos partits de la coalició, podem observar com les conselleries d'Unió sempre han tingut un pressupost força reduït. Així per exemple, en el període 1989-1993, en què Unió va tenir les carteres de Justícia, Treball i Comerç, Consum i Turisme, la suma dels pressupostos d'aquests departaments no va arribar mai a significar més del 5% del pressupost total destinat als departaments. La gestió d'un percentatge tan petit del pressupost per Unió és motiu de queixa dels alts càrrecs que militen en aquest partit, els quals consideren que se'ls margina dins de l'Administració, no només pel pressupost reduït de què disposen, sinó també perquè els seus consellers, com ara veurem, estan situats en departaments "poc importants"<sup>25</sup>. Si s'hagués de

---

<sup>24</sup> Pel que fa a la distinció entre departaments verticals i departaments horitzontals, vegeu. QUERMONNE, J. L. *L'organització administrativa de l'estat*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993. pàg. 64-75.

<sup>25</sup> Així, com informava el diari EL OBSERVADOR, «los democristianos han comunicado al *president* que aspiran a regentar una *conselleria* más inversora, o de más contenido político» (EL OBSERVADOR, 6 de setembre de 1992, pàg. 14). Però, no obstant això, el pressupost que gestiona un departament no és un indicador infal·libre per qualificar un departament de poc o molt important. Així, per exemple, com he dit, el Departament d'Economia i Finances, el qual no ha estat mai comandat per un membre d'Unió, sempre ha tingut un pressupost reduït; però, en canvi, és un departament molt important dins de l'Administració catalana, com ho acostuma a ser dins de qualsevol administració (LENCZOWSKI, G. (ed.) *Political Elites in the Middle East*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975, pàg. 26; CASSESE, S. "The Higher

traslladar la quota de repartiment de càrrecs o d'elaboració de llistes electorals - que, com veurem, és d'un 25% per a Unió i d'un 75% per a Convergència- a la gestió del pressupost, cosa que hi ha molts alts càrrecs d'Unió que reivindiquen, és evident que encara són molt lluny d'aconseguir-la<sup>26</sup>.

### 2.2.3. Consellers: permanència, estabilitat i distribució de conselleries entre els dos partits

Després de veure l'evolució de l'estructura del consell executiu i del pressupost assignat a cada departament, i abans d'entrar a estudiar aquells que se situen just per sota dels òrgans superiors de l'Administració -els alts càrrecs-, cal analitzar molt breument quines persones han estat nomenades conseller, la seva permanència, l'estabilitat dels departaments pel que fa al nombre de consellers i la distribució partidista que s'ha fet de les diverses conselleries des del 1980 fins al 1993.

Des del 1980 fins al gener del 1993, és a dir, des que Jordi Pujol és el president de la Generalitat de Catalunya, hi ha hagut trenta-sis persones que han arribat a ser consellers en quaranta-sis nomenaments<sup>27</sup>. Es pot parlar, doncs,

---

Civil Service in Italy" A. SULEIMAN, E. (ed.) *Bureaucrats and Policy Making*. Nova York: Holmes & Meier, 1984, pàg. 51; NIETO, A. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 1984, pàg. 94-97; NIETO, A. "La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta". A: *Revista Vasca de Administración Pública*, 1985, núm. 13, pàg. 182-183; AHMED, S. G. *Public Personnel Administration in Bangladesh*. Dhaka, Bangla Desh: University of Dhaka, 1986, pàg. 327; ANDEWEG, R. B. "Centrifugal Forces and Collective Decision-making: The Case of the Dutch Cabinet". A: *European Journal of Political Research*, 1988, núm. 16, pàg. 140; COTTA, M. "Italy". A: BLONDEL, J.; MULLER-ROMMEL, F. (ed.). *Cabinets in Western Europe*. Londres: MacMillan, 1988, pàg. 130; OSTERLING, J. P. *Democracy in Colombia*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989, pàg. 122; QUERMONNE, J. L. *L'organització administrativa de l'estat*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, pàg. 70-75.

<sup>26</sup> I pel que fa al nombre de funcionaris, segons dades del gener del 1994 facilitades per la Generalitat, en els departaments assignats a Convergència hi trobem el 83% dels funcionaris de la Generalitat i en els assignats a Unió, el 17% restant, la qual cosa també situa al partit democratacristià lluny de la quota esmentada.

<sup>27</sup> Hi ha més nomenaments que persones perquè, com ara veurem, algunes han estat nomenades consellers més d'una vegada. Al País Basc, en canvi, des del 1980 fins al 1989 hi ha hagut un total de cinquanta nomenaments de consellers -cal tenir en compte que el període de

d'una certa estabilitat en l'executiu català<sup>28</sup>, ja que, si fem la mitjana agafant aquestes trenta-sis persones, tenint en compte que en aquests tretze anys hi ha hagut dotze departaments (l'Adjunt a la Presidència va desaparèixer el 1984; el de Benestar Social es va crear el 1988, i el de Medi Ambient, el 1991), veiem que és de tres consellers per departament, és a dir, un per legislatura i, per tant, la mitjana de duració en el càrrec és d'uns quatre anys<sup>29</sup>. Aquesta mitjana baixa a poc més de tres anys si tenim en compte que hi hagut vuit persones (22%) que han estat nomenades conseller més d'un cop, és a dir, si tenim en compte els quaranta-sis nomenaments. Així, mentre que n'hi ha dos, Macià Alavedra i Agustí Bassols, que ho han estat tres cops, n'hi ha sis que ho han estat dos cops (Trias Fargas, Cullell, Guitart, Laporte, Rigol i Molins). Normalment, els que han estat nomenats conseller dues vegades ho han estat en conselleries diferents, ja que dels vuit casos només n'hi ha dos que han repetit conselleria: Agustí Bassols i Ramon Trias Fargas, que han estat dues vegades consellers de Justícia i d'Economia i Finances, respectivament. Finalment, cal destacar el cas del conseller Alavedra, ja que és l'únic que ha estat titular de tres departaments diferents (Governació, Indústria i

---

temps estudiat en el País Basc és tres anys més curt que el nostre i que el nombre de departaments sempre ha estat inferior al de l'Administració catalana- (MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A: AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1535)

<sup>28</sup> Molt més estable que durant el període que va des del 1931 al 1939 (PITARCH, I. E. *Sociologia dels polítics de la Generalitat (1931-1939)*. Barcelona: Curial, 1977, pàg. 12).

<sup>29</sup> Si ens fixem en les dades que hi ha sobre la duració mitjana de ministres d'altres països, es pot veure com aquesta mitjana se situa entre la dels ministres austríacs (cinc anys i mig) i la dels belgues (menys de quatre anys). Aquestes mitjanes Jean Blondel les qualifica de «near-*normal*» (BLONDEL, J. "Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: the Cases of Austria and Belgium". A: *European Journal of Political Research*. 1988, núm. 16, pàg. 53-54; FROGNIER, A. P. "The Mixed Nature of Belgian Cabinets Between Majority Rule and Consociationalism". A: *European Journal of Political Research*. 1988, núm. 16, pàg. 211). La duració mitjana dels ministres espanyols entre els anys 1976 i 1986 és encara més baixa, ja que no arriba als dos anys (22,4 mesos) (BAR, A. "Spain: A Prime Ministerial Government". A: BLONDEL, J; MULLER-ROMMEL, F. (ed.). *Cabinets in Western Europe*. Londres: MacMillan, 1988, pàg. 115). Al País Basc, en canvi, la duració mitjana dels consellers és de poc més de quatre anys (MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A: AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1586, 1605).

Energia, i Economia i Finances)<sup>30</sup>. Aquestes dades em permeten parlar, doncs, no només d'estabilitat, sinó també d'una certa professionalització (nomenats més d'un cop) i d'una certa polivalència (en conselleries diferents) d'aquells que han arribat a consellers<sup>31</sup>, la qual cosa, seguint Jean Blondel, em permet qualificar-los de generalistes<sup>32</sup>.

Després del cessament dels consellers Laporte i Bassols, l'únic que queda al Govern de la Generalitat que hi ha estat ininterrompudament des del 1980 és el conseller Guitart (primer a Ensenyament i després a Cultura). En canvi, exceptuant els quatre consellers nomenats a finals del 1992, n'hi ha tres que no han arribat a ser-ho més d'un any: Narcís Oliveras, Jordi Planasdemunt i Manuel Basáñez, aquests dos últims d'Economia i Finances<sup>33</sup>. Pel que fa als departaments, el que ha estat més estable des del punt de vista dels òrgans superiors és el de Sanitat i Seguretat Social, que només ha tingut dos titulars (sense tenir en compte els dos

---

<sup>30</sup> A Austria, per exemple, des del 1945 fins al 1987 només set ministres van canviar de departament i només un va dirigir tres departaments (GERLICH, P., MULLER, W. C.; PHILIPF, W. "Potentials and Limitations of Executive Leadership: the Austrian Cabinet since 1945". A *European Journal of Political Research* 1988, núm. 16, pàg. 199). A Bèlgica, en canvi, des del 1945 fins el 1985 la meitat dels ministres han dirigit dos o més ministeris (FROGNIER, A. P. "The Mixed Nature of Belgian Cabinets between Majority Rule and Consociationalism". A *European Journal of Political Research* 1988, núm. 16, pàg. 213).

<sup>31</sup> Aquesta professionalització la trobem també en els consellers del període 1931-1939 (PITARCH, I. E. *Sociologia dels polítics de la Generalitat (1931-1939)*. Barcelona: Curial, 1977, pàg. 14-18). I més enllà de les nostres fronteres també es pot parlar de professionalització en els ministres de la cinquena república francesa. Així, Bonnet, Chirac, Frey, Giscard d'Estaing, Guichard, Peyrefitte, Marcellin, Bord, Bourges, Galley, Messmer i Boulin han format part, com a mínim, de set governs (BODIGUEL, J. L. "Que sont les ministres devenus?" A *Pouvoirs* 1986, núm. 36, pàg. 137).

<sup>32</sup> Per Blondel, «ministers who move from one post to another are more likely to be generalists than those who stay in the same post» (BLONDEL, J. "Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: the Cases of Austria and Belgium". A *European Journal of Political Research* 1988, núm. 16, pàg. 52).

<sup>33</sup> Com assenyala Jean Blondel, «the duration of ministers in office has obvious decision-making implications, not only because the health of the political system is at stake when the turnover is very high [...] but because the part played by long-standing ministers is likely to be different from that of those who are short-term, [...] ministers who stay in office for very short periods are less likely to be involved in collective decisions than ministers who stay in office for a decade or more» (BLONDEL, J. "Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: the Cases of Austria and Belgium". A: *European Journal of Political Research* 1988, núm. 16, pàg. 51-52).

últims departaments que s'han creat ni tampoc el que va desaparèixer el 1984, els quals han tingut només un titular). En canvi, els menys estables han estat els departaments de Governació i d'Economia i Finances, que han tingut cinc consellers diferents (aquest últim departament és el que ha tingut més nomenaments -sis-, ja que, com acabo de dir, Ramon Trias Fargas ho va ser dues vegades)<sup>34</sup>. Per Ferdinand Müller-Rommel, «cabinet systems with long-standing ministers (long duration of ministers) would have a pronounced hierarchical or oligarchical structure whereas systems with a lower duration of ministers would tend to be more collective in nature. In other words, the variation in duration among the ministers plays an important role in the analysis of the operating system of government»<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> El fet que departaments "grans" o "importants", com el de Governació o el d'Economia i Finances, siguin poc estables des del punt de vista del temps de duració dels seus ministres, és un fet que també trobem en altres estudis com, per exemple: FROGNIER, A. P. "The Mixed Nature of Belgian Cabinets between Majority Rule and Consociationalism". A: *European Journal of Political Research* 1988, núm 16, pàg 212

<sup>35</sup> MÜLLER-ROMMEL, F. "The Centre of Government in West Germany: Changing Patterns under 14 Legislatures (1949-1987)". A: *European Journal of Political Research*. 1988, núm 16, pàg. 176.

Quadre 5  
CONSELLERS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA DES DEL 1980 FINS EL 1992

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ADJ	COLL I ALENTORN *												
GOV	VIDAL I GAYOLÀ ALAVEDRA												
ECO	TRIAS FARGAS 2 CULLELL												
ENS	GUITART												
CUL	CAHNER (i) RIGOL FERRER												
SAN	LAPORTE (i)												
PTO	CULLELL BIGATÀ												
ARP	CAROL MIRÓ I ARDEVOL												
TRE	RIGOL BADIA												
JUS	GISPERT BASSOLS												
IND	OLLER (i) HORTALÀ **												
CCT	SANUY (i) 6 MOLINS												
	BEN COMAS												
	BASSOLS												
	GOMIS												
	TRIAS F. ALAVEDRA												
	LAPORTE												
	GUITART												
	X. TRIAS												
	MOLINS												
	VALLVÉ												
	FARRERES												
	BASSOLS												
	SUBIRÀ												
	ALEGRE												
	MED												
	VILALTA (i)												

1: CUENCA 2: PLANASDEMUNT 3: PUJALS 4: MARIMON 5: ISAC 6: OLIVERAS

\* En cursiva, els consellers membres d'Unió Democràtica de Catalunya

(i) Consellers independents en el moment del seu nomenament

\*\* Conseller d'Esquerra Republicana de Catalunya

Com passa en la majoria d'executius, els grans canvis que s'han produït en l'executiu català han estat aquells que s'han fet després de les eleccions<sup>36</sup>. Les reestructuracions que s'han fet fora d'aquest període normalment han afectat més d'un departament: poques vegades es fa un canvi que afecti un sol departament. Així, si ens fixem en el quadre 5, veiem com les dues grans remodelacions del Consell Executiu s'han fet després de les eleccions autonòmiques del 1984 i del 1988; concretament, la més àmplia va ser la que es va fer just després de les eleccions del maig del 1988: es va canviar els consellers de tots els departaments, tret del d'Economia i Finances, que va ser rellevat just abans de les eleccions, i dels d'Indústria i Energia i d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, en els quals es van mantenir Macià Alavedra i Josep Miró i Ardèvol, respectivament. En canvi, després de les eleccions del març del 1992, no es va fer cap remodelació, ja que es va considerar que calia mantenir l'equip de govern fins després de la celebració dels Jocs Olímpics de Barcelona. Després de l'estiu del 1992, només es va canviar un conseller, i no va ser fins a finals d'any que es va fer la darrera reestructuració, que només va afectar tres conselleries i, per tant, va ser més reduïda que les que es van fer després de les dues conteses electorals anteriors.

La distribució que es fa de les diverses conselleries entre els dos partits que estan coalitzats en el Govern de Catalunya es correspon amb una quota, que no només serveix per a l'adjudicació de càrrecs, sinó també per a la configuració de llistes electorals. L'aplicació d'aquesta quota, que és del 25% per a UDC i del 75% per a CDC<sup>37</sup>, en el consell executiu, ha comportat que Unió hagi tingut des del

---

<sup>36</sup> El mateix passa, per exemple, en el País Basc (MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)" A AUTORS DIVERSOS *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1578).

<sup>37</sup> Per configurar la quota, que es va començar a aplicar en la configuració de les llistes electorals per a les eleccions generals de l'1 de març del 1979, és a dir, en les primeres eleccions després de firmar-se el pacte entre CDC i UDC (el 19 de setembre del 1978), es van tenir en compte els resultats electorals que van obtenir les dues formacions de la coalició en les eleccions legislatives del 15 de juny del 1977. En aquelles eleccions, CDC va formar la coalició Pacte Democràtic per Catalunya (PDC), juntament amb el Partit Socialista de Catalunya (Reagrupament), Esquerra Democràtica de Catalunya i el Front Nacional de Catalunya. Unió Democràtica de Catalunya i el Centre Català van formar la coalició Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya (UCDCC). El PDC va obtenir 522.060 vots i la UCDCC, 174.077.



1980 fins al 1993 tres conselleries (l'atribució de tres conselleries a Unió s'ha portat a terme molt estrictament i només cal veure, per exemple, les reestructuracions del Consell Executiu durant la segona legislatura -quadre 5-). Però, mentre que el nombre de conselleries ha anat variant (del 1980 al 1984 n'hi havia dotze, del 1984 al 1988 onze, del 1988 al 1991 dotze, i a partir del 1991 tretze), el nombre de les que s'han adjudicat a Unió ha estat sempre el mateix. Així, en els períodes que van del 1980 al 1984 i del 1988 al 1991, Unió tenia exactament el 25% de les conselleries, mentre que en la segona legislatura va estar per sobre d'aquest percentatge i des del 1991, amb la creació del Departament de Medi Ambient, està per sota del 25%.

Però a més del nombre de conselleries, cal veure quines han estat les conselleries assignades a cada partit en l'aplicació d'aquesta *lotizzazione* (quadre 6).

#### Quadre 6

#### ASSIGNACIÓ DE CONSELLERIES A CDC I A UDC DES DEL 1980 FINS AL 1993

CONSELLERIES ASSIGNADES A CDC
Economia i Finances
Ensenyament
Sanitat i Seguretat Social
Política Territorial i Obres Públiques
Agricultura, Ramaderia i Pesca
Indústria i Energia
Benestar Social
Medi Ambient
CONSELLERIES ASSIGNADES A UDC
Adjunt a la Presidència
Treball
Justícia
CONSELLERIES ASSIGNADES A AMB DÓS PARTITS
Governació
Cultura
Comerç, Consum i Turisme

En primer lloc, cal dir que, mentre que les conselleries assignades a Unió sempre han estat cobertes per una persona afiliada al partit democristià, les

assignades a Convergència a vegades han estat cobertes per persones independents. Així, en el primer Consell Executiu, el de l'any 1980, hi havia quatre consellers independents (Cahner, Laporte, Oller i Sanuy), que eren titulars de conselleries assignades a Convergència (alguns d'aquests consellers van acabar afiliant-se a CDC). Des de llavors, els titulars dels departaments sempre han estat membres de CDC o d'UDC, tret de dos casos: el del conseller Hortalà, d'Esquerra Republicana de Catalunya, que va ser titular d'un departament assignat a Convergència i que ha estat l'única persona militant d'un altre partit que ha format part de l'equip de govern de Jordi Pujol, i el de l'actual conseller de Medi Ambient, independent, que, tot i que també està al capdamunt d'una conselleria assignada a CDC, pot semblar que equilibri la distribució per quotes entre ambdós partits.

Pel que fa a la importància de les conselleries, a Catalunya també es compleix la norma segons la qual en aquelles coalicions on hi ha un partit que predomina, aquest partit (a Catalunya, CDC) s'adjudica els ministeris més importants<sup>38</sup>. Així, és fàcil veure com els departaments que tradicionalment han estat assignats a Unió són departaments poc importants, amb poques competències i, de retruc, amb pocs recursos econòmics. Va ser en la segona

---

<sup>38</sup> En el País Basc també es pot percebre aquesta norma dels governs de coalició. Així, per exemple, el Decret 27/1987 d'11 de març sobre creació i reestructuració de departaments i determinació de funcions i àrees d'actuació del Govern, va repartir els diversos departaments a meitats (50% per al Partit Nacionalista Basc -PNB- i 50% per al Partit Socialista Obrer Espanyol -PSOE-). No obstant aquesta igualtat aparent, a més d'atorgar el càrrec de *lehendakari* al PNB i el de vice-president al PSOE, també es pot percebre «una tendència clara a atribuir al PNV los Departamentos de carácter horizontal, los que tienen un contenido más político y los que representan una identificación nacional (Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, Hacienda, Interior y Cultura). Al PSOE se le confiere la gestión de los que podemos denominar como la Administración prestacional por excelencia (Educación y Sanidad), así como las actividades sectoriales relacionadas con la actividad económica (Economía y Planificación, Industria e infraestructuras)». Amb el Decret 15/1991, de 6 de febrer, de creació, supressió i modificació dels departaments de l'Administració basca, aquesta norma que afavoreix el partit gran de la coalició encara es pot percebre més clarament, ja que hi ha un repartiment de departaments entre el PNB, Eusko Alkartasuna (EA) i Euskadiko Ezkerra (EE) de manera que «los órganos de mayor relieve y liderazgo, así como los Departamentos más políticos e importantes, han recaído en manos del PNV» (JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Administración y empleo público en la comunidad autónoma del País Vasco un balance" A AUTORS DIVERSOS *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco* Oñati: HAEE IVAP, 1991, vol III, pàg. 1375, 1381, 1383-1384, 1420, 1423). A Itàlia, on els governs de coalició han proliferat des de fa molts anys, «the largest coalition party -the Christian Democrats- has usually held control of the most important ministries of Interior, Defence, Foreign Affairs, Finance and Education» (COTTA, M. "Italy" A: BLONDEL, J., MÜLLER-ROMMEL, F. (ed.) *Cabinets in Western Europe*. Londres: MacMillan, 1988, pàg. 130).

legislatura on la presència d'Unió en l'executiu català va ser més forta, ja que va arribar a aconseguir les carteres de Cultura i de Governació. En la primera legislatura, en canvi, es pot dir que només tenia dos departaments i mig, ja que el Departament Adjunt a la Presidència tenia poquíssimes funcions, i fins i tot es pot pensar que es va crear per fer quadrar la quota. Actualment, des del 1988, Unió té assignats els departaments de Treball, Justícia i Comerç, Consum i Turisme, i, com hem vist, la suma de les seves partides pressupostàries no ha arribat mai a significar més del 5% del pressupost total destinat als departaments. Tot plegat ha creat un cert sentiment de discriminació en els alts càrrecs d'Unió de la Generalitat i en els quadres d'aquest partit, que ens pot portar a la disjuntiva següent: o la quota sobrerepresenta el partit democristià o, si és ajustada, s'està donant una situació d'injustícia en la qual aquest partit queda clarament perjudicat.

Una última observació referent als òrgans superiors de l'Administració és que, de les trenta-sis persones que han estat consellers, només quatre (11%) han estat prèviament secretaris generals (Vallvé, Basáñez, Vilalta i Cuenca)<sup>39</sup>, de les quals tres també han estat directors generals (Vallvé, Basáñez i Vilalta). A més, hi ha tres consellers més que havien estat directors generals i que no van passar pel càrrec de secretari general (Planasdemunt, Trias i Vidal de Llobatera i Marimon). Així doncs, la xifra de set o vuit, si tenim en compte el conseller Guitart-consellers que han passat prèviament per graus inferiors de l'Administració, que correspon a un de cada cinc<sup>40</sup>, si bé no em permet concloure que, com passa en

---

<sup>39</sup> A aquests quatre cal afegir-hi el conseller Guitart que va ser secretari general del Departament d'Ensenyament i Cultura de l'època Tarradellas, des del juny del 1978 fins al maig del 1980.

<sup>40</sup> En el període que va del 1931 al 1939, el 12% dels consellers havien estat prèviament alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (PITARCH, I. E. *Sociologia dels polítics de la Generalitat (1931-1939)*. Barcelona: Curial, 1977, pàg. 71). I si ens fixem en altres comunitats autònomes, podem dir que, per exemple, al País Basc, des del 1980 fins al 1989, només tres vice-consellers i tres secretaris han arribat a consellers, és a dir, un 12% dels consellers bascos han passat prèviament per aquestes categories (MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A: AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1589).

altres països<sup>41</sup>, la carrera administrativa -o, com diu Mattei Dogan, la «route mandarinale»<sup>42</sup> o el «tremplin mandarinale»<sup>43</sup>- o, per ser més precisos, el nivell d'alt càrrec, sigui un pas previ necessari per arribar al Consell Executiu, sí que permet dir que pot ser una de les vies per arribar-hi, sobretot en el cas d'aquells que hagin de ser titulars de conselleries assignades a CDC, ja que entre aquests set no n'hi ha cap d'Unió.

---

<sup>41</sup> En altres administracions, com la francesa, la carrera administrativa dels ministres és molt més clara «The phenomenon of the civil servant-minister has been one of the characteristic features of the Fifth Republic» (SULEIMAN, E. "From Right to Left Bureaucracy and Politics in France". A SULEIMAN, E. (ed.) *Bureaucrats and Policy Making* Nova York Holmes & Meier, 1984 pàg 126) Així «between 1959 and 1981 on average 41 per cent of French Ministers were drawn from the upper echelons of the Civil Service» (MÉNY, Y. *Government and Politics in Western Europe* Nova York Oxford University Press, 1993, pàg 328) Pel que fa al cas francès, vegeu també BIRNBAUM, P. *Les sommets de l'État* Paris Seuil, 1977, pàg 77, DOGAN, M. "Filières pour devenir ministre de Thiers à Mitterrand" A *Pouvoirs* 1986, núm 36, pàg 53-55, GAXIE, D. "Immuables et changeants les ministres de la Ve République" A *Pouvoirs* 1986, núm. 36, pàg 69, BAECQUE F. de "Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique?" A *Pouvoirs* 1987, núm 40, pàg 61-80, PORTELLI H. "L'évolution du personnel gouvernemental" A *Le débat* 1988 núm 52 pàg 24-31 I també a l'Administració espanyola, ja que el 48% dels ministres que hi va haver entre el 1976 i el 1986 prèviament havien ocupat un càrrec de designació política dins de l'Administració BAR, A. "Spain" A BLONDEL, J., MULLER-ROMMEL, F. (ed.) *Cabinets in Western Europe* Londres MacMillan, 1988, pàg 116, i també en el règim franquista «Un régimen de tan dilatada experiencia era lógico que reclutase a sus hombres claves en posesión de un adecuado rodaje burocrático, que les hubiera hecho conocedores de las entrañas y resortes de la maquinaria estatal. Y así fue, en general. La casi treintena de subsecretarios [ . . . ], la superación de dicha cifra por los directores generales [ . . . ] la quincena larga de gobernadores civiles -sobre los que es pertinente aclarar también que varios de ellos desempeñarían con posterioridad direcciones generales y hasta subsecretarías- y, en fin, la decena corta de embajadores ponen de relieve de manera irrefragable la solidez formal del *cursus honorum* de la élite ministerial franquista» (CUENCA, J. M., MIRANDA, S. "La élite ministerial franquista" A *Revista de Estudios Políticos*, 1987, núm 57, pàg 142)

Finlàndia (NOUSIAINEN, J. "Bureaucratic Tradition, Semi-presidential Rule and Parliamentary Government the Case of Finland" A *European Journal of Political Research* 1988, núm. 16, pàg. 239), Suècia i Austria (SEGATTI, P. "Chi sono i ministri in Svezia, Austria e Gran Bretagna". A *Rivista Italiana di Scienza Politica* 1988, núm 2, pàg 267, BLONDEL, J. "Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government the Cases of Austria and Belgium" A *European Journal of Political Research* 1988, núm 16, pàg 64) són també països on es pot percebre aquest fenomen. En canvi, a la Gran Bretanya (SEGATTI, P. "Chi sono i ministri in Svezia, Austria e Gran Bretagna". A *Rivista Italiana di Scienza Politica* 1988, núm. 2, pàg 267) i a Bèlgica (BLONDEL, J. "Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government the Cases of Austria and Belgium". A *European Journal of Political Research* 1988, núm 16, pàg 64) és més difícil trobar ministres que hagin fet carrera dins de l'Administració

<sup>42</sup> DOGAN, M. "How to Become a Minister in France. Career Pathways 1870-1978". A *Comparative Politics* 1979, núm. 12, pàg 1-26

<sup>43</sup> DOGAN, M. "Filières pour devenir ministre de Thiers à Mitterrand". A *Pouvoirs*, 1986, núm. 36, pàg 53

### 2.3. Càrrecs de designació política: els alts càrrecs

L'article 5.3 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, diu que són alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat els secretaris generals i els directors generals. Tot i que cada conseller té l'atribució de proposar al Govern el nomenament i el cessament dels alts càrrecs del seu departament (article 12 e) de la Llei 13/1989), qui legalment nomena i separa els alts càrrecs és el Govern, tal com estableix l'article 71 g) de la Llei 3/1982, de 25 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat.

#### 2.3.1. Secretaris generals

Des del punt de vista jeràrquic, els secretaris generals estan situats per sota del conseller, mentre que els directors generals ho estan per sota dels secretaris generals. La jerarquia, dins de qualsevol Administració, és un element força important, ja que no només en depèn la negociació quotidiana sinó també, simplement, la comunicació entre els alts càrrecs dins del departament i entre departaments. A més, «the higher one's position in the bureaucratic pyramid, the greater one's influence and impact»<sup>44</sup>.

Un cas especial és el secretari general de la Presidència, que, si bé té rang de secretari general, actua com un conseller, ja que dirigeix el Departament de la Presidència i assisteix a les reunions setmanals del Consell Executiu<sup>45</sup>; en canvi, poques vegades assisteix a les reunions del Consell Tècnic, a les quals assisteixen

---

<sup>44</sup> KOH, B. C. *Japan's Administrative Elite*. Berkeley, Califòrnia: University of California Press, 1989, pàg. 124.

<sup>45</sup> Així ho estableix en el Decret 200/1986, de 4 de juliol, de reestructuració de la Secretaria General de la Presidència i creació de la Secretaria General Adjunta, i el Decret 108/1982, de 12 de maig, al qual remet l'anterior.

els secretaris generals de tots els departaments<sup>46</sup>. Qui realment exerceix les funcions de secretari general en el Departament de la Presidència i qui assisteix a les reunions del Consell Tècnic és el secretari general adjunt<sup>47</sup>. I és per això que, en aquest treball d'investigació, s'hi han inclòs tots dos càrrecs.

Quant a les funcions que tenen assignades els secretaris generals, la Llei 13/1989 les enumera en l'article 13. Hi podem veure com, a més de funcions de tipus tècnic, els secretaris generals també tenen funcions polítiques que incideixen clarament en les polítiques que porta a terme el departament. Així, només llegint aquest article ja podem desprendre'ns de la idea, molt freqüent en els directors generals, que els secretaris generals són càrrecs amb funcions exclusivament tècniques. A més, cal tenir present que aquest càrrec va passar de denominar-se *secretari general tècnic* a denominar-se *secretari general*, sense el qualificatiu de *tècnic*, la qual cosa implica, com ho destaquen els secretaris generals, que es va voler donar un perfil més polític a aquesta figura.

Les funcions que la Llei atribueix als secretaris generals són:

1. Representar el departament per delegació del conseller i exercir, sota la direcció del titular del departament, les funcions que aquest li delegui.
2. Assumir la inspecció dels centres, les dependències i els organismes adscrits al departament, sense perjudici de les atribucions pròpies dels directors generals, i dirigir i organitzar els serveis generals del departament.
3. Vetllar per l'organització, la simplificació i la racionalització administratives, i assegurar el suport tècnic i jurídic general del departament.
4. Ser l'òrgan de comunicació amb altres administracions i entitats que

---

<sup>46</sup> Una figura similar a la del secretari general de la Presidència la trobem també en altres administracions com per exemple, la italiana (COTTA, M "Italy". A BLONDEL, J, MULLER-ROIMMEL, F (ed) *Cabinets in Western Europe* Londres MacMillan, 1988, pàg 129).

<sup>47</sup> Així ho estableix també el Decret 200/1986, de 4 de juliol, en el seu article 2.2:  
«El Secretari General Adjunt de la Presidència exercirà, respecte a les Direccions Generals esmentades a l'apartat anterior, les funcions pròpies dels Secretaris Generals dels Departaments, i també les que li delegui el titular del Departament de la Presidència.

Així mateix, assistirà a les reunions dels Secretaris Generals dels Departaments com a representant del Departament de la Presidència, formarà part de totes les Comissions Interdepartamentals i de tots els Organismes on estigui representat el Departament de la Presidència i donarà suport administratiu a les Comissions i als Organismes adscrits al Departament».

tinguin relació amb el departament i amb altres departaments, organismes i entitats que en depenen, sense perjudici de les atribucions que tenen els directors generals sobre aquesta qüestió.

5. Coordinar l'actuació del departament en relació amb les transferències de funcions i serveis.

6. Ser el cap superior de tot el personal del departament i resoldre els assumptes que afecten aquest personal, llevat que pertocin al conseller; contractar el personal laboral, i nomenar els funcionaris interins del departament.

7. Coordinar, sota la direcció del conseller, els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i dels organismes adscrits al departament.

8. Tramitar les disposicions generals i, si escau, elaborar-les i fer-ne l'estudi i l'informe.

9. Elaborar, conjuntament amb els directors generals, l'avantprojecte de pressupost del departament per sotmetre'l al conseller, tramitar el dels organismes i les entitats adscrits al departament, i dirigir i controlar la gestió del pressupost del departament.

10. Supervisar l'adquisició de subministraments, béns i serveis, i també els expedients de contractació de qualsevol tipus, autoritzar les despeses dins els límits que estableixi el reglament i fer informe de les propostes de les despeses que excedeixin aquests límits.

11. Elaborar els programes de necessitats del departament i exercir les altres funcions que la legislació vigent els atribueixi.

12. Proposar les reformes encaminades a millorar i perfeccionar els serveis dels diferents centres del departament i preparar els mètodes de treball, tenint en consideració els costos i el rendiment<sup>48</sup>.

A les dotze funcions de l'article 13<sup>49</sup>, cal afegir-hi que els secretaris

---

<sup>48</sup> Aquesta última funció va ser introduïda gràcies a una esmena del grup mixt

<sup>49</sup> Aquestes funcions són les que acostumen a tenir, en altres administracions estrangeres, els que ocupen el nivell més alt del departament. Així, un *permanent secretary* de l'Administració britànica té quatre funcions principals: «he is the minister's most immediate adviser on policy; he is the 'managing director' of the day-to-day business of the department, and he has ultimate responsibility for the staffing and organization of the department» (DREWRY, G., BUTCHER, T. *The Civil Service Today* Oxford: Basil Blackwell, 1991, pàg. 139).

generals dels diversos departaments integren el Consell Tècnic, al qual, com preveu l'article 17, correspon fer l'anàlisi i l'estudi de les disposicions i els afers que han de ser sotmesos a l'aprovació del Govern. Els articles 13 i 17 són, en definitiva, la justificació legal de la ubicació jeràrquica que la mateixa Llei assigna a la figura del secretari general.

Aquestes funcions i el fet de ser la segona autoritat del departament, fan dels secretaris generals una figura conflictiva dins de l'Administració catalana<sup>50</sup>. Aquesta conflictivitat, expressada pels directors generals i, a vegades, reconeguda pels mateixos secretaris generals, té l'origen, no només en les seves funcions polítiques, sinó també en les tècniques. Així, començant per aquestes últimes, el fet d'assumir funcions com les de la simplificació i la racionalització administratives o les de la contractació del personal laboral i el nomenament de funcionaris interins, fa que sovint siguin criticats pels directors generals del departament, que no veuen de bon ull aquest control o la necessitat d'aquest vist-i-plau del secretari general, que pot arribar a encotillar, segons expressen alguns directors generals, la seva capacitat de gestió. Un altre punt conflictiu entre els secretaris generals i els directors generals és la negociació interna del pressupost. Els secretaris generals han de portar a terme una negociació doble: d'una banda, una d'intradepartamental amb els seus directors generals i, d'una altra, una d'interdepartamental amb la resta de secretaris generals, amb el secretari general d'Economia i Finances i amb l'interventor general. Aquesta negociació dins i fora del departament situa els secretaris generals en una posició incòmoda, però, alhora, amb una capacitat d'iniciativa elevada, ja que en la negociació interna a vegades el secretari general decideix, juntament amb el conseller, quines direccions generals s'han de potenciar en cada exercici pressupostari, i això, en general, no agrada als directors generals. Cal advertir, però, que la negociació interna de cada departament no té unes característiques homogènies, perquè en bona part depèn de qui sigui el conseller, de qui sigui el secretari general i de quins siguin els directors generals. Hi ha

---

<sup>50</sup> La conflictivitat de la figura del secretari general també la trobem en altres administracions, com, per exemple, la francesa, en la qual el poder del secretari general xoca amb el del director del gabinet i, fins i tot, amb el del ministre (SULEIMAN, E. N. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton (Nova Jersey): Princeton University Press, 1974, pàg. 215-216).



secretaris generals que saben o poden imposar el seu criteri pressupostari i d'altres que, en canvi, el que fan és deixar que la negociació es faci entre direccions generals i després adoptar la decisió presa, i, només en cas que no s'arribi al consens, prendre llavors la iniciativa. I també hi ha departaments on és el conseller el que, d'entrada, imposa els criteris de distribució del pressupost sense escoltar gaire les peticions dels alts càrrecs.

És evident que el secretari general, com a segona autoritat del departament i com a persona amb funcions polítiques, pot arribar a ser un filtre en la relació entre els directors generals i els consellers. Pel que fa a les funcions polítiques, doncs, als directors generals tampoc els agrada la interposició d'una tercera persona, el secretari general, en el diàleg polític entre ells i els consellers<sup>51</sup>. Això, segons alguns directors generals, pot alentir o, fins i tot, paraitzar les decisions polítiques de les direccions generals. En aquest aspecte, com en l'anterior, segons quins siguin els alts càrrecs del departament, la balança pot anar més a favor del secretari general o dels directors generals, o, encara més, d'un determinat director general. No obstant això, la proximitat entre el conseller i el secretari general fa que aquest generalment estigui més ben situat que els directors generals a l'hora de resoldre conflictes interns

Més endavant, quan s'analitzi l'agenda política dels secretaris generals, la seva influència en la presa de decisions en el departament, la seva autoubicació dins de l'eix tècnic-polític i altres indicadors, veurem el pes polític i la influència dels secretaris generals en els diversos departaments. Però de moment, ja trobem alguns factors que ens indiquen clarament la seva força política dins dels departaments i la possibilitat que tenen d'impulsar o bloquejar les actuacions dels directors generals

En primer lloc, com he dit, la Llei els situa com la segona autoritat jeràrquica dins del departament després del conseller. I dins de l'Administració, com també

---

<sup>51</sup> De la mateixa manera que a l'Administració francesa «the cabinet was accused by the Directors of having become a screen between the administration and the minister, of being a parallel hierarchy, of trying to take over the functions of the Directors» (SULEIMAN, E. N. *Politics, Power, and Bureaucracy in France* Princeton (Nova Jersey) Princeton University Press, 1974, pàg 204).

he dit, la jerarquia és important, i la tendència és que, a mesura que els càrrecs van pujant dins l'escala jeràrquica de l'administració, el seu contingut polític és més elevat. Per tant, el contingut polític del perfil de la segona autoritat de qualsevol departament administratiu, com el del secretari general, és difícil de dissimular.

En segon lloc, la Llei assigna als secretaris generals unes funcions polítiques clares: representar el departament per delegació del conseller, comunicar-se amb altres administracions i entitats relacionades amb el departament, coordinar l'acció del departament en relació amb les transferències de funcions i de serveis, coordinar els programes i les actuacions de les direccions generals i dels organismes adscrits al departament, etcètera.

En tercer lloc, les principals funcions tècniques que tenen assignades -com les qüestions relacionades amb el pressupost i amb el personal del departament- tenen una influència decisiva sobre aspectes polítics.

En quart lloc, els secretaris generals són persones d'absoluta confiança dels consellers i, fins i tot, es pot considerar com el càrrec de més confiança que té el conseller dins del departament. Així, com veurem, mentre que el canvi d'un conseller comporta a curt termini un canvi del secretari general, aquest fet és més difícil de percebre en el cas de s directors generals, el perfil dels quals requereix una dosi més alta d'especialització.

En cinquè lloc, i sense ser l'últim en importància, els secretaris generals es reuneixen setmanalment en l'anomenat Consell Tècnic, en el qual, com estableix l'article 17 de la Llei 13 1989, analitzen i estudien les disposicions i els afers que han de ser sotmesos a l'aprovació del Govern. És a dir, impulsen, endarrereixen o paralitzen aquelles qüestions que hauran de ser discutides pels consellers i pel president de la Generalitat; en definitiva, doncs, fan l'agenda del Consell Executiu i la debaten prèviament<sup>52</sup>.

Però malgrat ser una figura bàsica del departament i malgrat ser una figura d'una preeminència política destacable, alguns secretaris generals consideren que

---

<sup>52</sup> Com ho fa la Comisión General de Subsecretarios a l'Administració central espanyola. Per veure gràficament la importància de la Comisión General de Subsecretarios vegeu: BAR, A. "Spain: A Prime Ministerial Government" A: BLONDEL, J.; MÜLLER-ROMMEL, F. (ed.). *Cabinets in Western Europe*. Londres: MacMillan, 1988, pàg. 110.

les funcions que comporta el seu càrrec fan que aquest sigui poc gratificant. En primer lloc, pels conflictes que, com he dit, genera la seva activitat, els quals es produeixen entre alts càrrecs i, per tant, tenen un contingut i unes conseqüències polítiques notables. I en segon lloc, perquè aquesta activitat té un àmbit de projecció que poques vegades va més enllà del departament i pràcticament mai més enllà de l'Administració. El fet que les seves funcions no tinguin com a destinataris directes els ciutadans fa que aquests els coneguin menys o, fins i tot, gens. En canvi, això no passa en el cas dels consellers ni tampoc dels directors generals, la gestió dels quals té un ressò que gairebé sempre va més enllà de la mateixa Administració i que afecta directament determinats sectors socials. Això fa que, com expressen diversos secretaris generals, hagin de fer "la feina bruta del departament i no surtin mai a la foto".

La permanència dels secretaris generals en el càrrec es pot dir que depèn de la permanència del conseller. Quan canvia el conseller, poc després també acostuma a haver-hi un canvi de secretari general. D'això es dedueix que els consellers volen cobrir aquest càrrec amb persones d'absoluta confiança, la qual cosa és també un indicador de la importància del càrrec. Si ens fixem, doncs, en els canvis de consellers i de secretaris generals des del 1980 fins al 1993, podem veure fàcilment aquesta tendència. En els quadres següents, on hi ha els noms i els cognoms dels consellers i dels secretaris generals, i les dates dels decrets de nomenament i de cessament per departaments, hi trobem tots aquests canvis (en negreta hi ha els secretaris generals que s'han mantingut després del canvi de conseller).