

EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Jaime Rodríguez-Arana*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN, REFORMAS Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. / REFORMA Y MODERNIZACIÓN EN LAS AUTONOMÍAS. / PROCESO DE CREACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. / PRIMEROS INTENTOS DE REFORMA. / SEGUNDO PERIODO DE REFORMAS Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. / CONCLUSIONES.

Introducción.

Reformas y modernización de la Administración Pública

La preocupación por los distintos procesos de lo que ha venido a denominarse reforma o modernización administrativa es constante a lo largo de la reciente historia de las Comunidades Autónomas, en la que se han sucedido intentos y propuestas para buscar la adecuación estructural y funcional de la Administración pública autonómica a la prestación de una pluralidad de servicios públicos y a la realización del resto de sus actividades en consonancia con el dinamismo de la sociedad en la que se desenvuelve.

En términos generales, las transformaciones observadas en las Comunidades Autónomas desde una perspectiva de la gestión pública son bastante similares. Todo un conjunto de fenómenos como la preocupación por la eficacia pública, la búsqueda de la calidad en la prestación de los servicios públicos con la consiguiente orientación al ciudadano, supuestos de descentralización territorial y funcional o mayor participación en la gestión de servicios, son intentos de generar instrumentos que fortalezcan la idea de servicio público, tan necesaria hoy en día.

La práctica totalidad de los procesos de reforma y modernización administrativa de las Autonomías se declaran dirigidos, como es lógico, a conseguir una Administración Pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano.

De esta manera, se pone de manifiesto un dato de importancia capital: los modelos políticos y administrativos han de construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas. Esto es, en mi opinión, el «*punctum dolems*» de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se

* El autor agradece al investigador del INAP Alfredo González su valiosa colaboración en este estudio.

tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano.

La legitimación de la Administración pública, lo sabemos bien, ha de basarse en los resultados, en la capacidad de la acción pública para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo cual implica inevitablemente dar prioridad a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos considerados como destinatarios, siempre desde el contexto del principio de legalidad y teniendo que la función de la Administración se justifica en la medida en que sirve con objetividad

Por otra parte, la configuración del Estado social y democrático de derecho supone una nueva funcionalidad de la Administración Pública.

En realidad, durante estos años, todos los gobiernos, y también los autonómicos, se han planteado cómo mejorar la eficacia administrativa, como introducir reformas que modernicen la Administración.

La sociedad está inmersa en un profundo y continuo cambio en prácticamente todos los campos: social, económico, político y tecnológico, lo que va a originar un constante esfuerzo de adaptación a la realidad por parte de las Administraciones públicas: la aparición de fenómenos como el de la inmigración, el continuo desarrollo de nuevas técnicas audiovisuales o la creación de las autonomías en España obligan a respuestas en un plazo breve de tiempo y a profundas reestructuraciones en la Administración invitándolas a un continuo proceso de mejora y adaptación. Podemos definir la modernización administrativa como una puesta al día permanente de la Administración en función de las exigencias del momento y del lugar. Pues bien, esta modernización va a consistir en un proceso constante, siempre inacabado. Nunca se podrá afirmar, por tanto, que se alcanzó la modernización de algún organismo pues el cambio en el resto del entramado social no se detiene nunca.

La realidad administrativa no será en el futuro sólo lo que es hoy, sino que será, a partir de lo que es, lo que los responsables públicos hagan que sea. No lo que quieran, sino lo que de hecho hagan. Porque nuestros antecesores administrativos quisieron, –muy probablemente– dejarnos a nosotros el mejor de los mundos administrativos. Igual que tal cosa pretenden los responsables de hoy con las generaciones futuras. Pero no somos ingenuos ni visionarios: nuestra comprensión de los problemas –de la realidad– es limitada, y nuestra capacidad de acción, otro tanto o más.

Lo que llamo el sentido de la realidad, la capacidad para distinguir lo bueno, lo malo, lo mejor, lo peor, lo pésimo y lo óptimo; el sentido práctico y la imaginación para abordar con decisión y con prudencia los problemas convenientemente priorizados; el equilibrio para que las soluciones no sean unidireccionales y tomen en cuenta a todos los sectores sociales, sin exclusión; la moderación, consecuencia lógica de todo lo anterior, que lleva de la mano a desechar cualquier solución que se presente con pretensiones de globalidad y con la etiqueta de definitiva. Ni el conformismo estático o esclerótico de lo que algunos llaman derecha; ni el inconformismo dinámico y compulsivo de lo que llaman izquierda. Reformismo, le llamo y, en el marco de los procesos de modernización en las Comunidades Autónomas, es un dato bien patente.

Esta voluntad de reforma va a crear dentro de la ciencia de la Administración una corriente de estudios centrados específicamente sobre la reforma administrativa, que pueden incluir dentro de sí los estudios de gestión pública, pues son un elemento de importancia vital para la reforma y modernización administrativa. Hoy, nos corresponde aplicar este enfoque a la situación de las Comunidades Autónomas.

Entre las propuestas de mejorar el desempeño y de revitalizar la Administración destacan las que propone: desburocratizar, es decir, eliminar el papeleo innecesario y las reglas de procedimiento no funcionales; presentación pública de cuentas; una ética pública que cree un ambiente propicio para el buen desempeño de la función pública; permitir las quejas sobre el desempeño y manejo de la ejecución de la Administración; favorecer la participación del público en las actuaciones de la Administración; incrementar el status de los funcionarios públicos, muy deteriorado en relación con el de los trabajadores del sector privado y ampliar los estudios e investigaciones sobre la Administración pública. Podemos perfilar de este modo una Administración del siglo XXI que será una Administración receptiva, una Administración que invierta el organigrama de los servicios; que cultive un nuevo espíritu, nuevos valores, el valor servicio, el valor de perfección frente al perfeccionismo, la rapidez en las prestaciones, la calidad del producto...; en fin, que asuma una actitud ética de servicio.

La literatura sobre reforma y modernización administrativa consiguió, debido a la gran importancia y interés del tema, un gran desarrollo en nuestro tiempo y nos demuestra en estos momentos una gran cantidad de experiencias, bien afortunadas, bien fracasadas, de distintas experiencias y de técnicas y procedimientos que persiguen el resultado de una Administración más eficaz, transparente y mejor gestionada. La venturosa realidad, con matices, de las experiencias puestas en marcha por las Comunidades Autónomas, así lo atestiguan.

Reforma y modernización en las autonomías

Los procesos de reforma y modernización administrativa que desde hace más de dos décadas se vienen impulsando en los países de la OCDE han encontrado en la realidad administrativa española una importante acogida y han experimentado un singular desarrollo desde finales de la década de los ochenta. Si bien no hay duda de que todo proceso de reforma, también en las Administraciones públicas, es, por definición, un proceso de carácter permanente pues en lo esencial trata de adaptar estructuras y procesos a los diferentes cambios que se producen en su entorno, lo cierto es que ha sido en los últimos años cuando la rapidez de estas transformaciones han exigido la realización de profundas modificaciones en los distintos aparatos públicos centradas básicamente en la mejora de la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa, el desarrollo de las capacidades directivas, el cambio de cultura administrativa y la transformación de las organizaciones públicas hacia la prestación de servicios de calidad.

El proceso de modernización de la Administración del Estado iniciado en 1989

ha sido objeto de atención de un número importante de autores, que desde la óptica de la ciencia de la administración, la ciencia política o el derecho administrativo han abordado sus diversos aspectos (Nieto, 1992, Ortega, 1996, Villoria, 1996). Más recientemente, los procesos de reforma en los ámbitos local y autonómico han sido objeto de diferentes análisis de carácter descriptivo (Ortega, 1997, Echeberría, 1995, Canales, 1997), si bien la escasez de datos en la mayoría de las ocasiones han dificultado la obtención de resultados plenamente satisfactorios.

Los procesos de modernización de las Administraciones autonómicas en España se inscriben, además, en la corriente de reformas organizativas de los niveles intermedios de gobierno en Estados descentralizados (VV.AA., 2001; Wollman, 2001), por lo que constituyen un elemento fundamental de la redefinición y mejora del funcionamiento de las relaciones interadministrativas.

A efectos del presente artículo, opto por el empleo del término *modernización y reforma* –que empleo como sinónimos– para referirnos de manera amplia a todos aquellos planes, programas, medidas y actuaciones concretas que tienen como fin último mejorar diferentes aspectos de las Administraciones Autonómicas para asegurar un mejor funcionamiento de las mismas en el cumplimiento de los fines que tienen encomendados.

En una periodificación que ha sido ampliamente aceptada Subirats y Ramió (1996) señalan que los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas han atravesado tres etapas diferentes. La primera (1980-1987) de creación, fundación e institucionalización. La segunda (1987-1991) de consolidación y expansión. Y la tercera (1991-1995), caracterizada como fin de ciclo y agotamiento del modelo de crecimiento sostenido.¹ Sobre esta división cabe suponer otra basada en las experiencias de reforma y modernización de las Administraciones autonómicas desde su creación. De esa manera, se asiste a un primer periodo de reformas caracterizado por tratarse, en su mayoría, de medidas parciales, a veces sólo mejoras puntuales, que pretendían agilizar el funcionamiento administrativo mediante procesos de racionalización de unidades, procedimientos y sistemas de coordinación y que abarcaría desde mediados de la década de los ochenta hasta mediados de la de los noventa, momento en que a pesar de considerar necesarias muchas de esas reformas para la mejora de la prestación de servicios, se tomó conciencia de los límites del propio modelo burocrático y de la necesidad de adaptar las organizaciones administrativas a las nuevas exigencias del entorno social, económico y cultural

De esta manera, posteriormente y ante la concurrencia de un conjunto de factores diverso, comienzan procesos más ambiciosos de modernización y reforma que tratan de actuar conjuntamente sobre una multiplicidad de elementos bajo los principios de economía, eficacia, eficiencia, calidad y orientación al ciudadano.

Dada la heterogeneidad de los casos, es complicado hablar de una fecha de

1. Puede añadirse un cuarto periodo que comenzaría en 1997 y se caracterizaría por los trasposos de educación y sanidad a las Comunidades del artículo 143, la reforma del sistema de financiación autonómica y la consolidación de los programas de modernización administrativa.

inicio y de una fecha final para el diseño de un marco temporal común dentro del que se desenvuelven las acciones de reforma que comparten características similares. Así, puede decirse que en cada una de las Comunidades el punto de inflexión entre la aplicación de mejoras parciales y la elaboración de amplias estrategias de modernización, se produce en un año diferente, siendo la Xunta de Galicia la primera en adoptar una estrategia con las nuevas características a partir del Plan aprobado en febrero de 1990.

El resto del artículo trata de estudiar brevemente el proceso de creación institucional de las Administraciones autonómicas, dar cuenta de las primeras medidas de reforma durante la década de 1980 y los primeros años de la de 1990 y detenerse más en profundidad en los proyectos globales de modernización administrativa de los últimos años.

Proceso de creación de las administraciones de las Comunidades Autónomas

Como resultado del principio de autonomía organizativa de las instituciones de autogobierno reconocido en el artículo 148.1 de la Constitución, en todos los Estatutos de Autonomía y en las Leyes autonómicas de Gobierno y régimen jurídico de las Administraciones públicas, las Comunidades Autónomas configuraron modelos organizativos y de funcionamiento de carácter burocrático siguiendo en lo esencial la división departamental y fragmentada de la Administración del Estado (Aja et al., 1985; Echebarría, 1995; Subirats y Ramió, 1996, Bañón y Paniagua, 2000), reproduciendo de esa manera las virtudes y defectos que ya entonces se predicaban de la organización estatal.

Ante la inevitable pregunta de por qué las nuevas organizaciones desaprovecharon la oportunidad de innovar en la configuración de sus estructuras administrativas, emergen tres explicaciones complementarias y que, por orden de importancia, vendrían a ser: Ausencia de referentes alternativos válidos, un estado general de urgencia política y la existencia de ciertas condiciones en términos organizativos en algunos traspasos de competencias:

Ausencia de modelos alternativos

En el momento de creación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas tan sólo existían dos referentes a considerar a la hora de configurar sus organizaciones. Rechazada la búsqueda de nuevos modelos de organización inspirados en las experiencias de los países del entorno, los dos únicos modelos que se tuvieron en cuenta fueron el de la Administración del Estado y el de las Diputaciones provinciales. El resultado fue que la mayoría de Comunidades Autónomas optaron por la adopción de la estructura estatal frente a la de las diputaciones, que fueron rechazadas en parte por su escasa operatividad en organizaciones de mayor tamaño, en parte por criterios de «prestigio» político y, sobre todo, por el papel desempeñado por los funcionarios del Estado, sobre todo de los cuerpos superiores, que influyeron en el diseño de las nuevas admi-

nistraciones. A pesar de lo anterior, cabe destacar la incidencia de las antiguas Diputaciones provinciales en algunos elementos de la estructura orgánica de las Comunidades uniprovinciales y en las especificidades propias del País Vasco y de Navarra.

Urgencia política

La innovación en la configuración organizativa y en el funcionamiento de las Administraciones autonómicas no aparecieron en aquellos primeros años en las agendas políticas de los Gobiernos autonómicos, más preocupados por poner en marcha políticas públicas de prestación de servicios que por replantearse las estructuras y los marcos de gestión a través de los que éstas se iban a llevar a cabo (Echebarría, 1995, Giménez Abad, 1996). Tuvieron que pasar varios años para que las disfunciones organizativas y de funcionamiento pasaran a ocupar un papel destacado en las prioridades políticas de las distintas Comunidades Autónomas.

Trasposos condicionados de competencias

Algunos autores consideran que ciertos decretos de transferencias pudieron invadir la potestad de autoorganización de las autonomías, condicionando el ejercicio de las competencias a través de órganos preexistentes o de nueva creación (Echevarría, 1995).

En cualquier caso, los aparatos públicos de las Comunidades Autónomas se basan en las Consejerías, que agrupan un conjunto de unidades bajo criterios de racionalidad, los órganos que componen el «círculo político administrativo» (Jiménez Asensio, 1998), en general, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales Técnicas y las Direcciones Generales, y el círculo burocrático, integrado por Subdirecciones Generales –o áreas o divisiones–, Servicios, Secciones y Negociados. Las principales especialidades son las constituidas por la existencia de Viceconsejerías en Andalucía, Asturias, Canarias, Madrid y el País Vasco, la simplicidad del modelo organizativo en Navarra –sin Secretaría General– y la ausencia de Servicios, Secciones y Negociados en el País Vasco (Subirats y Ramió, 1996).

La mimesis respecto de la organización y funcionamiento de la Administración del Estado se extendió más allá de la estructura departamental de cada Consejería. Así, se procedió desde el principio a la configuración de la Administración institucional a través de la creación de organismos autónomos y otros entes instrumentales con distintos nombres y diferente regulación, lo que respondía, según los casos, a objetivos relacionados con el desarrollo competencial y prestacional y a la necesidad de separar funcionalmente la gestión de determinados servicios para evitar, en aras de la eficacia y eficiencia, la rigidez excesiva de la organización departamental. Por otra parte, la Administración periférica de algunas Comunidades Autónomas pluriprovinciales repitió en lo esencial la configuración estatal y ello a pesar de las previsiones estatutarias y legislativas y del

Informe de la Comisión de Expertos, que establecían la posibilidad de delegar la gestión de las competencias propias en órganos de naturaleza provincial. De ese modo se implantaron tres modelos diferentes de Administración periférica, una que integraba los servicios en una única delegación territorial (Aragón, Castilla y León y Cataluña), otra los hacía depender de las respectivas Consejerías (Galicia, Andalucía) y la del País Vasco, que subordinaba los servicios a las respectivas direcciones. (Echebarría, 1995).

Por lo que se refiere al origen, composición y características de los puestos directivos, en los primeros tiempos del autogobierno se procedió a la multiplicación de los cargos de confianza en detrimento de una amplia estrategia de profesionalización de los puestos que componían las cúpulas administrativas.² Además, la ausencia de una legislación estatal básica postconstitucional en materia de función pública hasta 1984 motivó que la mayoría de Comunidades se lanzaran a procesos de selección y reclutamiento singulares. De esa manera, junto con funcionarios traspasados de la Administración del Estado y de las Diputaciones provinciales, se procedió al reclutamiento de funcionarios autonómicos, a la firma de contratos laborales indefinidos y temporales y a la incorporación de asesores en puestos de designación política de carácter eventual. La aprobación de la Ley 30/1984 de Medidas de Función Pública, que provocó la aprobación sucesiva de las leyes autonómicas,³ vino a ordenar la materia en torno a las bases establecidas por el Estado respetando los principios de autonomía organizativa y financiera de las Comunidades Autónomas, al dejar a éstas libertad para regular todo lo referido a la estructura orgánica o dimensión objetiva de la función pública, incluido el sistema de gestión de recursos humanos (Sánchez Morón, 1998).⁴

Primeros intentos de reforma

La misma urgencia política que orientaba la acción de los ejecutivos autonómicos durante los primeros años del autogobierno en los que se priorizaba más la cantidad que la calidad de los servicios que prestaban como instrumento de afianzamiento institucional y de legitimación ante los ciudadanos en un contexto de expansión del gasto público en el conjunto del Estado, motivó que las reformas administrativas propuestas y ejecutadas durante la década de los ochenta

2. Sólo se reservaba el cargo de Director General a funcionarios mediante el procedimiento de libre designación en Aragón, Cantabria y Murcia, a pesar de que por sí solo este mecanismo no implica la profesionalización del sistema (Jiménez Asensio, 1998). En cualquier caso, actualmente sólo permanece vigente esta cláusula en la Comunidad de Murcia.

3. La STC 99/1987, de 11 de junio motivó que buena parte de las Leyes aprobadas con anterioridad a esa fecha fueran modificadas para adaptarse a la misma.

4. Sin embargo, desde algunas Comunidades Autónomas se consideró que se dejaba un margen demasiado reducido a las Administraciones autonómicas para regular sus propias políticas de personal (Huidobro, 1993).

ta y parte de la de los noventa se caracterizaran por sus modestas pretensiones, ya que más que plantear grandes programas de reforma,⁵ respondían a la necesidad asumida de solucionar aspectos parciales, como la informatización de los puestos de trabajo y la gestión de algunos procedimientos, el comienzo de la orientación a los ciudadanos, la reducción de trámites burocráticos innecesarios o la puesta en práctica mejoras organizativas puntuales dentro de algunos departamentos.

Lo cierto es que no se daban entonces las circunstancias internas ni externas que motivaran replanteamientos de fondo sobre el papel de las Administraciones autonómicas en sus relaciones con la sociedad y ello a pesar de que ya desde diferentes instancias comenzaban a detectarse graves problemas de funcionamiento que trataron de corregirse a través de estas acciones concretas.

En 1985, la Diputación General de Aragón remitió a las Cortes un «Informe sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma», acompañado de una propuesta de directrices de actuación, a través de las que se diseñaba un programa de actuación a corto, medio y largo plazo. A pesar de que se aprobaron los casi cien puntos en las Cortes por unanimidad, el proyecto pronto fue abandonado, incluso antes de las elecciones de 1987 (Giménez Abad, 1994). No obstante, a raíz de este informe, se llegó a crear en 1986 una Comisión de racionalización, que sirvió a los intereses modernizadores hasta su modificación en 1992 y 1993. A pesar de que los puntos del informe no se aplicaron en la medida prevista, muchas de las reformas introducidas hasta mediados de la década de los años noventa respondieron al espíritu plasmado en el documento y así, pueden destacarse algunos esfuerzos para simplificar trámites y procedimientos, los primeros planes de información y comunicaciones, la creación de la Inspección General de Servicios en 1986, los intentos para asegurar la coordinación y el control de la calidad de las normas jurídicas, o la creación de la Oficina de Información, sugerencias y reclamaciones.

En Cataluña, el Decreto 237/1986, de 19 de febrero creó el Comité Asesor (luego comité director) para el estudio de la organización de la Administración, un órgano integrado por los Secretarios Generales, los Directores del centro informático, del gabinete jurídico central, de la Escuela de Administración pública de Cataluña y del Director General de la Función Pública, al que se pretendía dotar de un fuerte liderazgo y amplia representación para mantener la independencia en sus actuaciones. Este comité centró su actividad en el desarrollo de las disposiciones de la Ley 13/1989 de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya, cuyo anteproyecto fue impulsado desde el propio comité (Florensa, 1994). Esta Ley supuso un avance importante en la reforma de la Administración catalana, introdu-

5. Los procesos de reforma llevados a cabo en Aragón y Cataluña, si bien centraban sus actuaciones en aspectos similares a las del resto de Comunidades Autónomas, respondían a un ambicioso plan expresamente formulado de reforma del conjunto de la Administración autonómica. A pesar de ello, no depararon resultados satisfactorios inmediatos sino transcurridos varios años desde su puesta en funcionamiento.

ciendo importantes mejoras técnicas para la racionalización global de las mismas. Cabe destacar en este sentido, la introducción de la programación administrativa como método de actuación, el desarrollo de auditorías para el control de la eficacia y la simplificación de documentos y procedimientos.

En Andalucía, la Comisión interdepartamental de coordinación y racionalización administrativa creada en 1988 e integrada por representantes de la Consejería de Gobernación y los Secretarios Generales del resto de Consejerías y Organismos autónomos, impulsó diferentes medidas de simplificación de procedimientos y de trámites administrativos (Porrás, 1994). Por su parte, la Comisión de Coordinación del Gobierno de Navarra preparó diferentes estudios sobre la reforma que finalmente y por distintas razones no pudieron llegar a ser aplicados (Razquin, 1994). En Castilla y León el Decreto 173/1989, de 31 de agosto crea la Comisión de Racionalización Administrativa en cuyo seno se constituyeron grupos de trabajo para el estudio de procedimientos sancionadores en ámbitos muy específicos

Se ponen en práctica, en fin, las primeras experiencias de reforma orientadas al ciudadano con la creación de varias unidades de atención al ciudadano desde mediados de la década de los ochenta en varias Comunidades, como Andalucía, Asturias, La Rioja, Castilla y León, Extremadura y Galicia.

En materia de recursos humanos, se asiste a la aprobación de las leyes autonómicas de *función pública* en el periodo comprendido entre 1985 y 1989 y basadas en las medidas de la Ley 30/1984, lo que, como ya se apuntó, contribuyó relativamente a ordenar y a clasificar la confusa situación en que se movían las Administraciones autonómicas mediante la introducción del sistema de puestos de trabajo, la creación del registro de personal, la aprobación de ofertas de empleo público y la ordenación de los funcionarios en cuerpos y en escalas. Precisamente los avances que se iban alcanzando en la regularización de muchas situaciones que habían nacido de facto en los años anteriores consumieron muchos de los esfuerzos de reforma en materia de recursos humanos, quedando relegados proyectos más ambiciosos de cambio en la gestión de personal para momentos posteriores.

Las políticas de introducción de nuevas tecnologías tenían en estos primeros años el objetivo de incrementar el equipamiento de las unidades administrativas para facilitar la gestión y simplificar los procedimientos, sirviendo al propósito común de racionalizar trámites y agilizar procedimientos. De esta manera se crean órganos y se desarrollan instrumentos específicos para la planificación, dirección y seguimiento de la introducción de las nuevas tecnologías y el tratamiento informático de datos en todas las administraciones autonómicas, como la Dirección General de Organización Administrativa en Andalucía, el Centro Informático de la Generalitat de Cataluña o la Dirección de Organización y Sistemas en Navarra o, más recientemente, el Plan de Acción General en el área de informática del Gobierno de Canarias.

El proceso de modernización administrativa impulsado en la Administración General del Estado desde el documento «Reflexiones para la modernización de la administración del Estado» de 1989 y el Plan de 1992, incidió de manera notable

en las Administraciones autonómicas y no sólo por las posteriores modificaciones de la normativa básica estatal que trajo consigo,⁶ sino también por la creación de un efecto demostración, a partir del cual muchas Comunidades Autónomas comenzaron a replantearse la reforma global de sus organizaciones (Echebarría, 1995; Villoria, 1994).

Las Comunidades Autónomas comienzan a percibir la importancia de la formación de los empleados públicos para la mejora en la prestación de servicios. De ese modo, se crean y/o regulan los Institutos autonómicos de administración pública desde los primeros años de autogobierno. A modo de ejemplo, la Escuela catalana de administración pública creada en 1912 se regula de nuevo en 1987, se crea la Escuela gallega de Administración Pública en 1982, el Instituto valenciano de administración pública por decreto de 1984, la Escuela canaria de Administración Pública por la ley de función pública canaria de 1987, el Instituto asturiano Adolfo Posada en 1990, el Instituto navarro en 1991, etc.

Segundo periodo de reformas y modernización administrativa

A finales de la década de 1980 y, sobre todo desde comienzos de la de 1990, los diferentes Gobiernos autonómicos afrontaron una serie de circunstancias que precipitaron el cambio de las políticas de reforma y modernización de sus aparatos administrativos. El agravamiento de los problemas y disfunciones que no podían ser solucionados de manera adecuada mediante las medidas impulsadas, la necesidad de contener el gasto público dentro del cumplimiento de los requisitos expresados en Maastricht, el aumento de la insatisfacción con los servicios públicos de unos ciudadanos cada vez más exigentes, las experiencias de modernización que estaban teniendo lugar en el entorno y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, constituyeron factores que motivaron el cambio de estrategia de los gobiernos autonómicos, conscientes de la necesidad de reformar las estructuras, los procedimientos y los valores de sus organizaciones públicas para responder a los nuevos y cambiantes retos a los que debían hacer frente.

Es este, pues, el nuevo marco estructural en el que a partir de entonces van a moverse los Ejecutivos autonómicos, que deciden afrontar de una manera global la reforma de sus organizaciones bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía, pero también de transparencia y responsabilidad. En este sentido, emergen ambiciosos planes de modernización que presentan como factores comunes, aparte del empleo del instrumento de la planificación estratégica, el cambio de filosofía, ubicando de manera expresa al ciudadano, a la persona, en el centro de la actividad de las Administraciones y ya no como mero destinatario pasivo de las distintas políticas públicas. De esta manera, la orientación al ciudadano per-

6. De esta manera las Comunidades Autónomas mediante sucesivos Decretos adaptaron su normativa a las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

siguiendo su satisfacción a través de la mejora de la calidad de los servicios públicos se convierte en el elemento común de la totalidad de las políticas de modernización administrativa de las Comunidades Autónomas en este periodo. A partir de este elemento común, el momento y características de la formulación y el alcance de la aplicación de estas políticas en cada una de las Comunidades Autónomas va a depender de dos variables básicamente: la intensidad de las presiones derivadas de la nueva realidad contextual y la voluntad política y la capacidad técnica necesarias para llevar a cabo las concretas actuaciones de modernización.

En lo que resta de apartado se enuncian a grandes rasgos las principales características de los procesos de modernización en cada una de las Comunidades Autónomas, se clasifican las distintas actuaciones y se da cuenta de las medidas complementarias y de apoyo imprescindibles para el éxito de las estrategias de modernización de las administraciones autonómicas.

Planes y actuaciones de modernización en las Comunidades Autónomas

Quizás el primer gran proyecto de modernización y reforma de esta segunda fase fuera el impulsado desde 1989 por la Xunta de Galicia. A partir de éste fueron sucediéndose los diferentes programas de cambio, como el proyecto ARA (Acción de Reforma Administrativa) de 1993 en Cataluña o el Plan de modernización de la Administración regional en Castilla la Mancha del mismo año. De 1994 es el ambicioso programa de la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración pública, en el País Vasco. En 1996 tuvo lugar la aprobación y puesta en marcha de la mayoría de los planes de modernización, algunos de los cuales siguen vigentes en la actualidad: Plan de Renovación y Modernización en Aragón, el plan de estudio de las oportunidades de Modernización de Canarias, los Planes de Modernización de Cantabria y La Rioja, el Plan de Calidad de los Servicios en Murcia, el Plan Estratégico de Modernización de la Comunidad Valenciana o el Plan de Calidad Total de la Comunidad de Madrid. En 1997 se aprueba el Plan de Atención al Ciudadano en Castilla y León. De 1998 es el Plan de Calidad de la Consejería de Administraciones públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En 1999 ve la luz el Plan de Modernización del Principado de Asturias. En el año 2000 se aprueban el Plan de Mejora y Calidad de los servicios en Castilla y León y el Plan Estratégico de Modernización de la Región de Murcia. Por último, en 2001 ven la luz el Plan Funciona en Castilla-La Mancha y el Plan Estratégico de simplificación de la gestión administrativa en la Comunidad de Madrid.

El programa lanzado en 1989 por la Xunta de Galicia y puesto en marcha poco tiempo después, estaba orientado a la mejora de la eficiencia y la eficacia de la Administración pública y a conseguir el acercamiento a los ciudadanos. Como proyectos destacados del programa aparecían las propuestas de Administración Única y de comarcalización, la codificación normativa, un nuevo sistema de gestión de procedimientos administrativos (SGPA), el cambio en la política de personal y la introducción de sistemas de evaluación del rendimiento (Rodríguez Rodríguez, 1991; Bouzada, 1995, Vilas, 2000).

En 1994 la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) aprobó el informe «una nueva organización para una nueva etapa en el País Vasco. Cuarenta y siete medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco». Estas medidas se agrupaban en cinco categorías: a) reforzar la coordinación estratégica del gobierno, b) simplificar las estructuras organizativas, c) disminuir el número de altos cargos y promover directivos públicos profesionales, d) adecuar los mecanismos para controlar el gasto y mejorar los resultados y e) asegurar la ejecución de las medidas y profundizar en la reforma. Logros inmediatos de esta nueva estrategia fue la reducción de departamentos de 14 a 10 y del porcentaje de altos cargos, así como la reforma de la Ley de función pública vasca en 1997 (Echevarria, 1994, Castells Arteché, 1996; Llera, 2000).

El proyecto de acción de reforma administrativa (ARA) de la Generalitat de Cataluña pretendió abordar de una manera integrada la mejora organizativa en la Administración pública, elaborando para ello sistemas de información para las distintas Consejerías y definiendo una serie de indicadores para la mejora del funcionamiento organizativo global.

A partir de 1995, el gobierno de la Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Calidad de los servicios implantó un plan de calidad total de los servicios públicos desarrollado a través de una amplia estrategia articulada por medio de una serie de proyectos que tenían por objeto mejorar el funcionamiento interno de la administración. Entre los proyectos corporativos aprobados destaca la elaboración de cartas de servicios, el cálculo periódico del índice de percepción de calidad de los servicios, la aplicación del Modelo Europeo de Excelencia para evaluar la calidad de los servicios, la constitución de un observatorio de la calidad, los premios a la excelencia y la calidad de servicio público, etc.

En Andalucía, la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios se constituyó en el órgano impulsor de medidas sectoriales de mejora. De ese modo destaca el Proyecto TEXJA (Sistema Informatizado de Gestión y Seguimiento de Expedientes) que normaliza procedimientos administrativos, el Proyecto SIRHUS, que tenía como finalidad construir e implantar un sistema único de gestión de recursos humanos, y el proyecto JÚPITER que pretendía mejorar los procesos de gestión económica.

Bajo la dirección e impulso del Consejero de la Presidencia, el Plan de renovación y modernización de la Administración de Aragón constituye uno de los ejemplos de planificación estratégica en la que se realiza una reflexión de fondo sobre el papel de la Administración regional en el desarrollo y progreso de la Comunidad Autónoma y en su relación con la propia sociedad. De este modo, los tres objetivos genéricos del Plan fueron: a) el refuerzo del papel de la Comunidad en el desarrollo integral de la región, b) la optimización de la gestión de recursos y c) el acercamiento de la Administración a los ciudadanos. Para el logro de estos objetivos se aprobaron diez proyectos divididos en 88 medidas concretas, estableciéndose para cada una de ellas un objetivo concreto, un contenido, los recursos necesarios, el plazo y los responsables (Giménez Abad, 1996). El Plan encomienda a la Inspección de servicios, renovada funcionalmente, el seguimiento y coordinación de la implantación de acciones como responsable técnico,

correspondiendo la responsabilidad funcional a los puestos de trabajo según la tarea de que se trate.

El Plan de Modernización y Calidad aprobado en 1999 por el Gobierno del Principado de Asturias se orienta hacia la mejora de la calidad para la satisfacción de los ciudadanos a través de la implantación de sistemas de información que mejoren la planificación y la gestión. De esta manera, se aprobaron una serie de proyectos concretos, como el sistema SPIGA (sistema de soporte, producción, información y gestión administrativa), el registro único y un nuevo modelo de procedimiento administrativo común. Asimismo, se crea el centro de gestión de servicios informáticos para el asesoramiento de todos los empleados públicos del Principado de Asturias en todas aquellas cuestiones de contenido informático y telefónico que puedan plantearse en su trabajo diario.

La estrategia de modernización en Canarias impulsada por la Comisión Interdepartamental para la reforma administrativa creada en marzo de 1993 se centra principalmente en la mejora de la gestión interna y en el desarrollo de cauces de información con los ciudadanos. Hay que destacar la aprobación ya desde 1992 de un Plan de Acción General en el área de informática y el Plan Director de Tecnología de la Información de la Administración Pública de 1995. Se asiste en los últimos años a un acusado proceso de reducción y simplificación de trámites administrativos centrado en el análisis previo de procedimientos para su posterior racionalización y normalización y en la elaboración de una guía de procedimientos a instancia de parte (también en internet), de un manual de gestión de recursos humanos, y de diferentes guías de funciones y servicios dirigidas a los ciudadanos. En los últimos años se asiste a distintas propuestas que pretenden introducir la calidad total en la Administración pública, transformar la Inspección General de Servicios en la Dirección General de Organización y Calidad y potenciar la utilización de técnicas gerenciales (Rodríguez Rodríguez, 2000, 179).

El Plan Estratégico de Modernización de la Comunidad Valenciana (PEMAV) pretendía llegar a una Administración responsable, interrelacionada, descentralizada y eficaz. De este modo, el Acuerdo del Gobierno Valenciano de 24 febrero de 1998 impulsó un sistema de evaluación de la calidad de los centros, entidades y servicios de la Administración de la Generalitat Valenciana (Ramos, 1998, 355). Por otra parte, el PEMAV estuvo centrado en proyectos concretos de informatización y desarrollo de nuevas tecnologías, en la integración de los diferentes servicios territoriales y en la externalización de ciertos servicios en agencias autónomas.

El Plan de Modernización del Gobierno de Cantabria de 1996 pretendía que cada una de las Consejerías presentara anualmente un programa con propuestas de modernización de los servicios públicos que se consideraran prioritarios para el incremento de la eficacia, la racionalización y simplificación de procedimientos y la mejora de la comunicación a los ciudadanos. Entre las medidas concretas implantadas, destaca la elaboración de la guía de expedientes administrativos iniciados por los ciudadanos y la puesta en marcha del sistema de información administrativa unificada (SIAU).

El plan de atención al ciudadano de 1997 en Castilla y León constaba de cua-

tro programas, entre los que destacaban el de organización de la información administrativa y del registro administrativo y el de mejora de los servicios públicos. El primero de ellos fue desarrollado por el Decreto 252/1997, de 18 de diciembre por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y el Decreto 8/1998, de 22 de enero que regula las funciones de registro. El programa de mejora de los servicios públicos fue desarrollado por el Plan Marco de mejora y calidad de los servicios (Decreto 46/2000, de 9 de marzo). Con una vigencia de tres años, este plan marco prevé la aprobación por parte de la Junta, previo informe vinculante de la Dirección General de Calidad, de programas departamentales de mejora y calidad de los servicios en cada una de las Consejerías. A día de hoy tan sólo han sido aprobados los programas de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Educación y Cultura y Fomento. En febrero de 2001 se aprobó la regulación de la constitución y funcionamiento de los grupos de mejora. El Plan marco recoge una serie de principios básicos, de objetivos y de líneas estratégicas, dando especial importancia a las tareas de comunicación interna y externa de la nueva filosofía a implantar.

El Plan de Innovación y Mejora de la Comunidad de Extremadura incluye un conjunto de proyectos de modernización que pretendían la mejora de los servicios públicos y alcanzar un contacto más directo con los ciudadanos. Entre esos proyectos destacan la automatización de procedimientos, la implantación de sistemas de informatización y el funcionamiento del observatorio de la calidad de los servicios públicos.

La estrategia modernizadora en la Comunidad de Navarra se caracteriza por el desarrollo de nuevos sistemas de gestión, a partir sobre todo de la temprana implantación del SIGE (Sistema Integrado de Gestión de Expedientes), especialmente en materia tributaria. Asimismo destaca la puesta en marcha en los últimos años del programa SITNA.

La Comunidad de La Rioja inició su proceso de modernización de una forma efectiva en 1996. Su planteamiento estratégico vincula la reforma de la Administración con la reforma de la sociedad a través del objetivo de la cohesión social y se pretende que toda medida de modernización afecte a todos los niveles de la Administración. Entre los proyectos llevados a cabo pueden destacarse los que suponen el rediseño de procesos y la orientación al usuario mediante el empleo de las nuevas tecnologías y los proyectos de conexión interadministrativa y ventanilla única (Gobierno de la Rioja, 2000).

Las políticas de modernización y mejora de la Administración autonómica de la Comunidad de Baleares se centraron básicamente en la implantación de sistemas de información y comunicación con los ciudadanos, a través sobre todo de la implantación del SIAC (Servicio de Información y Atención al Ciudadano) y del teléfono centralizado de emergencias. Asimismo se han puesto en práctica diferentes medidas para la modernización administrativa en el sector turístico, con la creación de las oficinas de atención turística.

Las políticas regionales de calidad en los servicios públicos de la Comunidad de Castilla la Mancha tienen su arranque en el Plan de Modernización de la Administración Regional de 1993 y su continuidad en el Plan de Calidad de 1998.

Estas iniciativas culminan con la aprobación de la Carta de los Derechos del Ciudadano el 30 de marzo de 1999, que contiene un catálogo de estándares de calidad en el acceso a la información y a los servicios de todos los ciudadanos, así como su participación en las principales decisiones que afectan a su diseño y evaluación.

Por su parte, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha de enero de 2001 se aprueba la organización y procedimiento de elaboración del Plan Funciona para la modernización de la Administración, que se desarrollará a partir de proyectos de medio plazo que irán renovándose a medida que su implementación vaya cumpliendo las expectativas creadas. Este nuevo plan afecta a recursos humanos, estructuras, sistemas de información, sistemas de planificación y control, relaciones con los usuarios, procedimientos, etc., buscando como objetivo primordial un modelo integrado de administración capaz de responder a las exigencias presentes y futuras. Para lograrlo, incorpora seis objetivos esenciales y una serie de estrategias para alcanzarlos.

El Plan de Calidad de los Servicios de la Región de Murcia de 1996 pretendía potenciar, mejorar y racionalizar la Administración autonómica, y para ello se pusieron en marcha proyectos como la ventanilla única, la ventanilla móvil, la oficina de atención al contribuyente, guía de servicios, etc. Transcurridos cuatro años se consideró oportuno continuar avanzando por la senda de la modernización, sobre todo ante los nuevos trasposos competenciales y para asegurar la integración de las diferentes administraciones desde una perspectiva más coherente y ordenada. Así, por Decreto 15/2000 de 30 de marzo se aprobó el Plan Estratégico de Modernización (PEMAR), que en líneas generales pretende la optimización de recursos, la vertebración del conjunto de la sociedad murciana y romper las barreras entre las diferentes administraciones públicas y los ciudadanos, integrando las administraciones para el incremento de la información a la hora de decidir y evaluar las políticas públicas. Para su puesta en marcha, el PEMAR fija una misión, unos valores, unos objetivos y una serie de estrategias.

La relativa juventud y las especiales características de la autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla, que recibieron el grueso de trasposos competenciales a través de los Reales Decretos de 1996 y 1999, hace que aún sea pronto para que en ambas se hayan desarrollado amplias estrategias de modernización administrativa, situándose aún en plena etapa de consolidación institucional. Aún así, es posible percibir una inequívoca actitud de acercamiento a los ciudadanos a través de la creación de unidades y oficinas de atención y el desarrollo de contenidos institucionales y de prestación de servicios en las respectivas páginas web.

Actuaciones de modernización

Bajo la pretensión común de convertir al ciudadano en el centro de la actividad de los poderes públicos se llevan a cabo una serie de actuaciones que en última instancia convergen en la consecución de dicho objetivo:

Acercar la administración al ciudadano

Se realiza a través de diferentes medios, como la creación de nuevas oficinas de información y atención al ciudadano de carácter general y la descentralización espacial de las mismas en diversos puntos del territorio de cada Comunidad Autónoma, la ampliación de los servicios que prestan las ya existentes, la apertura de oficinas de información departamental, el desarrollo de páginas web como punto de encuentro entre la administración y los ciudadanos o la aprobación de catálogos de derechos y guías de servicios de carácter general y departamental. A modo de ejemplo, las diecinueve administraciones disponen de oficinas de información de carácter general (con la excepción de Navarra, que sí dispone de oficinas de carácter departamental) y de páginas web⁷ en las que ofrecen diferentes servicios, mientras que la mayoría de ellas han aprobado guías de servicios de carácter general, si bien sólo se editan con carácter anual en Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid y Murcia.

*Reordenación de las estructuras administrativas
en función del destinatario de los servicios*

La orientación al ciudadano de las administraciones autonómicas necesita la adaptación de las estructuras a los servicios que prestan. En este sentido pueden adoptarse dos estrategias: a) creación de oficinas de gestión unificada y «ventanilla única» o, b) procederse a la reorganización integral de la administración en función de la lógica de los servicios prestados. La mayoría de Comunidades Autónomas han optado por la primera opción, sobre todo en el marco del proyecto «ventanilla única» impulsado por la Administración General del Estado desde el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997. A partir de entonces se adopta el compromiso específico de «interconexión de registros» y se abre la participación a las Comunidades Autónomas a través de la firma de Convenios-Marco con la Administración General del Estado, a los que también podrán adherirse las entidades locales.⁸ A finales de 2000 habían firmado ya convenios marco diez Comunidades Autónomas. Entre las experiencias de registro único pueden citarse, entre otras, la oficina de gestión unificada para establecimientos industriales y las oficinas de gestión ambiental unificada de la Generalitat de Catalunya (Alcover et al, 1996), la ventanilla única empresarial de la Comunidad de Madrid, la oficina de tramitación única de industrias en Galicia o las oficinas de respuesta unificada para PYMES y la nueva regulación a la intervención en materia de instalación de establecimientos industriales en Andalucía.

Implantación de sistemas de gestión y mejora de la calidad

De un modo u otro la preocupación por la mejora de la calidad de los servicios públicos viene estando presente en todas las Administraciones autonómicas. Sin embargo, es posible mencionar estrategias concretas para la introducción de

7. La primera página web de una Administración autonómica fue la de la Comunidad Valenciana en 1994 y la última en ser lanzada, la de la Comunidad de Cantabria en 1999.

8. El proyecto de ventanilla única tiene como antecedente inmediato la firma desde febrero de 1996 de numerosos Convenios bilaterales entre la Administración General del Estado y varias Entidades locales en aplicación del artículo 38.4. b) de la Ley 30/1992.

sistemas de aseguramiento de la calidad total en varias Comunidades, como en Madrid, Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana o Castilla y León. De esta manera, se crean órganos específicos de impulso y seguimiento de los planes de calidad dentro de las Consejerías de Hacienda (Madrid) o de Presidencia (Castilla y León), se llevan a cabo estrategias concretas para la extensión de la cultura de la calidad y se aplican técnicas concretas de evaluación de los servicios.

Racionalización burocrática

La continuación de los procesos de simplificación y racionalización de las unidades y procedimientos administrativos responden también a la estrategia de orientación al ciudadano. De esta manera, se asiste a la estandarización de unidades y funciones a través de normas y manuales de estructura (Echebarría, 1995). Asimismo se procede a la automatización de procedimientos mediante la implantación de nuevos sistemas de gestión, como el SGPA (sistema de gestión de procedimientos administrativos) en Galicia, el desarrollo del SIGE (sistema integrado de gestión de expedientes) en Navarra, el nuevo plan estratégico de simplificación de la gestión administrativa en la Comunidad de Madrid (2001) y las actuaciones de análisis previo y elaboración de guías de procedimientos a instancia de parte en Canarias.

Recursos humanos

Se reforman las leyes de función pública para superar la rigidez y dotar al sistema de planificación de una visión estratégica de acuerdo con las necesidades de la organización y los patrones presupuestarios (Palomar, 1997). De esa manera, entre otras, destacan las reformas de las leyes en Cataluña (1994), Galicia (1995), Asturias (1996), Comunidad Valenciana (1996) y País Vasco (1997), que confieren a la planificación y gestión de recursos humanos un papel fundamental en la mejora de las respectivas administraciones autonómicas.

Administración periférica

Se confirma la tendencia a la implantación definitiva de los aparatos propios en el territorio de las Comunidades Autónomas (Font, 1997) que ven reforzada su posición institucional tras la aprobación de la LOFAGE. El Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, de la Junta de Andalucía transforma, no sin cierta polémica, los delegados de gobernación en delegados del gobierno, que pasan a ser la primera autoridad administrativa en la provincia y máximo representante del Consejo de Gobierno en la misma. Por su parte, la Ley de Administración de Aragón de 1996 regula los delegados de gobierno, expresión confusa, en Huesca y Teruel y prevé una organización territorial de ámbito comarcal. Un Decreto posterior crea la Comisión provincial de coordinación. El Decreto 8/1996, de 16 de enero de la Generalitat valenciana estructura su administración periférica con la figura del delegado territorial de ámbito provincial y las comisiones territoriales de coordinación. Asimismo, el País Vasco ha procedido a la reforma de su administración periférica con el objetivo de eliminar duplicidades e ineficiencias a través de la delegación de competencias en los Ayuntamientos y las Diputaciones Forales.

Empleo de nuevas técnicas gerenciales y evolución de la administración institucional

Con el objetivo de mejorar la gestión a través del incremento de la eficacia y

eficiencia en la prestación de servicios públicos se está asistiendo a la lenta implantación de novedosas técnicas de *management*, muchas de ellas procedentes del mundo privado empresarial y que han sido implantadas con éxito en las organizaciones públicas de los países de nuestro entorno cultural, como la evaluación de programas, la dirección y administración por objetivos, la planificación estratégica, la gestión del cambio o la dirección de recursos humanos. En este sentido cabe destacar el ambicioso programa de evaluación del rendimiento en la Xunta de Galicia, que con una notable implantación pretende conocer la gestión de cada unidad administrativa, aumentar la motivación del personal, proveer información sobre el rendimiento de las unidades, permitir establecer comparaciones, detectar problemas organizativos o funcionales y proceder a su rápida corrección y, por último, introducir en el conjunto de la organización la cultura de la calidad a través del establecimiento de objetivos susceptibles de cuantificación y verificación (Xunta de Galicia, 2001).

La aprobación de la LOFAGE supuso la apertura de un proceso de homologación de la denominación de los entes de la administración institucional, organismos autónomos y entes públicos empresariales, a través fundamentalmente de las leyes de acompañamiento a los presupuestos. En cualquier caso se asiste a un proceso, más evidente en algunas Comunidades Autónomas, de separación de las funciones de financiación y ejecución a través de la externalización de determinados servicios, como los sanitarios, los informáticos o la gestión de las infraestructuras, desarrollando formas de competencia entre proveedores y dotando a las nuevas agencias de amplia autonomía de gestión a cambio del cumplimiento de los contratos a través de distintos sistemas de indicadores.

Medidas de apoyo y complemento a la estrategia de modernización

En la mayoría de Comunidades Autónomas se crearon diferentes órganos, instrumentos y mecanismos que son indispensables para el logro de los objetivos de modernización pretendidos en los distintos programas.

En primer lugar, como elemento imprescindible en la implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad se crean premios a las mejores prácticas, se impulsan amplios planes de difusión para extender la cultura de la calidad y la mejora continua a lo largo de las organizaciones y se llevan a cabo encuestas a los ciudadanos sobre la percepción de la calidad de los servicios.

En segundo término, se da una gran relevancia a los Institutos y Escuelas de Administración pública, que pasan a convertirse en instituciones clave para la puesta en marcha de las propuestas modernizadoras.⁹ Así, a través de unos planes de formación coherentes con los objetivos de reforma se pretenden mejorar los conocimientos, las capacidades y los valores del conjunto de empleados públicos. De ese modo, en general, se realizan esfuerzos para adaptar las accio-

9. Se crean nuevos Institutos de administración pública, como el instituto madrileño o la Escuela de Administración Pública de Murcia, ambos de 1996.

nes formativas a las necesidades de las organizaciones, impulsar una formación de calidad y extender la cultura del aprendizaje permanente a lo largo y ancho de las Administraciones autonómicas.

En tercer lugar, cada programa de modernización encarga a órganos específicos, normalmente colegiados y con representación de todos los departamentos, las tareas de impulso y coordinación del proceso de implantación y a órganos de carácter técnico la ejecución directa de los distintos proyectos. Entre los primeros pueden destacarse el Pleno del Comité Director en Cataluña, la Comisión Central de Racionalización de la Xunta de Galicia, la Comisión Interdepartamental para la reforma administrativa de Canarias, la Comisión de Racionalización y Mejora del Gobierno Vasco, la Dirección General de Calidad de la Comunidad de Madrid, la Comisión de Control e Impulso del PEMAR en Murcia, la Comisión de Dirección del Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios en Castilla y León o la Dirección para la Renovación y Modernización Administrativa en Aragón. Por su parte, entre los órganos técnicos pueden señalarse las Inspecciones de Servicios de la Xunta de Galicia y de la Diputación General de Aragón, la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios en Andalucía, la Dirección de Organización y Sistemas en Navarra, la Dirección General de Calidad en Castilla y León, el Comité de seguimiento en Castilla-La Mancha o el Comité de dirección en Murcia.

En cuarto lugar, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones fueron instrumentos imprescindibles para la implantación de muchas de las propuestas de reforma, como la interconexión de registros, la gestión de procedimientos, el desarrollo de amplios sistemas de información inter e intradepartamental, la creación de páginas web para facilitar el acercamiento a los ciudadanos, etc.

Por último, los referentes válidos de modernización en las administraciones del entorno autonómico y los procesos de intercambio de información y experiencias entre las distintas Comunidades Autónomas constituyen elementos impulsores de sus estrategias de reforma, ya que la existencia de modelos a imitar reduce la incertidumbre, disminuye los costes de tiempo en la implantación de programas de modernización (Arenilla, 1997) y favorece la decisión política de llevarlos a cabo.¹⁰

Conclusiones

El proceso de creación institucional apareció influido por la Administración del Estado en cuanto único referente válido.

La apreciación de los primeros problemas en el funcionamiento de las nuevas

10. A modo de ejemplo, destacan la celebración de diversos seminarios monográficos sobre modernización administrativa y las tres Jornadas celebradas hasta la fecha sobre Administración y calidad de los servicios en las Administraciones Públicas, que reúnen a representantes de las tres Administraciones y cuya última edición de marzo de 2001 dio lugar a la Declaración de Segovia en materia de calidad en las Administraciones públicas.

Administraciones motivaron la adopción de medidas –parciales en la forma– de reforma sobre todo dirigidas a la racionalización burocrática –en el contenido.

La confluencia de una serie de factores externos (necesidad de contención del gasto público, insatisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos, desarrollo tecnológico, etc.) e internos (problemas de funcionamiento, inflación orgánica, etc.) motivaron el cambio radical de estrategia, comenzando a adoptarse planes de modernización de largo alcance, que tomaban en consideración el papel de la Administración autonómica en el desarrollo de la Comunidad, que diseñaba un proceso en el que se recogía de manera expresa la misión, los objetivos, los instrumentos, las acciones concretas, los plazos y los actores principales del mismo.

A pesar de la dificultad de realizar valoraciones globales del éxito de los distintos programas de modernización, tanto por su multiplicidad y heterogeneidad, como por encontrarnos en plena implantación de muchos de ellos, es posible emitir un juicio positivo asentado en la importancia del cambio de visión general de los nuevos programas, el empleo de la planificación estratégica para su diseño y el impulso político de muchos de los Gobiernos autonómicos. Asimismo, los primeros resultados ofrecen impactos positivos en términos de incremento de la calidad de los servicios, de un efectivo acercamiento a los ciudadanos, de aumento de la eficacia y eficiencia en las actuaciones de muchos departamentos y entes autónomos, de los primeros avances en el intento de cambio cultural en las organizaciones autonómicas, etc.

A pesar de ello aún queda mucho por hacer. Debe profundizarse en las medidas implantadas, fortalecer los mecanismos de responsabilidad y transparencia ante la práctica de externalización de servicios, impulsar aún más la implantación de nuevas técnicas gerenciales que permitan evaluaciones periódicas de actividades y resultados, desarrollar las estrategias de relaciones interadministrativas y la expansión de la administración electrónica, etc.

Bibliografía

- AJA E. y otros (1985): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid. Tecnos.
- ARENILLA SAEZ M. (1996): «La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8, pp. 125-137.
- ALCOVER M., BAIZÁN A. Y SALVADOR M. (1996): «La oficina de gestión unificada para establecimientos industriales de la Generalitat de Catalunya: una experiencia de modernización administrativa», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, 111-124.
- BALLART X. (2000): «La administración de un Presidente. Cataluña: 1980-1997, en PANIAGUA J. L (ed): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid.
- BAÑÓN R. y PANIAGUA J.L. (2000): «Gobierno y Administración en el Estado de las Autonomías y Comunidades Autónomas, PANIAGUA J. L (ed): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid

- CANALES ALIENDE J. M. (1996): «Las administraciones Autonómicas en España: ¿Imitación o innovación?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8, pp. 139-142.
- ECHEBARRÍA K. (1995): «La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas», INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *Informe Comunidades Autónomas, 1994*. Barcelona.
- FLORENSA M. LL. (1994): «La modernización de la gestión administrativa en la Generalitat de Catalunya», *Autonomies*, 18, pp. 13-43.
- FONT I LLOVET T. (1997): «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *Informe Comunidades Autónomas 1996*.
- FONT I LLOVET T. (2000): «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *Informe Comunidades Autónomas 1999*.
- GIMÉNEZ ABAD M. (1994): «La administración de la Comunidad de Aragón: organización y funcionamiento», *Autonomies*, 18. Pp. 173-207.
- GIMÉNEZ ABAD M. (1996): «La función pública autonómica en el proceso de modernización del sector público», *Revista Vasca de Administración Pública*, 45 (II), pp. 139-151.
- GOBIERNO DE LA RIOJA (2000): *El proceso de modernización en las Administraciones Públicas: El caso de La Rioja*. Logroño.
- HUIDOBRO C. (1993): «La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *REGAP*, nº 2, pp. 163-180.
- JIMÉNEZ ASENSIO R. (1998): *Altos cargos y directivos públicos*. IVAP.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2001): *Tercer encuentro sobre Administración y calidad de los servicios*.
- JURADO A. (1997): «Xornadas sobre modernización e reforma administrativa nas Comunidades Autónomas», *REGAP*, nº 15, pp. 301-317.
- LLERA F (2000): *Gobierno y administración en Euskadi*, PANIAGUA J. L. (ed): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid.
- MARQUEZ G. (1997): «La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública», *REGAP*, nº 15, pp. 105-141.
- MORENO J. L. (1998): «Implantación del Plan de Calidad en la Comunidad de Madrid (1995-1998)», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, pp. 61-81.
- NIETO A. (1992): «La reforma de la Administración Pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 II, pp. 145-157.
- ORTEGA L (1996): La reforma de la Administración Local, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45 II, pp. 85-95.
- ORTEGA L. (1997): «El proceso de modernización administrativa contenido en la LOFAGE», *Gestión y Análisis de políticas públicas*, nº 7-8, pp. 87-95.
- PALOMAR OLMEDA A. (1997): *La planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. Madrid. McGraw-Hill.
- PORRAS NODALES A. (1994): «La administración andaluza entre la modernización y el clientelismo», *Autonomies*, 18, pp. 81-93.
- RAMOS JIMÉNEZ J. (1998): «El sistema de evaluación de la calidad en centros y servicios de la Generalitat Valenciana», *Revista Valenciana d'Estudis Autonomics*, nº 25, pp. 349-362.

- RAZQUIN M. (1994): «La transformación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra: el reto de la modernización», *Autonomies*, 18, pp. 93-121
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ J. (1996): «Reforma administrativa y Estado Autónomico», *Actualidad Administrativa*, nº 23, pp. 445-474.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ D. (1993): «Reforma e modernización da administración pública galega», *REGAP*, 5, pp. 11-40.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ J. J. (2000): «Algunas reflexiones sobre la Administración pública en Canarias», *Actualidad Administrativa*, nº 5, pp. 167-193.
- SÁNCHEZ MORÓN M. (1998): «Marco jurídico y competencial del personal al servicio de las Administraciones Públicas», en *Situación actual y tendencias de la función Pública española*. Ed. Comares. Granada.
- SUBIRATS J., y RAMIÓ (1996): «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación», *Revista Vasca de Administración Pública*, 45 (II), pp. 151-183.
- VILAS NOGUEIRA (2000): «Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Galicia», PANIAGUA J. L. (ed): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid.
- VILLORIA M. (1994): «El fenómeno modernizador en la Administración de la Comunidad de Madrid», *Autonomies*, 18, pp. 147-173.
- VV. AA. (2001): *La reforma del sector público: experiencias y tendencias en el mundo occidental: recopilación de ponencias. Jornadas sobre las reformas en el Sector Público* (1999). Barcelona. Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- WOLLMAHN H (2001): *Germany's Trajectory Of Public Sector Modernisation: Continuities And Discontinuities*, Policy and Politics, 29,2, pp. 151-169.
- XUNTA DE GALICIA (2001): *La evaluación del rendimiento en las Administraciones Públicas*. Santiago de Compostela.