

«Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco»

Debido a lo voluminoso del informe que con este título ha elaborado el Gobierno Vasco, se ha optado por incluir en la presente colaboración dos partes del mismo que se han juzgado de mayor interés. La primera de ellas, recogida en el informe dentro del capítulo II, titulado «Contexto», aborda un diagnóstico de la administración vasca; mientras la segunda incorpora íntegramente el capítulo III, «Objetivos y áreas de actuación», que de alguna manera supone el cuerpo central del informe. Se ha considerado de interés añadir a lo anterior las resoluciones aprobadas al respecto por el Parlamento Vasco el 10 de junio de 1993, pues señalan las líneas maestras que se han de seguir en la modernización de la administración vasca.

Eusko Jaurlaritzak izenburu honekin prestatu duen txostenaren handiarengatik, berorren bi zati bakarrik —interesagarrienak bezala ikusten direnak— sartzea erabaki da kolaborazio honetan. Horietako lehenak, txostenean II. kapituluan «Contexto» tituluarekin datorrenak, euskal administrazioaren diagnostikoa egiten du; eta bigarrenak, berriz, III. kapitulua —«Objetivos y áreas de actuación»— jasotzen du oso-osorik, eta horixe da hain zuzen, nolabait esateko, txostenaren ardatza ere. Gero, interesgarria izango litzatekeela ikusten da guzti horri Eusko Legebiltzarrak 1993ko ekainaren 10ean gai honi buruz hartutako erabakiak gaineratzea, euskal Administrazioa modernizatzeko jarraitu beharreko ildo nagusiak seinalatzen baitira bertan.

Given the sheer volume of the report carried out by the Basque Government under this heading, a decision was made to solely include in this paper the two items which were deemed to be more relevant. The first piece, which actually appears in the original report in chapter II, under the title «Context», presents a diagnosis of the Basque administration; as for the second piece, it takes up all of chapter III: «Targets and action areas», a section which somehow makes up the main body of the report. Finally, and due to their implications on the above points, a further section has been included with the resolutions approved by the Basque Parliament on the 10th of June, 1993, showing the main guidelines to be followed in the modernization of the Basque administration.

II. Contexto.

III. Objetivos y áreas de actuación. VI. Resoluciones aprobadas por el Parlamento Vasco el 10 de junio de 1993.

Palabras clave: Administración pública, objetivos, áreas de actuación, CAPV.

Nº de clasificación JEL: H7, H83

II. CONTEXTO

2.1. El actual modelo burocrático

Sin perjuicio de lo que se diga sobre otras características que presentan las Administraciones contemporáneas, y del contexto en el que se desenvuelven, es preciso examinar con mayor detalle algunos aspectos organizativo-administrativos de las mismas.

El primer paso en ese camino es poner de manifiesto que el proceso de racionalización administrativa, lejos de ser una tarea meramente técnica de división del trabajo entre los diversos órganos de la estructura creada para satisfacer los objetivos sociales y de dotación de los medios precisos para desarrollar las funciones conducentes a tal fin, tiene una significación eminentemente política. Máxime si de lo que se trata es de erigir

un edificio burocrático nuevo desde su base misma.

El marco de la racionalidad administrativa, tanto en lo afectante a la organización como al funcionamiento de la Administración, viene delimitado por principios políticos y jurídicos que están consagrados en las normas fundamentales del Ordenamiento y, también, por las exigencias políticas y sociales de nuestro tiempo. Se parte, por tanto, de un entorno muy singular que condiciona todo planteamiento de actuación sobre la Administración de la Comunidad Autónoma.

En efecto, a la Administración Vasca se demandan con creciente intensidad numerosas prestaciones y se reclama calidad en su atención. Por otra parte, la base democrática de las estructuras políticas requiere de cauces de

participación de los ciudadanos en la organización y funcionamiento administrativos, al tiempo que implica la caracterización de la Administración como ente instrumental y servicial del interés público, que ha de estar dispuesta de modo tal que pueda ejecutar con eficacia los programas de gobierno. Y todo ello, con arreglo a la ley y al Derecho, aunando eficacia y garantía de los derechos individuales y colectivos y sin incremento del gasto público.

No se agota en lo anterior la vertiente política de la creación de una Administración propia, ya que ésta tiene una importante significación simbólica como concreción institucional del autogobierno: una plasmación particularmente visible debido a la cotidiana relación entre ella y los ciudadanos. Es lógico, entonces, que esa imagen se refleje en sus estructuras, en sus diferentes órganos y en su funcionamiento, siendo así partícipe activa de la vocación de autogobierno.

Queda claro, pues, sin perjuicio de la existencia de otros condicionantes más inmediatos, a los que enseguida se aludirá, que la racionalidad no es por sí sola un valor absoluto cuando de configurar una Administración se trata, por más que sea uno de los principios inspiradores a cuya realización han de encaminarse siempre todos los esfuerzos. No es posible, consiguientemente, la plasmación práctica de arquetipos organizativos al estilo del tipo ideal Weberiano, pues el relativismo y la ponderación se imponen en esta materia.

El modelo burocrático actual se inscribe en el área de influencia de la Administración de corte napoleónico que, suele ser considerada ante todo como una expresión de la concepción de la Administración como poder público, antes que como ente de prestación de servicios.

Se destacan de ella toda una serie de connotaciones negativas que pueden considerarse, sin duda, lugares comunes. Así, se dice que es una organización fuertemente jerarquizada y poco participativa, que se muestra lejana cuando no hostil al ciudadano, que sus modos de actuación son opacos y marcadamente procedimentalizados, que sus respuestas a los problemas llegan tarde, que es escasamente permeable al cambio y a las innovaciones, y poco apta para la implantación de soluciones organizativas diversificadas que se adecuen a las modernas políticas públicas, que su personal, los funcionarios, carecen de motivación e incentivación necesarias, etc.

Pero no acaban aquí las críticas al modelo administrativo contemporáneo, pues a pesar de que se han incorporado hace ya varios decenios técnicas de descentralización funcional, que han propiciado la aparición de la llamada Administración institucional y se han incorporado nuevas tecnologías, muchos sectores públicos reclaman un mayor margen de maniobra en su tarea cotidiana y la relajación de las limitaciones formales de orden presupuestario, contractual, de gestión del personal, etc. Ese planteamiento está influido por una imagen no siempre correcta de la realidad empresarial del sector privado y, si bien sirve de estímulo para la incorporación de métodos y técnicas de gestión provenientes de dicho ámbito, ha de tenerse muy presente que los aludidos rigores formales a los que está sujeta la Administración por imperativo del Estado de Derecho, se fundamentan en la garantía de la objetividad de la acción administrativa y de los derechos de los ciudadanos a los que se dirige.

Así pues, cualquier iniciativa encaminada a renovar la Administración, a

la consecución de una acción administrativa eficiente y eficaz habrá de integrar en su diseño y gestión dichos principios.

Hecha la aclaración precedente, que nos aleja de una pura operación tecnocrática, veamos cuáles son los elementos que se han considerado definitorios del modelo administrativo a la luz de los principios políticos, jurídicos y técnicos que lo inspiran, y que son:

- La separación rígida entre política y administración, que hace de la gestión pública una función estrictamente ejecutiva de la legislación, y es desarrollada por un conjunto de órganos burocráticos subordinados a los político-gubernamentales a quienes corresponde un papel orientador y definidor de líneas generales de desenvolvimiento.
- La concepción de la gestión pública como proceso exclusivamente intraorganizacional; es decir, una tarea que se realiza a través de la división del trabajo entre los diferentes órganos administrativos a los que se asignan competencias jurídicamente definidas y excluyentes, a través de las cuales han de obtenerse los resultados encomendados a cada una de las grandes áreas de la Administración, abstracción hecha de otras organizaciones públicas y privadas.
- Un sistema de control eminentemente jurídico y jerarquizado conforme al cual la actuación de cada órgano se enjuicia y valora en función de su adecuación a los mandatos emanados de los órganos que están supraordenados en la organización administrativa. Mandatos unas veces objetivados en normas jurídicas y otras expresados directamente por el superior jerárquico. En definitiva, un

sistema de responsabilidad estratificado en el que no importa tanto la calidad del resultado como la fidelidad a las instrucciones recibidas.

- Una gestión basada en principios generales o universales aplicables sin más a todos los ámbitos de la Administración, de suerte que hacen posible un régimen común sobre la organización, el procedimiento, la función pública, etc. Aunque este rasgo se matiza con la presencia en la práctica de ámbitos de la Administración que presentan especialidades que han cuajado en soluciones organizativas, procedimentales y de personal diferenciadas, sigue predominando la visión globalizada y uniformista.

Las características apuntadas, sobre las que del management público viene formulando atinados juicios, que animan a buscar nuevos enfoques y planteamientos sobre la gestión pública, han de ser revisadas y analizadas, según esa misma doctrina propone, en el siguiente sentido:

- Partiendo del principio de que las Administraciones contemporáneas reciben de los órganos políticos la orientación y la definición de los objetivos plasmados en programas de gobierno, respaldados electoral y parlamentariamente, hay que admitir que la complejidad y tecnificación de la realidad social y económica actual requiere de una acción administrativa igualmente compleja y tecnificada. Es decir, ya no cabe concebirla actuación de la Administración como mera ejecución de la Ley. En realidad, nunca lo ha sido, pero hoy día las políticas públicas, a través de las cuales se hace efectivo el Estado Social de Derecho y el Estado del

Bienestar, comportan un alto grado de orientación y dirección desde los niveles administrativos y una función creativa muy alejada de la simple actividad ejecutiva. Y esta nueva realidad que, como se ha dicho, debe desenvolverse en el marco de los principios del Estado de Derecho, hace preciso un replanteamiento de la articulación clásica entre los niveles políticos y administrativos sin merma, evidentemente, del control parlamentario y jurisdiccional de la acción pública.

- La interdependencia de los diferentes niveles institucionales y la estrecha conexión que éstos han de mantener en la actualidad con los agentes privados, desborda en importantes parcelas de la Administración. La perspectiva cerrada y quietista, que circunscribía el problema de la gestión pública a un correcto reparto de las competencias dentro de la organización, ya no es sostenible.

Es cada vez más evidente que el auxilio, la cooperación y la colaboración entre las organizaciones administrativas y privadas ensanchan notablemente la perspectiva sobre el papel y el modo de actuación de la Administración y reclaman unos criterios de gestión pública acordes con una perspectiva interorganizacional.

- El control jerárquico queda también en entredicho en ciertas áreas multidependientes, no sólo por la dificultad de articular vínculos jerárquicos en las relaciones interorganizacionales sino, también, porque como se ha dicho, las políticas públicas exigen una competencia técnica y

una creatividad que desborda el contraste a que se sujeta la actividad de mera ejecución. Por el contrario, comporta una evaluación no sólo sobre el cumplimiento de las instrucciones sino, también, sobre la calidad del resultado y del modo en que se haya conseguido. Es decir, que junto con la verificación de la corrección de lo actuado, en términos jurídicos, siempre es necesario una valoración que permita saber hasta qué punto los ciudadanos se encuentran satisfechos con las prestaciones que reciben y con el empleo de los recursos públicos aplicados a las mismas.

- Por último, la diversificación de los cometidos de la Administración, que la creciente complejidad de la realidad social ha ido propiciando, relativiza, también, la concepción clásica que entendía que es posible establecer principios generales y universales para toda la Administración y para todos los procesos en los que ésta interviene. Como ya se ha dicho, desde las primeras décadas de este siglo, tanto en el ámbito organizativo como en el procedimental, el presupuestario o la función pública, han ido apareciendo fórmulas diferenciadas para determinadas facetas de la gestión pública. Con ello, lo que se pone de manifiesto es la imposibilidad de una completa y perfecta ordenación racional de la Administración Pública que se funde en la simplista consideración de que ésta ha de configurarse con arreglo a idénticos criterios en todos sus elementos, cualesquiera que sea el campo de actuación en el que se desenvuelva, y que es posible una exhaustiva tarea de distribución

interna de competencias entre los órganos que la componen.

— La Administración Pública evidentemente no es un todo homogéneo. Dentro de la misma se distinguen distintas tipologías en función de su relación con el usuario:

- a) La administración burocrática o reguladora, que es la que se institucionaliza para hacer funcionar de forma eficiente los diferentes servicios o la que se instrumenta mediante cauces de relación con los usuarios perfectamente legislados y normalizados. En este apartado se incluyen los servicios centrales administrativos (presupuestación, intervención, legalidad, informática, logística, contratación), los que gestionan programas de inversiones o subvencionales, y los que regulan la actividad económica.

El elemento fundamental que define este tipo de Administraciones es el imperativo legal de someterse a ciertos procedimientos absolutamente objetivos y normalizados, que impiden cualquier tipo de decisiones arbitrarias a la hora de gestionar los recursos públicos. Se trata de centros gestores que ejecutan programas que no tienen la posibilidad de competencia por parte de la empresa privada (subvenciones, inversiones en infraestructuras públicas, programas de becas, prestaciones), o que sirven de instrumentos de apoyo para controlar y ejecutar otros programas.

La administración reguladora o burocrática siempre debe regirse

por procedimientos regulados de una forma homogénea como forma de garantizar la igualdad de trato ante el administrado. Por ello, la asunción de determinados procesos es un condicionante inherente al servicio. En este sentido, la mejora del servicio deberá provenir fundamentalmente por la vía de agilización de procedimientos y racionalización de los diferentes sistemas normativos que le influyen.

Incluso dentro de la administración reguladora se generarán diferentes tipologías de servicio con soluciones originales para cada una de ellas.

- b) La administración de servicios, donde el sector público presta directamente a la sociedad una serie de servicios. Este es el caso de la sanidad, la educación, la asistencia social, la justicia y la seguridad ciudadana.

Los procedimientos y orientaciones por las que se rigen este tipo de servicios difieren diametralmente de los de la administración reguladora. Incluso dentro de la administración de servicios las distintas tipologías requieren estrategias diferentes.

La sanidad, la educación, o la asistencia social públicas tienen el condicionante adicional de que entran en competencia con el sector privado por una cuota del mercado. Aquí el principio fundamental de servicio al ciudadano se cruza con el mantenimiento de actitudes cercanas a las de mercado, o lo que es lo mismo, la

necesidad de incorporar dentro de sus formas de gestión y de actuación fórmulas asimilables a las que realiza la iniciativa privada en su campo de actuación.

Asimismo, estos macrosectores (en especial sanidad y educación) absorben una gran parte de los recursos públicos y llegan a la mayoría de los ciudadanos, por lo que decisiones sobre los mismos tienen importantes y constatables repercusiones en los campos social y presupuestario.

- c) La empresa pública, que se rige por las reglas del derecho privado y actúa en el mercado en condiciones de competencia con otras empresas de su sector.

El hecho de que una empresa sea de titularidad pública no significa que sus procedimientos de actuación deban ser distintos a los de la empresa privada. La incorporación pública al mercado privado se produce en base a planteamientos de necesidad o conveniencia estratégica, pero su actuación y sus fórmulas de gestión no podrán diferenciarse de las de su sector de actividad. En caso contrario se podrían producir perturbaciones en desacuerdo con las reglas del mercado.

En definitiva, la titularidad no debe constituirse en un hecho diferencial a la hora de establecer estrategias de gestión. Por ello los planes que se activen deberán ser totalmente diferenciados de los de la Administración tradicional.

Sin embargo, ello no quiere decir que todas las sociedades

anónimas públicas son empresas en competencia con el sector privado. Se pueden producir casos en los que la figura jurídica que se ha adoptado no se corresponde con el concepto de empresa, y donde independientemente de la forma adoptada su finalidad se asemeja más a la de administración que a la de empresa. En estos casos su estrategia de racionalización y mejora deberá incorporarse dentro del bloque de la administración reguladora.

Procede, a la vista de la explicación que se acaba de hacer, situar en sus debidos términos los juicios expresados sobre la Administración contemporánea, insistiendo en que ésta alberga en su seno áreas y elementos que cabe encuadrar dentro del modelo burocrático tradicional en el que los principios de jerarquía, competencia y procedimiento tienen su principal campo de actuación. Pero junto a esos ámbitos existen otros en los que el impacto tecnológico y de las modernas técnicas de organización y gestión, demandan un replanteamiento, constante, del modo tradicional de ejercicio de las funciones administrativas y la incorporación masiva de nuevos medios técnicos. Es decir, que hay que aprovechar lo positivo de lo viejo y lo nuevo, animando en su interior un proceso de renovación que debe ser impulsado y orientado en coherencia con la evolución política, social, económica y tecnológica, venciendo obstáculos que propicien la inercia y el mantenimiento de situaciones concretas.

Como en tantos terrenos, el equilibrio, la prudencia y la visión de futuro han de permitir diferenciar lo positivo del modelo clásico de sus carencias e inconvenientes y, planificar con sentido realista, la

introducción y aceleración de los factores de cambio.

Aplicando las consideraciones precedentes a nuestra Administración, hay que decir que la mentalidad que ésta ha ido desarrollando desde sus inicios es proclive a las modernas tendencias burocráticas, tanto porque en el momento histórico en que ha nacido, ya era palpable la obsolescencia de gran parte de la Administración franquista, como por la incorporación a sus cuadros directivos de personas formadas en la gestión privada y, portante, familiarizadas con una forma de hacer más dinámica y productiva. Hay que tener en cuenta también la receptividad hacia las ideas de cambio y modernización de un funcionariado joven acostumbrado, desde el principio, a un alto grado de informatización de los servicios y al empleo de técnicas escasamente desarrolladas en la Administración tradicional.

La Administración vasca no está, sin embargo, exenta de las contradicciones del modelo estatal que le ha servido de base, pero está mejor preparada para afrontar algunos de ellos debido a su mejor disposición al cambio. Por contra, el hecho de que se haya ido formando a trozos y con impulsos no planificados, tal y como se expondrá más adelante, ha creado otros problemas distintos, que tienen como denominador común la desregulación que han experimentado desde el comienzo.

2.2. La formación de las Administraciones Autonómicas

En pura teoría, la capacidad de autoorganización de que disfrutaban las diferentes Comunidades Autónomas, debiera haber permitido el establecimiento de una Administración que, concebida en función

del volumen competencial asumido estatutariamente y las circunstancias demográficas, geográficas, económicas y sociales, así como el desarrollo de las técnicas de gestión pública y de las tecnologías aplicables a las tareas administrativas, se adecuara a las necesidades de cada una. Es decir, que las Comunidades Autónomas hubieran diseñado un modelo burocrático propio, si no original si, al menos, liberado de las rémoras del avejentado ejemplo estatal, tanto en su dimensión organizativa como en su funcionamiento y recursos humanos.

En la práctica, como sucede con todo cambio político de entidad, no se ha producido una sucesión total, una sustitución de la Administración estatal por la autonómica, sino la existencia en el seno de esta última de elementos heredados de aquélla que mantienen su continuidad y otros de nueva creación.

Ya en 1981, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que serviría de base a los Acuerdos Autonómicos de ese verano y a la posterior LOAPA, veía en la falta de planificación y programación del traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas un motivo de preocupación de cara a que los ciudadanos no se vieran negativamente afectados por el deterioro o las interrupciones en la prestación de servicios, abogando por un giro copernicano en cuanto al modo de proceder en relación con las transferencias a las Comunidades Autónomas.

La falta de programación, de sistemática y la consecuente recepción autonómica de fragmentos de la organización estatal, teniendo en cuenta, además, que ésta todavía no ha sido reformada y adaptada a la situación generada por la formación de diecisiete Administraciones autonómicas, ha tenido

como efecto natural la imposición táctica del modelo estatal en el ámbito autonómico. Esto es, la multiplicación a escala de su organización y régimen jurídico, tal y como puso de manifiesto el Informe sobre las Autonomías, elaborado por un grupo de profesores catalanes, en 1987.

A la vista de estos condicionantes, que continúan actuando con vigor todavía, parece claro que no es correcto afirmar que las Administraciones autonómicas son organizaciones nuevas, nacidas y puestas en marcha conforme a un modelo propio. Por el contrario, la realidad demuestra que se han hecho a imagen y semejanza de la estatal, coexistiendo en su seno órganos provenientes de la Administración del Estado, piezas sueltas de una maquinaria obsoleta y plagada de problemas desde tiempo atrás, junto con las unidades organizativas creadas por Comunidades Autónomas. Además se ha configurado en un marco de provisionalidad que todavía puede durar mucho tiempo. Se puede afirmar entonces que el criticado mimetismo, atribuido a una supuesta falta de imaginación autonómica a la hora de establecer sus Administraciones, tiene su principal causa en esa herencia.

Ahora bien, el modelo departamental sectorializado tiene, también, según se advirtió más arriba, otras causas concurrentes. La primera es la propia configuración constitucional y estatutaria de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, basada en un principio de colegialidad que queda significativamente corregido por la reserva garantizada de un ámbito de gestión propio del que resultan responsables los Consejeros, estando prevista en Euskadi la posibilidad de exigencia de esa responsabilidad a cada uno de ellos por tal motivo. Ni que decir tiene que la forma de articular esa

asignación funcional se ha hecho coincidir con la titularidad de un Departamento.

2.2.1. *La implantación de la estructura burocrática en Euskadi*

En Euskadi, la estructura departamental y sectorializada, se adopta ya en el Consejo General Vasco, mediante el Reglamento de Régimen Interior, aprobado por Acuerdo de 20 de marzo de 1978. Tras la entrada en vigor del Estatuto de Gernika y la formación del primer Gobierno en 1980, la Administración se estructuró siguiendo los criterios de distribución material del período anterior que, se mantendrán hasta hoy con ligeras variaciones.

La consagración de este tipo de organización se produce con la aprobación de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

Sin embargo, esta Ley, que fue la primera en promulgarse en las Comunidades Autónomas sobre esta materia, no diseña una organización administrativa propiamente dicha.

Es difícil determinar cuál ha sido la causa de la indefinición organizativa de la Administración en sus unidades básicas que se aprecia en la Ley de Gobierno y que no ha sido alterada por ninguna otra norma legal posterior. Quizás fuera la cautela de no comprometer el modelo final, y, también, la pura inercia, amparada por la flexibilidad extrema que caracteriza a la citada Ley. Tampoco es ajena a la falta de estructuración la tardía regulación de la función pública vasca.

Sin duda, lo más llamativo de la Ley de Gobierno es que toda la disciplina organizativa queda prácticamente reservada al Decreto. Así, el artículo 8.c), atribuye al Lehendakari la facultad de dictar Decretos de creación o extinción de

Departamentos, siempre que no supongan aumento de gasto público, así como cualquier modificación en la denominación o en la distribución de competencias entre los mismos, mientras que el 26.3 incluye entre las de los Consejeros, como titulares de los Departamentos, proponer a aquél para su aprobación el reglamento orgánico respectivo.

El primero de los preceptos citados, confiere al Lehendakari una importante herramienta para moldear la estructura departamental a los requerimientos del desarrollo y ejecución del programa del gobierno, lo cual supone una gran ayuda para sus funciones orientadoras, directivas y coordinadoras de la acción gubernamental. El segundo consolida la departamentalización y el peso específico en la estructura administrativa de los Consejeros, cuyo papel en la determinación de la totalidad de los órganos de su Departamento es así decisivo y se explica en razón de la responsabilidad que asume de gestionar el área de actuación del mismo.

2.2.1.1. La organización de los Departamentos

De lo dicho hasta aquí se deduce que la clave de la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma está en los Decretos de estructura orgánica.

A este respecto se ha suscitado cierta polémica en torno a cómo se han configurado los órganos superiores de los Departamentos. Sobre esta cuestión, se puede afirmar que aún cuando un excesivo número de centros directivos puede llegar a provocar disfunciones, lo cierto es que todo depende de cómo estén dispuestas y articuladas sus relaciones de dependencia y comunicación. Sin embargo, este

problema no se puede abordar sin un estudio en profundidad de todas y cada una de las piezas del aparato administrativo. De otra forma todo pronunciamiento se arriesga a ser arbitrario.

En esta Administración, el número de escalones existente entre el Consejero y los puestos funcionariales es, tan sólo de dos: Viceconsejeros y Directores. El hecho de que esa cadena de mando se desdoble en las dos o tres grandes áreas de cada Departamento, dando lugar a líneas jerárquicas paralelas, tampoco se separa de otros modelos. Incluso resulta más simple ya que el número de Viceconsejerías es sensiblemente menor que el de los órganos que suelen ocupar su lugar en otras Administraciones, como son las Direcciones Generales del Estado y las CC.AA. Lo mismo ocurre con las Direcciones de nuestra Administración, cuyas homólogas son las Subdirecciones Generales de aquél y de algunas CC.AA como, por ejemplo, Cataluña.

2.2.1.2. La Administración Periférica

Si ha habido una parcela de la organización administrativa que tradicionalmente ha sido objeto de abandono en la Administración del Estado, ha sido, sin duda, la constituida por sus servicios periféricos. Es algo admitido por todo el mundo, siendo también conocidas las causas que históricamente han contribuido a ello.

Lo que ahora interesa destacar con respecto a la Administración periférica de la Comunidad Autónoma es que en ella es donde más se acusa el contraste entre los servicios transferidos del Estado y los que ha creado el Gobierno Vasco. Asimismo, es importante hacer hincapié en la precaria situación que todos ellos siguen teniendo en la actualidad, cuya

principal manifestación es su extrema dispersión en cada una de las capitales de la Comunidad Autónoma, y, de modo señalado, en Donostia-San Sebastián. Dato éste que condiciona, en gran medida, las relaciones interorgánicas y el funcionamiento de la Administración y reclama acciones específicamente orientadas a su solución.

Desde su traspaso a la Comunidad Autónoma, se han mantenido prácticamente intactas en cuanto a su estructura y funciones las antiguas Direcciones Provinciales de los Ministerios, que acumulan un mayor volumen de gestión. Un ejemplo de la continuidad son las Delegaciones Territoriales de Educación y de Vivienda. En otros casos, conviven secciones provenientes de la periférica estatal junto con otras de origen autonómico. Ha de tenerse en cuenta, igualmente, que en su mayoría, las Delegaciones Territoriales no cubren todas las áreas de los respectivos Departamentos sino que se circunscriben a las correspondientes Viceconsejerías o Direcciones concretas. Eso explica la gran variedad de formas de articulación de la dependencia orgánica y funcional de aquéllas con éstas.

Con la Administración periférica autonómica no se acusa con tanta intensidad como en los órganos centrales de los Departamentos la falta de estructuración en los niveles medios y bajos de su organización. Sus problemas fundamentales no son, por consiguiente, estrictamente organizativos, por más que pueda plantearse la conveniencia de mantener la configuración actual o caminar hacia fórmulas más integradas con arreglo a criterios que permitan determinar qué tipo de funciones requieren de organización periférica, dónde deben localizarse, cuándo deben agruparse, cómo se atienden servicios comunes a los establecidos en una misma población, etc.

2.2.1.3. La Administración Institucional

Como ya se ha señalado, una de las características principales de la implantación de la burocracia autonómica ha sido el condicionamiento que ha supuesto hasta ahora la política de traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma. La recepción de bloques orgánicos y no materiales, la mayor parte de las veces de modo incompleto y con claro predominio de servicios periféricos, dificultó desde el principio su integración en las estructuras administrativas de los correspondientes Departamentos, a los que se incorporaron sin variaciones de importancia. El fenómeno descrito incidió en una mayor heterogeneidad orgánica inter e intradepartamental que, desde luego, no es favorable a la operatividad de dichas estructuras. Pues bien, el problema fue, obviamente, más grave con los servicios periféricos provenientes de entes institucionales del Estado, debido a las peculiaridades que derivan de la articulación de los mecanismos presupuestarios, patrimoniales, de personal, etc.. que suponen. A ello hay que añadir que algunos de los Organismos Autónomos estatales afectados por los traspasos contaban con cuerpos funcionariales propios.

Inicialmente, la recepción de este tipo de transferencias no conllevó la creación de entes institucionales análogos por la Comunidad Autónoma, siendo absorbidos por la Administración General, que tuvo que dotar los servicios centrales o comunes que el Estado había retenido. Más tarde, sin embargo, se empezó a hacer uso de la técnica de descentralización funcional que comporta la creación de entes institucionales con personalidad jurídica propia y separada de la Administración General. Su base legal la dió la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General

del País Vasco, aprobada en 1983, en la que se distinguen tres tipos de entes institucionales: los Organismos Autónomos, los Entes Privados de Derecho Público y las Sociedades Públicas. En términos generales, esta trilogía obedece al modelo de la Ley General Presupuestaria estatal.

Los criterios empleados para la utilización de las tres figuras instrumentales citadas, han sido análogos a los que se han venido manejando en el ámbito estatal, lo que no significa que el mimetismo se haya traducido en la réplica autonómica de los Organismos y Entes estatales, pese a que sí existe correspondencia en algunos supuestos. Esto también sucede en otras Comunidades, y obedece más a la especialidad de la materia (por ejemplo, la asistencia sanitaria o la selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios) que al seguidismo respecto al Estado.

La cuestión fundamental que siempre se plantea en relación con la Administración Institucional es la justificación misma de la existencia de cada ente que la forma, ya que se discute si se hace un buen uso de esa facultad e incluso si se elige acertadamente entre lastres posibilidades que ofrece la legislación. En segundo lugar, se critica el volumen, el número de entes y, sobre todo, el de sociedades públicas. Las posiciones sobre los extremos indicados oscilan entre quienes argumentan que la creación de entes responde a razones de eficiencia y eficacia en determinados sectores de actividad, en los que la Administración ha de poder actuar en concurrencia con el sector privado o con un régimen más flexible de funcionamiento, a fin de ser más operativa, hasta los que opinan que detrás de estas figuras tan sólo se esconde un afán por sortear o huir

de los controles y formalidades a que está sujeta la Administración General.

No es este el lugar para solventar la polémica que habrá de dilucidarse caso por caso a través de análisis exhaustivos de los servicios que se prestan y de la comparación con los modos de gestión que se emplean por la Administración General e Institucional.

Interesa poner de relieve, asimismo, que la Ley antes citada de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, contiene un régimen de máxima flexibilidad —parangonable con la Ley de Gobierno respecto de la Administración General— a la hora de fijar la estructura interna de los Organismos Autónomos y Entes Públicos de Derecho Privado. En ella y en la de Régimen Presupuestario de Euskadi, únicamente se prevén normas sobre la forma de creación de los tres repetidos tipos de entes y a sus presupuestos, pero son las Leyes de creación de Organismos Autónomos y de Entes Privados de Derecho Público y los Decretos relativos a Sociedades Públicas las normas que configuran en la práctica la Administración Institucional.

La flexibilidad del régimen jurídico al que nos estamos refiriendo se ha incrementado a partir de 1988, merced a la redacción que el Decreto Legislativo 1/ 1988, de 17 de mayo, dio al artículo 13 del texto de la Ley de Principios. Así, la rigidez relativa que para la estructura interna de cada Organismo Autónomo suponía la exigencia de Ley formal, ha sido sustituida por la deslegalización de los aspectos organizativos internos que quedan a la plena disposición del Decreto.

Ciertamente lo importante sigue siendo el uso que se haga de la norma citada, cuyo fundamento es facilitar la adaptación

a las nuevas necesidades de organismos creados años atrás y, sin que ello requiera la tramitación de los reajustes a través del procedimiento legislativo. La bondad del fin se plasma en el establecimiento de unos límites materiales que pretenden evitar la desnaturalización de los diferentes organismos, pues de lo contrario lo que debiera cuestionarse es la subsistencia de los mismos como instrumentos de la acción administrativa.

2.2.1.4. La Función Pública

Con la aprobación de la Ley 6/1989, de 6 de julio, se produjo la normalización jurídica de las relaciones existentes entre la Administración y el personal a su servicio, poniendo fin a un largo período caracterizado por la ausencia de una normativa propia, y la provisionalidad. Sería ardua tarea detallar los pasos andados desde 1980 hasta la promulgación de la citada Ley que ya fueron objeto de consideración en el proceso de elaboración y aprobación de la misma por el Parlamento Vasco. Baste señalar ahora que, desde el punto de vista cuantitativo, la evolución de la función pública ha estado marcada por dos hitos fundamentales: la incorporación del contingente del personal docente no universitario a partir de 1981 y del sanitario en 1987. Igualmente, tiene una entidad de relieve el colectivo integrado por la Ertzaintza. El volumen que representan tres grupos, que suponen, casi un 90% del empleo público autonómico, pone de manifiesto la importancia numérica que el componente humano tiene en tareas de prestación de servicios de tanta trascendencia como la educación, la sanidad y la policía.

Por lo que se refiere al personal de la Administración General, ha de repararse en que, como se advirtió, las

transferencias han afectado solamente al personal de los servicios periféricos que, tradicionalmente, había sido descuidado por la Administración Central y estaba falto de la motivación y perspectiva necesarias. Es decir, el elemento humano, tan importante para acometer cualquier nueva empresa, se ha visto marcado, desde el principio, por las carencias apuntadas. En cuanto al contratado directamente por el Gobierno Vasco, se aprecia, pese a los esfuerzos realizados en los correspondientes procesos selectivos un exceso de especialización. Faltan generalistas adaptables a nuevos puestos y funciones y, sobre todo se constata que tampoco se ha formado todavía una función pública directiva capaz de responder a los desafíos de los nuevos tiempos.

La progresiva incidencia que en las tareas burocráticas asignadas a los funcionarios integrados en Cuerpos pertenecientes a los grupos C y D, está teniendo ya la innovación y aplicación en el campo de la informática obliga, asimismo, a reflexionar sobre la adecuación de la división de funciones en la estructura corporativa de la función pública vasca.

Lo que ahora importa es ver hasta qué punto la disciplina contenida en el repetido cuerpo legal ha contribuido a consolidar una función pública acorde con los requerimientos de la sociedad a la que sirve. En tal sentido merece la pena advertir que los propios críticos de la Ley 6/ 1989 han reconocido en ella los siguientes valores:

- Es ambiciosa en sus propósitos de articular una función pública vasca, es decir de todas las Administraciones de la Comunidad Autónoma.
- Es completa en su regulación aunque ello haya supuesto que su texto tenga un número elevado de preceptos.

- Establece los criterios generales para hacer efectiva la movilidad funcional mediante la intercomunicación de las diferentes Administraciones.
- El sistema general de provisión de puestos que sanciona es el del concurso de méritos.
- Es pieza de capital importancia en el proceso de normalización lingüística.
- Por último, garantiza los derechos de representación y participación de los funcionarios en la determinación de sus condiciones de trabajo.

Ahora bien, aunque constituye un elemento fundamental para la racionalización de la función pública y, por ello, de la Administración misma, una Ley como esta no puede, por sí sola, cumplir plenamente tal objetivo, pues quedan algunos problemas heredados de la prolongada etapa que precedió a su aprobación que condicionan la aplicación del nuevo régimen jurídico adoptado.

En primer lugar, ha de considerarse la dificultad que para la plena operatividad de la estructura corporativa de la función pública representa una trayectoria en la que se asentó un modelo orientado hacia el llamado sistema de puestos y que, en la práctica, ha supuesto un exceso de especialización de los funcionarios que han accedido a puestos de trabajo cuya configuración no ha respondido siempre a criterios de aplicación general. Sin embargo, la Ley, en la línea de la regulación existente en el Estado y en las demás Comunidades Autónomas, ha optado por un sistema de cuerpos matizado por elementos propios del sistema de puestos, que todavía no ha alcanzado pleno desarrollo y efectividad. Así, al igual que ocurría

en el pasado ámbito estatal se apreciaba una tendencia a la estancamiento en los cuerpos facultativos con lo que la virtualidad ordenadora de la estructura corporativa se relativiza en exceso.

Otra de las piezas fundamentales de la racionalización estructural de la función pública, son las relaciones de puestos. En ellas, también se registran, como es lógico, los condicionamientos previos a la entrada en vigor de la Ley y, concretamente, la especialización que desde su incorporación a la Administración han experimentado el personal que ha desempeñado los puestos existentes. Dado que el acceso se realizó en puestos muy concretos y determinados, habiéndose llevado a cabo la selección de modo específico para ellos, se les dió en gran medida un carácter estanco que dificulta la movilidad. Tal circunstancia, sin embargo, ha ocasionado, aunque resulte paradójico, una apertura generalizada de gran número de puestos a diversos cuerpos y titulaciones a fin de facilitar la provisión de los mismos en los correspondientes concursos de traslados. El ofrecimiento de más opciones para cada funcionario ensancha sus expectativas de movilidad pero, al mismo tiempo, inutiliza la estructuración corporativa como ya se ha indicado. Además, la multiplicación de las posibilidades de cobertura de cada puesto y repercusión en cadena que ello origina da tal complejidad a la gestión de los concursos que se convierten en empresas inabordables.

En relación con esta misma cuestión hay que tener presente que tanto la definición, valoración y clasificación de puestos de trabajo, como las relaciones en que se integran, acusan la indefinición estructural de la organización administrativa en el tramo reservado a la

provisión por funcionarios de carrera. Así pues, abordado este problema aquél debería resolverse sin excesivas dificultades.

Otra cuestión a considerar es que, las sucesivas modificaciones de las estructuras orgánicas de los Departamentos y de algunos Organismos Autónomos, no se han acompañado normalmente de la preceptiva actualización de las relaciones de puestos de trabajo que quedan así en permanente desfase, lo cual obviamente ha de evitarse a toda costa.

Por último, si bien Euskadi fue primera en implantar los procedimientos de negociación colectiva de las condiciones de trabajo de la Administración Pública y, por tanto, la participación de los representantes del personal está fuertemente asentada, se ha ido consolidando, también, una intervención excesiva de éstas en cuestiones de pura gestión con la consiguiente distorsión del funcionamiento administrativo que reclama una reflexión al respecto.

III. OBJETIVOS Y ÁREAS DE ACTUACIÓN

3.1. Objetivos

La terminología al uso en relación a los intentos e iniciativas reformadoras de la Administración Pública en la experiencia comparada utiliza expresiones diferentes que van desde el propio de «reforma» hasta «modernización» y «mejora». Aun cuando dichas expresiones pueden resultar equívocas o ambiguas, todas ellas comparten la finalidad de un proceso de adaptación de las Administraciones Públicas a las nuevas realidades político-sociales, si bien en cada entorno adquieren especial protagonismo determinadas orientaciones que podríamos denominar ideas-fuerza

que pueden variar de una experiencia a otra.

Dado el enunciado anterior, el objetivo más general y amplio del proceso de racionalización y mejora de la Administración Pública Vasca es que ésta adquiera la necesaria capacidad adaptativa y de aprendizaje que asegure, en cada momento, una respuesta precisa a los requerimientos del entorno. Es decir, debe aprender a tratar con el cambio y a adaptarse e incluso anticiparse al mismo, lo que convertiría la capacidad de adaptación en capacidad de innovación. Se trata de diseñar y adaptar los procesos y las estructuras institucionales a través de las cuales se puedan afrontar las nuevas demandas sociales.

La pregunta clave, cuya respuesta, nos dará la guía sobre el futuro de nuestra Administración Pública y la que permitirá concretar el objetivo genérico apuntado en objetivos más medibles y operativos es ¿qué se entiende por responder adecuadamente a las demandas de la sociedad?

La respuesta inmediata, máxime en un momento de recesión económica como en el que nos encontramos es, a expensas de su desarrollo posterior, que la actuación administrativa presidida por los valores de lo público debe ser realizada con eficiencia, eficacia y calidad.

Estos valores, que aparecen expresamente reflejados en prácticamente todo producto administrativo que se precie, son conceptos que han sido utilizados sin ningún rigor, como un corolario de palabras huecas por falta de contenidos y sin que se haya adoptado hasta el momento estrategia alguna que responda al «cómo» se implementa una política de calidad, una política de eficacia y una política de eficiencia en la Administración Pública.

Junto a estos objetivos básicos, eficiencia, eficacia y calidad, que han de guiar la actuación administrativa y que no son, como veremos, separables e independientes sino que se han de desarrollar y obtener simultáneamente, pueden señalarse otros como son el cambio cultural y la introducción de una mayor flexibilidad de gestión y responsabilidad en nuestra Administración. Este último es un prerequisite que se ha de cumplir si se desean alcanzar los demás. Por otra parte, el cambio cultural es algo igualmente necesario pero que se derivará de la propia implementación del proceso de racionalización y mejora.

El principio de eficiencia, sugiere la idea de un esfuerzo continuo para que los recursos públicos sean utilizados oportunamente y está asociado también a la cultura de austeridad, guía básica de comportamiento de los responsables políticos y funcionarios de la Administración.

Este principio no conlleva necesariamente una campaña de recortes presupuestarios generalizados, medidas que habrán de adoptarse, en su caso, al margen de este marco de actuación.

Las mejoras en la eficiencia pueden ser alcanzadas mediante el aumento de los outputs (resultados) en relación a los recursos utilizados, mediante la reducción de los recursos en relación a los servicios prestados o, idealmente, haciendo ambos al mismo tiempo. Por lo tanto, la eficiencia no es un objetivo en sí mismo sino que se ha de actuar eficientemente con la finalidad de que los recursos liberados mediante tal intervención, se destinen a prestar mayores y mejores servicios públicos. Tomar conciencia del coste y de la productividad son, sin duda, aspectos prioritarios del proceso.

Por otra parte, la eficacia, como principio de actuación de la Administración, ha sido elevada incluso al rango constitucional por el art. 103.1 de dicho texto normativo. Entendida como la relación entre los objetivos previstos y los resultados obtenidos, constituye el «talón de aquiles» del funcionamiento de la Administración, debido a la problemática asociada a su medición y evaluación por la dificultad de definir e incorporar indicadores y estándares mínimos de calidad u otras técnicas de aseguramiento, garantía y protección que permitan hacer medible la consecución del citado principio.

Sin embargo, las dificultades de evaluar adecuadamente las actuaciones administrativas no impide que la eficacia se erija en un objetivo clave del presente documento.

El funcionamiento eficaz de los servicios públicos supone también, desde el punto de vista del ciudadano, un mayor acercamiento en términos de credibilidad a la Administración, credibilidad que ha de ser ganada día a día puesto que existe una idea bastante generalizada, cierta o no, de que el ciudadano se encuentra indefenso ante la ineficacia de la Administración. Por lo tanto, ésta ha de cambiar su actitud hacia el ciudadano, considerándolo como un cliente al que hay que ganarse y a quién hay que prestarle satisfactoriamente los servicios que demanda y exige.

La calidad se convierte, de esta forma, en un requisito adicional derivado del principio de eficacia y está en consonancia con las exigencias de una sociedad moderna y desarrollada que persigue mantener unas relaciones más fluidas, menos conflictivas y, en definitiva, más satisfactorias con la Administración.

Dentro del concepto de calidad deben distinguirse dos aspectos: la calidad técnica del servicio y la calidad percibida que no siempre coinciden. La primera es la que tiene una vinculación directa con la eficacia mientras que la segunda se relaciona con la denominada receptividad de la Administración Pública. Su conjunción constituye la consecución, no sólo de la capacidad de respuesta medida en términos de valor, sino además en términos de beneficio; esto es de impacto.

Sin embargo, la Administración no puede ofrecer calidad de servicio con independencia de su coste por imperativo del principio de eficiencia; es decir, ha de ofrecer unos servicios de calidad para un determinado nivel de recursos empleados.

Por otra parte, la calidad percibida es, en muchos casos, independiente del coste y se deriva de los comportamientos, de la actitud de acercamiento de la Administración hacia el usuario, administrado o cliente; en definitiva, dependerá de los valores culturales de la propia organización, lo que se ha venido en denominar «visión del cliente», que traducido al lenguaje administrativo comportaría una especial incidencia en la vocación de servicio.

Dado que el concepto de calidad se percibe de forma intuitiva y subjetiva, su necesaria objetivación requiere traducir las exigencias de calidad en determinadas especificaciones para cada servicio que permitan definir los niveles de calidad de las actuaciones administrativas.

En definitiva, la combinación de los objetivos anteriormente descritos deberá conducirnos hacia la siguiente meta: la búsqueda permanente de un ajuste dinámico entre diferentes organizaciones que habrá de desarrollarse y actuar conjuntamente de manera que nuestra

Administración sea siempre capaz de coevolucionar con la complejidad que le rodee. Por lo tanto, flexibles, previsoras e imaginativas.

Definir y diseñar las medidas a adoptar para la consecución de los objetivos citados en un contexto tan complejo, nos obliga a abordar dichas medidas en el marco de las áreas de actuación que a continuación se analizan y que son las siguientes:

- Mejoras en los procesos internos.
Gestión presupuestaria.
- Gestión de los recursos humanos.
- Introducción de tecnologías de la información.
Mayor aproximación al ciudadano.

3.2. Áreas de actuación

3.2.1. *Mejoras en los procesos internos.* *Gestión presupuestaria*

El objetivo final de la actuación en materia de racionalización procedimental es la reestructuración de los flujos, internos y externos, buscando su simplificación, el acortamiento de los procesos y el uso de los mismos como un instrumento eficaz, no como un fin en sí mismo.

Los procesos de racionalización y mejora conducen a un replanteamiento de los procesos internos, que permita mejorar la gestión de la organización en sus aspectos productivos. Para ello se habrá de impulsar un cambio cultural dirigido a valorar cada vez más el cumplimiento de resultados y objetivos, manteniendo, al mismo tiempo, un equilibrio cuidadoso entre la legalidad y la eficacia.

La desconcentración es una necesidad impuesta por el crecimiento y la diversificación organizativa. En la medida

en que una organización crece y amplía sus actividades, va resultando cada vez más difícil que una autoridad única tome todas las decisiones. Asimismo, la desconcentración surge como una consecuencia inevitable del fenómeno de la sobrecarga de información en los niveles superiores, porque cuanto más información se pretende transmitir hacia arriba, menos es la que consigue llegar.

Al mismo tiempo, la concentración a ultranza de todas las decisiones impide responder con rapidez a las demandas locales, a la par que es un obstáculo para estimular la gestión responsable de las unidades operativas. La desconcentración es una medida necesaria para la consecución de mayores grados de eficacia de una Administración cada vez más compleja y conlleva, por definición, dotar de autonomía a las unidades operativas, lo que afectará a su capacidad de decisión. Por tanto la autonomía está indisociablemente ligada a la responsabilidad de la gestión.

Como consecuencia de estos hechos, empieza a manifestarse el dilema de conciliar la cesión de la toma de decisiones con la necesidad de mantener el control sobre el funcionamiento de los niveles inferiores.

Sin embargo, la desconcentración no debe interpretarse como un abandono de control del nivel superior, sino como un cambio en las modalidades de su ejercicio.

Será necesario desarrollar mecanismos sustitutivos de control que permitan garantizar la responsabilidad de las unidades descentralizadas y su sujeción al poder político.

Lo anterior requerirá la creación y mantenimiento de una cultura organizativa

que permita consolidar canales de comunicación, sistemas de incentivos y de formación interna.

3.2.1.1. Reforma de la gestión presupuestaria

En línea con las reformas presupuestarias que se vienen planteando desde la década de los años 80 en Europa, se hace necesario incentivar la gestión eficiente y eficaz de los recursos mediante la introducción de nuevos valores en la gestión de los servicios públicos. El propósito es cambiar la cultura administrativa en el proceso del gasto, aumentando la consciencia de coste y preocupación por la productividad y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos. Con este fin, se propone conceder una mayor discreción y participación de los centros gestores en la propia gestión del gasto, lo que necesariamente implicará una mayor descentralización.

Este proceso de descentralización y mayor libertad de gasto supondrá no sólo una reducción de los procedimientos de control tradicional (control en detalle, solapamiento de controles y exceso de reglamentación), sino además una mejora en el ambiente de trabajo y en la motivación del gestor. El objetivo requiere incentivar al directivo mediante su participación en la gestión financiera y presupuestaria. El incentivo para cambiar el comportamiento y estilo del gestor se derivará de los cambios que se produzcan en el contexto institucional en el que desarrolla su trabajo (mayor autoridad y discreción de gasto, mayor participación en la formulación del presupuesto y mayor responsabilidad).

Los elementos que en general se pretenden introducir en esta

Administración no son nuevos. Sin embargo, algunos de ellos se proponen de una manera muy distinta y con una intención diferente como veremos a continuación. Sus principales componentes son:

- la definición de objetivos de gestión (estratégicos y operativos) y medición de resultados siempre que se considere posible y a un coste adecuado,
- la descentralización y creación de centros de responsabilidad con una mayor flexibilización de controles, y,
- los acuerdos presupuestarios

3.2.1.2. Definición de objetivos y medición de resultados

Idealmente la utilización de indicadores debería de permitir la reasignación de recursos desde actividades poco rentables a las más rentables. Sin embargo, no se propone que ello sea así en un principio, con el fin de evitar disfunciones en el comportamiento de los gestores (maquillaje presupuestario, respuesta formal). Hay que evitar que se produzca la paradoja para el gestor de que un ahorro de gasto por aumento de su productividad implique menos recursos para el ejercicio siguiente.

Las medidas o indicadores de resultados estarán dirigidos más bien a cambiar la cultura que actualmente impera en la ejecución del presupuesto más que a una toma de decisiones mecánica en el proceso de asignación de recursos. El diseño y la utilización de los indicadores se realizará por los propios centros gestores y en beneficio de la propia gestión del centro. Se pretende motivar al gestor para que

cambie su estilo de decisión y comportamiento de gasto. Se quiere aumentar su consciencia de coste y productividad y para ello se considera fundamental que ponga en práctica instrumentos que le permitan controlar su eficiencia.

El beneficiario de introducir indicadores para la medida de resultados no es el Departamento de Hacienda y Finanzas, sino el propio responsable de la gestión del gasto. El objetivo es facilitar el propio control interno de gestión en los departamentos.

El éxito de estas medidas depende para su pleno funcionamiento de las siguientes condiciones:

- que los indicadores sean elegidos por el propio centro gestor, decidiendo autónomamente el nivel o meta de productividad a alcanzar,
- que esta iniciativa debería ser parte de una reforma más amplia para elevar la motivación del personal,
- que en una primera fase de la reforma no se utilicen estos indicadores para reasignar los recursos entre distintos centros gestores, sino para la propia gestión interna, y,
- que el Departamento de Hacienda y Finanzas juegue, igualmente en esta fase, un papel de asesor y/o promotor de esta iniciativa. En ningún caso que éste actúe como usuario de la nueva información proporcionada para distribuir recursos.

Está claro que el objetivo último es cambiar la actitud y el estilo de decisión del gestor, y no hacer del proceso presupuestario una serie de toma de decisiones mecánicas para la asignación de recursos.

3.2.1.3. Acuerdos presupuestarios, descentralización y flexibilización de controles

También en línea con las experiencias europeas, se propone facilitar la participación y colaboración del gestor, así como su motivación mediante el cambio de las relaciones entre el Departamento de Hacienda y Finanzas y centros gestores. La descentralización y flexibilización de los controles tradicionales del gasto han de ir unidas al desarrollo de otros sistemas de control. El principal método para controlar el proceso y los efectos de la descentralización del gasto es considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos a cambio de compromisos de eficiencia. Con esto se pretende que la preocupación del gestor sea la productividad o el valor que se obtenga a cambio del gasto más que el cumplimiento de la formalidad en su proceso. Este sistema de presupuesto «contratado» está funcionando ya en algunos países (Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Irlanda, etc.) de una manera limitada (únicamente para los gastos corrientes).

Una importante propuesta de innovación es considerar el proceso presupuestario como una oportunidad para crear un sentimiento de compromiso en el gestor. Para ello se propone la introducción de los llamados contratos o acuerdos presupuestarios. Estos acuerdos suponen la asignación de fondos públicos y la concesión por parte del Departamento de Hacienda y Finanzas de una mayor autonomía de gasto a cambio del compromiso por parte del gestor de alcanzar un cierto nivel de productividad.

Más específicamente estos acuerdos suponen unos derechos y obligaciones para los centros gestores. Sus principales derechos son:

- mayor discreción para la reasignación interna de créditos presupuestarios (ampliación o extensión de los conceptos de gasto limitado, mayor posibilidad de transferir créditos en el tiempo, generación de crédito, aplicación de precios por servicios públicos, mayor libertad para aplicar los ahorros, debidos a un gasto menor, a otras actuaciones de su Departamento, etc.),
- ajuste individual de la reglamentación financiera a las necesidades y a la naturaleza de cada departamento,
- reducción o flexibilización del control a priori, trasladando el énfasis del control sobre la regularidad en el gasto a un control o evaluación de eficiencia y eficacia, y,
- establecimiento de un sistema de control basado en medidas que puedan sintetizar el cumplimiento de los acuerdos presupuestarios establecidos antes del ejercicio presupuestario mediante la introducción de controles más globalizados de los créditos presupuestarios.

Por otro lado el gestor se ve obligado a cumplir las siguientes condiciones:

- la formulación de un plan estratégico que incluya los principales objetivos a largo plazo del centro gestor,
- la definición de objetivos operativos y utilización de medidas de resultados (ratios de productividad como costes medios, reducción de costes, etc.),
- la identificación clara de responsabilidades,
- la disponibilidad previa de instrumentos y procedimientos

- internos de gestión (sistemas de información y control de gestión), y,
- el compromiso de rendición de cuentas e informe sobre los resultados anuales y la aceptación de un control expost.

3.2.2. *Gestión de los recursos humanos*

La Administración Pública, en sus distintas áreas de actividad, cuenta con el elemento humano como factor esencial, y casi único, para producir los servicios que presta a la sociedad. A través de él, conecta y se hace sensible a las necesidades sociales y trata de darles la respuesta adecuada. Como consecuencia, el comportamiento de este elemento humano, de este funcionariado, influye en la satisfacción o insatisfacción del ciudadano respecto a su Administración.

Pero el funcionario no actúa aisladamente. Se halla integrado en una estructura jerarquizada, con unos responsables (normalmente cargos políticos) de los que recibe instrucciones y con los que se relaciona a través de unos procedimientos y estilos de gestión.

En esta concepción, la eficacia del servicio prestado por la Administración, que se instrumenta y canaliza a través de las personas, depende de dos aspectos.

- el funcionario: sus capacidades y su motivación.
- la dirección: gestión adecuada de directrices, procesos y estilos.

Además, se hace preciso tener en cuenta que un proceso de cambio como el que se pretende, dentro de una organización tan compleja como nuestra Administración, cuenta con muchas posibilidades de ser «desviado» y

fracasar si no se contempla, integrado en el propio proceso, al trabajador público (gestor o funcionario) como agente determinante del mismo.

Un análisis de la situación de los recursos humanos y su gestión en la actual Administración desde sus múltiples vertientes —incorporación y promoción profesional, valoración-estatus-retribución, organización, información-comunicación, formación, seguridad en el empleo, representación-corporativa, motivación e identificación con una cultura y valores institucionales, etc.— pone en evidencia grandes posibilidades de avance con visión más integradora en estos terrenos.

Para ello se hace preciso recuperar la gestión de recursos humanos desde los órganos gestores. Se hace necesaria la existencia de un proyecto coherente en política de recursos humanos en la Administración. Proyecto que debiera ser la expresión o manifestación del modelo propio de Administración, con su cultura y sus valores, que habrá de servir de referencia permanente tanto al trabajador como al gestor público. Sin esta definición previa, la coherencia en la gestión de recursos humanos, en una organización con la complejidad del entramado administrativo, se convierte en aventura imposible.

En el diseño y definición de esa política de recursos humanos se ha de prestar atención a cuestiones de muy diferente significado, tales como:

- la necesidad de negociar el marco general y el alcance de dicha política, no sólo con los representantes sociales, sino con otras Administraciones que se van a ver afectadas,
- la necesidad de ejercer un liderazgo claro en su gestión, desde los propios órganos que tienen esa misión: Viceconsejería de Función

Pública, Direcciones de Servicios y cada gestor y responsable de un equipo de trabajo,

- la necesidad de disponer de los profesionales adecuados a los que se les dote de recursos y apoyos para afrontar el cambio, y,
- la necesidad de mantener la máxima coherencia entre los diferentes instrumentos y procesos que en este campo se estén poniendo o se vayan a poner en marcha: la integración de políticas y decisiones estratégicas hacia un mismo objetivo.

A otro nivel, y aproximándonos a algunos rasgos conceptuales del modelo, y de su correspondiente política, cabe señalar algunas directrices que se convierten en condicionantes si se aspira al éxito en la gestión de los recursos humanos:

- la sustitución de esquemas de dirección fundamentalmente jerarquizados y compartimentados por fórmulas más abiertas, que busquen el enriquecimiento a través de la comunicación y participación, y en las que los equipos profesionales jueguen un papel progresivamente predominante como alternativa a los servicios de corte burocrático,
- la asunción de responsabilidad por parte de todos y cada uno de los gestores públicos en la política de recursos humanos, como representantes institucionales y responsables de que se mantengan y transmitan la cultura y valores de la Institución,
- la participación creciente de los funcionarios en la gestión del personal y en la puesta en marcha de las innovaciones y transformaciones,

- la implantación de planes de carrera que permitan mejorar las expectativas en el ámbito profesional,
- la aplicación de técnicas de evaluación del rendimiento e introducción de sistemas para incentivar la productividad, y,
- la implantación de políticas retributivas coherentes con el modelo que se defina.

La consecución de dichos objetivos requiere ahondar en la definición e implantación de un modelo institucional y formación del personal. La formación es un elemento clave de actuación. A través de ella podemos actuar en:

- la mejora de las capacidades y habilidades profesionales,
- el cambio cultural y de valores (la formación no es el elemento esencial del cambio. Actúa como complemento), y,
- la mayor eficiencia en la gestión.

El rápido crecimiento de las plantillas en los últimos años ha tenido como resultado la incorporación de cargos sin una formación y experiencia directiva, la falta de homogeneidad en la formación básica de los funcionarios, la incorporación de personal técnico en campos sin tradición en la Administración Autonómica, la incorporación de personal procedente de áreas o Administraciones con «prácticas y lenguajes» muy diferentes al de nuestra Administración y la dificultad de articular todas estas nuevas incorporaciones dentro del esquema funcional.

Por todo ello, se hace imprescindible la manifestación del modelo propio de Administración al que se aludía anteriormente, con su cultura y valores y con el que se corresponderá la política de recursos humanos. Como consecuencia

se hace necesario también estructurar y poner en marcha planes de formación que, cuando menos, aborden estos objetivos:

- mejorar el nivel de conocimientos en campos concretos, relativos a problemas, programas, procesos o proyectos de la Administración,
- mejorar el nivel de gestión con herramientas, procesos y estilos de dirección, y,
- crear y extender una cultura organizativa propia.

En este sentido, el papel a desempeñar por el IVAP puede ser fundamental, tanto en la coordinación de los procesos conducentes a la definición del modelo de Administración Vasca, como al diseño de los planes de información-sensibilización y formación posteriores.

El resto de planes que se enumera a continuación deben ser coherentes y quedar integrados en la política de recursos humanos que se diseñe:

- Definición de plantillas y puestos de trabajo. En general, la adaptación de personas a los puestos de trabajo está bien resuelta en el momento de acceso a la función pública. Sin embargo, la evolución del entorno genera una necesidad continua de reconversión profesional y de redefinir las tareas operativas a desarrollar.

En consecuencia, las Administraciones se ven en la necesidad de definir y redefinir constantemente el entramado de puestos de trabajo, la relación existente entre diferentes puestos, los perfiles profesionales, los requerimientos de acceso, la vinculación de puestos a títulos o profesiones, etc.

- Planes de promoción y carrera. El desarrollo profesional del personal funcionario está muy limitado por la naturaleza de la Administración Pública. Por ello, se hace necesario aprovechar al máximo el potencial que permita su propia estructura de funcionamiento, mediante la elaboración de planes de promoción y carrera que definan claramente los sistemas de regulación de ascensos, los sistemas de articulación en la provisión de puestos singularizados, de forma que el personal conozca siempre cuáles son sus expectativas de desarrollo profesional y los medios y requisitos necesarios para el acceso a los mismos.
- Incentivación. Debe entenderse la incentivación como un sistema complejo de estímulo o disuasión que tiende a obtener del personal un comportamiento acorde con los fines y reglas de la organización. Tiene, por tanto, un alcance e instrumentación muy por encima de las simples políticas retributivas. Estos sistemas son de difícil implantación y más complejo funcionamiento en el sector público, debido a la rigidez normativa y a las presiones sindicales. Sin embargo, no es posible mantener un nivel satisfactorio de motivación en la plantilla sin un sistema de incentivación que contemple políticas de premios y sanciones de acuerdo a criterios objetivos y medibles, sistemas de evaluación y compensación del rendimiento, y técnicas conexas de incentivación (promoción, retribución, formación,...)
- Selección de personal. La política de reclutamiento tiene especial importancia en la Administración

Pública, ya que, por una parte, el acceso se realiza fundamentalmente a través de pruebas objetivas (no se pondera el tipo de experiencia profesional, no se realizan entrevistas, etc.), y, por otra, una vez cubierta la plaza, la Administración adquiere un compromiso de mantenimiento del empleo prácticamente de por vida.

Todo ello debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar una política de reclutamiento que vaya orientada a seleccionar a los más cualificados y adaptarlos a los puestos de trabajo, a través de la formación y los planes de carrera profesional.

- Relaciones laborales. Todo este conjunto de acciones sólo es posible dentro de un marco de relación laboral que asuma la filosofía, los objetivos y los procesos que conlleva este proceso de modernización y, como consecuencia, los facilite y dinamice. En cualquier caso, habrán de analizarse los sistemas de representación, el alcance y procedimiento de la negociación colectiva, las fórmulas de participación del personal, las comunicaciones internas y externas y las relaciones con los representantes de los trabajadores.

Un análisis y cuestionamiento de este marco, con la perspectiva de incorporación de determinadas acciones en las líneas previamente señaladas, puede resultar crítico dentro del proceso global de cambio.

3.2.3. *Introducción de tecnologías de la información*

El desarrollo de la Administración Pública Vasca ha creado unas

necesidades de información y documentación difícilmente imaginables en el pasado. Además, el propio carácter de las actividades que les son propias hacen entender la gestión pública como un sistema de procesamiento intensivo de información, abriendo un amplio potencial para la tecnología de la información.

En la actualidad, se plantean exigencias que requieren el recurso a las nuevas tecnologías en la Administración Pública, por parte de los ciudadanos (eficiencia, calidad y rapidez en el servicio, facilidad de aproximación y comunicación con la Administración, transparencia), de los políticos (contención de costes e incrementos de beneficios sociales y económicos, disponibilidad y calidad de servicios, control de actividades, racionalidad de procedimientos), de otras entidades públicas (sistemas de intercomunicación continuos) y del personal (control de operaciones, recuperación de información pasada, simplificación administrativa).

La introducción de nuevas tecnologías en nuestra Administración Pública debe ir orientada a un triple nivel:

- la mecanización de los procedimientos de trabajo,
- la mecanización de la gestión diaria y los procesos de información para la misma, y
- el control y seguimiento de las operaciones que realiza la Administración.

En estos tres niveles se habrán de implantar:

- una organización y gestión integrada de la información y los recursos informáticos bajo la responsabilidad del usuario,

- el desarrollo de sistemas de información para la planificación y gestión, y
- la aplicación de nuevas tecnologías a la interacción entre la Administración y el ciudadano (sistemas expertos, videotext, audiotext, etc.).

La incorporación, de forma planificada, de nuevas tecnologías de la información resulta una estrategia prioritaria en los procesos de racionalización y mejora.

La utilización de la potencia de procesamiento masivo de información de las nuevas tecnologías es un elemento clave para reducir costes y obtener incrementos de productividad, concretándose en:

- una agilización de la comunicación interna y externa,
- una reducción de los tiempos de proceso de las operaciones,
- una reducción de los costes globales de las operaciones administrativas, y
- la puesta en marcha de nuevos servicios y prestaciones.

Con dicha finalidad, se requiere la implantación de las siguientes estrategias.

- a) Optimización de los modelos de información. Una estrategia de esta naturaleza abarca:

- la elaboración del modelo corporativo de información,
- el diseño de modelos departamentales de información, y
- la determinación de los flujos de información entre los diversos niveles.

- b) Estrategias de equipamiento. La elaboración de las estrategias de equipamiento de tecnologías de la información en la función pública pasa por:

- la determinación de los escenarios operativos

(definición de los niveles de centralización y descentralización, divisionalización, etc.),

- el establecimiento de líneas de equipamiento relativas al hardware, software y a las comunicaciones, y
- la elaboración de planes de evolución pragmáticos, que permitan un paso de la situación existente al nuevo modelo respetando los principios de aprovechamiento de la inversión, continuidad de la calidad y cantidad del servicio.

- c) Gestión del cambio tecnológico. La introducción de las tecnologías de la información en una organización no puede describirse como un mero proceso de adición a lo existente. Las personas que desarrollan su labor profesional en tal organización, así como la organización misma, necesitan un proceso de aprendizaje y adaptación a la nueva situación, que permita optimizar el uso de los equipos introducidos y minimizar los riesgos de rechazo que un cambio de esta magnitud conlleva. A tal fin, se habrá de:

- implicar a los usuarios en el diseño de las soluciones,
- integrar los cambios tecnológicos con los organizativos y procedimentales, y
- establecer planes específicos de difusión y asimilación de la tecnología que, en definitiva, permitan a los usuarios de los sistemas de información sentirse partícipes del proceso y beneficiarios del mismo, alejando la idea de la informatización como una imposición técnica.

3.2.4. Mayor aproximación al ciudadano

La tendencia observable en la mayoría de los países occidentales es la de favorecer la comunicación entre la Administración y los ciudadanos y la de ofrecer a estos últimos la posibilidad de participar en su actividad.

Una estrategia de participación interna y externa de la Administración Pública Vasca habrá de perseguir los siguientes objetivos:

- comunicar los resultados de la gestión administrativa y recabar apoyo externo a su gestión, mejorando su imagen entre los ciudadanos,
- difundir externamente los objetivos, actuaciones en marcha y los resultados de la gestión, para aumentar la motivación del personal y vencer resistencias al cambio,
- acercar los servicios a los ciudadanos, y,
- pulsar la opinión de los distintos agentes sociales, a través de nuevas formas de participación ciudadana (encuestas de opinión, evaluación de impacto, etc.)

Se ha de perseguir la puesta en marcha de canales de participación ciudadana que permitan a los administrados una mayor aproximación al seguimiento de la actividad administrativa e, incluso, posibiliten su actuación en la toma de determinadas decisiones. Con ello se logrará un cauce de mayor legitimación de la función pública ante el ciudadano.

Los esfuerzos de racionalización y mejora de la Administración se inscriben, como se ha indicado reiteradamente, en estos intentos por mejorar la calidad de los servicios prestados y por abandonar la relación entre administrador y

administrado, para considerar a los ciudadanos clientes de la Administración.

Es posible establecer dos grandes campos o ejes que describen la idea que tiene el cliente de una Administración receptiva:

- Comprensibilidad del sistema administrativo. Los clientes, y en especial los particulares o las pequeñas empresas, no comprenden cómo funciona la Administración y, por consiguiente, tienen más dificultades en sus relaciones con ella. Es posible actuar sobre este aspecto de la receptividad mejorando los flujos de información, haciendo los procedimientos más accesibles a los clientes o con una simplificación de las estructuras de la propia Administración.
- Accesibilidad. Además de lo anterior, los clientes piden que toda interacción pueda llevarse a cabo en condiciones de accesibilidad espacial (situación de las oficinas), material (instalaciones para los minusválidos u oficinas de atención al público que permitan un fácil diálogo), temporal (horas de apertura adaptadas a los horarios laborales de la población) y cognoscitivas (instrucciones, formularios o comunicaciones fácilmente comprensibles).

VI. RESOLUCIONES APROBADAS POR EL PARLAMENTO VASCO EL 10 DE JUNIO DE 1993

I. Sobre la validez de la estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma

Entendiendo que el diagnóstico y planteamiento general de la

comunicación del Gobierno son acertados y que su aplicación es la vía adecuada para normalizar la Administración de la Comunidad Autónoma,

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

1. Asumir la estrategia propuesta por el Gobierno y respaldar su aplicación en la Administración de la Comunidad Autónoma continuando la puesta en práctica de la agenda para 1993 y desarrollando las líneas de cambio enunciadas para los sectores sanitario y educativo con vistas a lograr un funcionamiento más eficaz de los servicios públicos y unas prestaciones de mayor calidad a los ciudadanos.
2. Asimismo, el Parlamento considera necesario extender al resto de las Administraciones Públicas vascas el proceso de reflexión sobre la racionalización y mejora de las mismas con idéntica finalidad.

II. Sobre la organización administrativa

Con el propósito de lograr una articulación satisfactoria entre los distintos niveles de las estructuras administrativas que se adecuen a los objetivos generales de la racionalización y mejora de la Administración,

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

1. Recomendar al Gobierno la revisión de las actuales estructuras orgánicas con vista a establecer un diseño organizativo común a los diferentes Departamentos que responda a las orientaciones formuladas en la comunicación sobre la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. Instar al Gobierno a la definición de las unidades administrativas básicas de la organización mediante la fijación de principios organizativos comunes en función de las tareas a desarrollar por tales unidades y de los métodos de trabajo utilizados por los mismos.
3. Recomendar, igualmente, el análisis de la actual configuración de la Administración periférica abordando la definición de líneas de dependencia orgánica y funcional más homogéneas y el estudio de la posibilidad de localizar los órganos periféricos en áreas de acción administrativa diferentes al territorio histórico cuando la naturaleza de la actividad o los servicios que presten lo requieran.

III. En relación con la Administración institucional

Dada la complejidad y dinamismo de la realidad sobre la que actuar y la necesidad de utilizar las formas más eficientes de organización y funcionamiento de los entes institucionales de la Administración,

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

1. Recomendar al Gobierno una revisión periódica de la oportunidad de mantener la gestión autónoma de los servicios que atienden los organismos autónomos, entes públicos de Derecho privado y sociedades públicas, conforme a criterios que precisen en lo posible qué tipo de funciones deben ser asumidas por la Administración General y cuáles pueden ser objeto de gestión autónoma a través de organismos autónomos, entes públicos de Derecho privado y sociedades públicas, así

como la concreción de las características que han de reunir cada uno de estos tres tipos de entidades.

2. Recomendar la adaptación de los mecanismos de control actualmente existentes sobre los entes institucionales e implantar indicadores de gestión que sirvan para valorar su eficiencia y eficacia.

IV. Sobre los mecanismos que permitan una eficaz gestión de los recursos humanos

Constatando la necesidad de una eficaz gestión de los recursos humanos y de su implicación en el proceso de cambio a emprender,

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

1. Instar al Gobierno al establecimiento de mecanismos que permitan un análisis del régimen y gestión de la Función Pública, que tenga en cuenta, entre otras cuestiones, el contenido funcional de los cuerpos y de las relaciones de puestos de trabajo para su adaptación a las necesidades que requiere el proceso de cambio, y a la aplicación de nuevas tecnologías y métodos de trabajo.
2. Formular la necesidad de una adaptación de los planes de formación de manera que complementen los futuros proyectos de racionalización y mejora de la Administración.

V. Sobre el cambio y simplificación de los procedimientos administrativos

Constatada la necesidad de un acercamiento de la Administración al

ciudadano, a través de la transparencia y simplificación en las tareas administrativas,

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

Instar al Gobierno a la elaboración de un inventario de procedimientos administrativos en el que se contengan referencias expresas al marco jurídico de los mismos y al tratamiento del silencio administrativo en cada caso; así como unas primeras conclusiones en cuanto a la necesidad de su adecuación atendiendo a los criterios de simplificación y desconcentración, y a los principios de transparencia, objetividad y seguridad jurídica. Todo ello en la línea ya emprendida con la aprobación de las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, que permiten iniciar el camino hacia la simplificación y normalización de las tareas administrativas.

VI. Sobre la estructura del Presupuesto y la descentralización de su gestión

Consciente de la importancia que la estructura presupuestaria y las técnicas de descentralización de la gestión tienen para la consecución de los objetivos de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios,

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

1. Formular la necesidad de adaptar la estructura y los procedimientos presupuestarios con el fin de posibilitar la implantación de técnicas descentralizadoras de la gestión, y de coadyuvar a la aplicación de planes o programas concretos en el marco de la

estrategia para la racionalización y mejora de la Administración.

En este sentido, se valora positivamente el posible establecimiento de acuerdos presupuestarios en los que se refleje el intercambio de recursos y compromisos de eficiencia, considerando conveniente un análisis pormenorizado del marco jurídico en el que habrán de desenvolverse estos acuerdos, el cual posibilitará una mayor concreción de los principios a los que habrán de ajustarse y del contenido de los mismos.

2. Instar al Gobierno a la profundización en las técnicas de descentralización en la gestión presupuestaria y en el análisis de las técnicas interventoras más adecuadas en cada área de actuación: así como impulsar el establecimiento de experiencias piloto para la creación de centros de responsabilidad en la gestión presupuestaria, dando preferencia a aquellos en los que resulte posible una clara definición de objetivos y una adecuada medición de resultados.

VII. Sobre la informática

Valorada positivamente la determinación de los criterios para la elaboración de un Plan Estratégico de Informática.

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

Instar al Gobierno a su culminación de forma que sienta las bases del avance tecnológico más adecuado para la implantación en el tiempo de las nuevas herramientas de forma realista, gradual y coherente con el desarrollo de las funciones y actividades de nuestra Administración.

VIII. Sobre el acercamiento de la Administración al ciudadano

Valorando positivamente la utilización del criterio de acercamiento o aproximación al ciudadano como referencia en los proyectos de racionalización y mejora,

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

1. Instar al Gobierno a avanzar en la elaboración de un plan de sedes que racionalice la implantación geográfica de la Administración como instrumento que coadyuve a la consecución de ese objetivo.
2. Instar al Gobierno para que tome las iniciativas conducentes al establecimiento de mecanismos de relación entre las Administraciones de la Comunidad Autónoma que permitan a los ciudadanos presentar sus solicitudes en cualquiera de ellas, de conformidad con la nueva legislación en la materia.

IX. En relación con la Oficina para la Modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Las especiales características del proceso de racionalización y mejora de la Administración determinan que la coherencia y homogeneidad de tratamiento de las iniciativas que se acometan para ello cuenten con un criterio animador e impulsor que oriente la gestión del cambio y contribuya a su coordinación. Por lo cual,

EL PARLAMENTO VASCO RESUELVE:

1. Recomendar la constitución de la Oficina para la Modernización de la Administración como unidad de

impulso, apoyo técnico e instrumento de coordinación y supervisión del proceso de cambio bajo la dirección de la Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública Vasca.

2. Instar al Gobierno para que estudie la fórmula más conveniente de configuración de la oficina, que, aprovechando las ya existentes, evite la creación de nuevas estructuras organizativas.

X. Sobre el sistema de calidad

Entendiendo que es una condición de eficacia en numerosos ámbitos de actuación administrativa, cuya satisfacción requiere incorporar la visión del cliente a la actuación administrativa, y por tanto introducir los mecanismos de articulación necesarios para incrementar la receptividad de la Administración Pública a las demandas de la sociedad,

EL PARLAMENTO VASCO RECOMIENDA:

1. Establecer cauces de relación entre la Administración y los ciudadanos vascos que permitan una mayor receptividad de los servicios públicos a sus demandas, procurando, asimismo, una mayor comprensibilidad y accesibilidad del sistema administrativo.
2. Implementar una metodología basada en un sistema de calidad de los servicios públicos para abordar procesos de mejora continua de forma gradual y selectiva, incrementando la oferta de servicios para ampliar la capacidad de elección de los ciudadanos, personalizando los servicios y mejorando los niveles de formación.
3. La implantación del sistema de calidad en los servicios públicos que atenderá en su aplicación al principio de flexibilidad, adaptándose a las características de cada servicio, y se inspirará en los factores básicos de compromiso y liderazgo, formación para la calidad, participación y comunicación, contemplados en el documento «Estrategia para la racionalización y mejora de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco» aprobado por el Gobierno Vasco.