
Estrategias de reforma en la administración pública: el caso de la CORAME en el País Vasco

Transcurrido tan solo un decenio desde la formación del primer Gobierno Vasco de la democracia ya empezaron a surgir voces a favor de la reforma de la Administración pública. Desde entonces en todos los programas de las legislaturas posteriores se ha dedicado un capítulo a la modernización de la administración, lo que ha dado origen a distintos planes de reforma. El más relevante de todos ellos es el Informe de la CORAME (Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública), de junio de 1994, que exponía «47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco». El artículo analiza exhaustivamente ese plan y realiza un balance de su proceso de implantación y de la estrategia utilizada, poniendo de relieve las razones por las que aún hoy aquellas medidas constituyen una agenda de reforma pendiente. Ese esclarecimiento de las dificultades experimentadas y de sus causas aporta importantes enseñanzas de cara a futuros intentos de reforma.

Demokraziako lehen Eusko Jaurlaritza sortu zenetik hamarkada bat bakarrik igaro ondoren hasi ziran entzuten administrazioaren erreformaren aldeko lehen ahotsak. Orduetik, hurrengo legealdietako programa guztietan leku bat egin zaio administrazioaren modernizatzeari buruzko atal bati eta hainbat erreforma plan proposatu dira. Guztietatik esanguratsuena 1994ko ekainean ezagutzera eman zen CORAME ren txostena da (Herri Administrazioa Arrazionalizatzeko eta Hobetzeko Batzordea). Berorrek «47 neurri Eusko Jaurlaritzaren eta Administrazioaren erakunde egitura berritzeko» proposatzen zituen. Artikuluak modu sakonean aztertzen du plan hau eta erabilitako estrategia eta ezartze prozesuaren balantze bat egiten du agerian jarriz oraindik gaur gauzatu gabe gelditu ziran neurriak beharrezkoak izaten jarraitzen dutela. Aurkitu diran zailtasunak eta heuren zergatien argitzeak irakaspen garrantzitsuak eskaintzen digu hurrengo erreforma saiakeratarako.

The first voices calling for reforms in public administration began to be heard just 10 years after the formation of the first Basque Government following the restoration of democracy. Since then the programmes for all subsequent legislatures have included a section on the modernisation of the administration. This has given rise to various reform plans, the most significant of which is a report by CORAME («Committee from the Rationalisation and Improvement of Public Administration») dated June 1994, which set out «47 measures for renewing the organisational structure of the government and administration of the Basque Country». This paper presents an exhaustive analysis of the CORAME plan and assesses the process for its implementation and the strategy used, highlighting the reasons why those measures continue to constitute an agenda for reform that remains unimplemented even today. This clarification of the difficulties encountered and the reasons for them provides important lessons for future attempts at reforms.

Índice

1. Introducción
2. El informe de la CORAME: propuestas y realizaciones
3. Las debilidades de la estrategia de reforma
4. Nuevos ensayos y recomendaciones para un nuevo plan de reforma integral

Referencias Bibliográficas

Anexo

Palabras clave: gestión pública, Gobierno Vasco, innovación, CORAME.

Keywords: public management, Basque Government, innovation, CORAME.

N.º de clasificación JEL: H11,H61,H77, O38.

1. INTRODUCCIÓN

Aunque ahora la crisis haya ensombrecido el panorama para todos, durante las últimas tres décadas la economía y la sociedad vasca han experimentado una gran transformación que ha elevado de forma sorprendente su nivel de vida material y ha llevado a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) a ocupar una posición relativa de privilegio en España e incluso dentro de Europa, como así revelan sus puestos en los *rankings* de renta per cápita o de productividad del trabajo.

Ello ha sido posible, entre otras cosas, porque al mismo tiempo, se ha producido un cambio igualmente profundo en la gestión empresarial que se ha transformado para adaptarse al nuevo entorno económico que emerge tras la gran crisis de los años ochenta, hasta el punto de que se ha hablado incluso de un «modelo vasco de transformación empresarial»¹. Las burocracias de las grandes empresas se han ido disolviendo y la organización y la gestión de los recursos humanos se han descentralizado para favorecer la innovación y la competitividad; además han surgido experiencias como los *clusters*, se ha desarrollado el fenómeno cooperativo y se ha creado un potente sistema regional de innovación.

¹ Vázquez, Alfonso (1998), *El modelo vasco de transformación empresarial*. Editorial Hobest.

Las investigaciones que se han realizado sobre esta transformación de la economía y la sociedad vasca durante estas últimas décadas reconocen el papel que han desempeñado el Gobierno y la administración pública vasca² como agentes impulsores de la mejora de la competitividad del país y de la calidad de vida de los ciudadanos. Este artículo aborda una cuestión complementaria a la de esos trabajos, preguntándose si también se ha producido una transformación real en la organización y en la gestión del sector público.

El periodo que arranca en los años ochenta se caracteriza por el traspaso a la CAPV de las competencias que le reconoce el Estatuto de Autonomía y entre ellas los grandes servicios públicos, principalmente la educación y la sanidad. La asunción de estas competencias de producción masiva de servicios públicos significaba una dimensión nueva del gobierno que requería un modelo de gestión pública adecuado, distinto del modelo burocrático imperante en la administración pública española, que era útil para el desempeño de la función legal o normativa, pero ineficiente para la función proveedora de servicios.

Sin embargo no se adoptó ese nuevo modelo. Juntamente con las competencias se heredaron también las estructuras y prácticas organizativas del Estado y con ello quizá se perdió una buena oportunidad³ de cambio. En todo caso, la insatisfacción y la conciencia de que se podían hacer mejor las cosas apareció pronto, porque sólo once años después del nacimiento del Gobierno y de la Administración pública vasca de la época moderna ya surgieron las primeras manifestaciones a favor de su reforma⁴. Desde entonces en los respectivos acuerdos de coalición o programas de Gobierno de todas las legislaturas posteriores ha habido un capítulo dedicado a la modernización de la administración que ha dado lugar a distintos planes y estrategias de reforma. El más importante de ellos, y el que es el objeto central de este artículo, es el Informe de la CORAME (Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública), de Junio de 1994, que lleva por título «*Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*». Luego, en la si-

² Alberdi, Alberto. (2010), *Economía vasca 1980-2010: Tres crisis y una gran transformación*. Ekonomiaz 25 Aniversario.

³ El Informe de la CORAME (1994) señala que la construcción de las nuevas estructuras se vio presidida, a lo largo de la década de los ochenta, por dos notas inequívocas: la urgencia y la incertidumbre y que difícilmente puede hablarse de oportunidad perdida porque las circunstancias exigieron el pragmatismo político en la construcción administrativa.

⁴ En 1991, el Acuerdo de Coalición PNV, EA, EE manifiesta en su introducción el propósito de abordar la reforma de la Administración pública en los siguientes términos. «*La Administración Pública Vasca ha de lograr ofrecer al ciudadano una imagen de organización prestadora de servicios...que se caracterice por un elevado nivel de calidad y una adecuada eficacia en la gestión. Estos niveles han de ser evaluados periódicamente...El Gobierno en sus instrumentos de gestión definirá de forma clara los objetivos sociales y políticos a alcanzar así como los recursos públicos que para su consecución se pongan en juego. El Gobierno Vasco hará públicos esos objetivos así como los resultados que periódicamente se vayan alcanzando*».

guiente década, se emprendieron otras reformas relacionadas con los conceptos de gobernanza y administración electrónica a los que también se hará alusión.

El artículo indaga en este campo y trata de comprobar en qué medida el programa de reformas que planteaba la CORAME consiguió sus propósitos de mejora de la administración. Ciertamente, las políticas públicas de promoción de la competitividad económica y de mejora de la calidad de vida tuvieron un gran impacto en la realidad socioeconómica pero coincidieron con una época de bonanza económica y de abundancia de recursos públicos. El artículo sostiene que esa abundancia de recursos pudo enmascarar bolsas de ineficacia e ineficiencia derivadas de la baja presión reformista. También aborda el análisis de las dificultades experimentadas en el proceso de implantación y evalúa la propia estrategia de reforma para obtener enseñanzas de utilidad de cara a futuros ensayos.

La investigación se ha encontrado con dificultades derivadas de la falta de investigaciones previas que hayan acometido este objeto o con dificultades intrínsecas a la propia naturaleza de los bienes o servicios que produce el sector público donde, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, apenas se dispone de indicadores cuantitativos de gestión que ayuden a medir la eficiencia y el rendimiento global de una administración, la productividad de sus empleados, o el grado en el que es innovadora, lo que dificulta las valoraciones y los juicios sobre su evolución a lo largo del tiempo o sobre su posición comparativa con respecto al sector público de otras regiones o países.

Aunque condicionado por estas dificultades este artículo trata de ofrecer los elementos esenciales del diagnóstico de situación y una visión de los proyectos y de los avances que se han logrado en la implantación de este programa reformista. Tras esta introducción, en el siguiente apartado se aborda el núcleo del Programa de Reformas, donde se exponen esquemáticamente sus propuestas y los resultados logrados. Luego, en el tercero, se hace una reflexión sobre la propia estrategia de cambio y, por último, en un apartado final de conclusiones se extraen algunas enseñanzas para futuros ensayos de reforma.

2. EL INFORME DE LA CORAME: PROPUESTAS Y REALIZACIONES

La Nueva Gestión Pública (NGP) se inspira en las transformaciones de las estructuras organizativas que tienen lugar en el ámbito de la empresa privada durante los años ochenta. La necesidad de reducir costes, de adaptarse a una demanda cada vez más sofisticada y de basar la competitividad en la innovación continua, impulsó a las grandes empresas a descentralizarse, a dar mayor autonomía a las unidades de negocio y a las personas, liberándolas del corsé burocrático y permitiéndoles una liberación de su energía creativa y una mayor apropiación de su trabajo, a cambio de responsabilizarse de los resultados. Al mismo tiempo que se desarrollaba ese proceso el núcleo central de la empresa asumía el papel de orientar y cohesionar el conjunto,

promoviendo relaciones horizontales entre las unidades de negocio para capitalizar sinergias y cooperar en el logro de los objetivos comunes de la empresa.

Estas ideas inspiraron la llamada NGP que está en el origen de los planes de reforma que se han elaborado en distintos países, y que propone un cambio radical de valores con respecto a la tradicional organización burocrática. Frente al énfasis en la legalidad y en la observancia del procedimiento de la tradición burocrática, la corriente reformista se orienta hacia los resultados; frente a la despreocupación por los recursos reclama la necesidad de concienciarse sobre el coste de los servicios; frente a la concentración del poder en la jerarquía pretende localizar el poder de decisión en el nivel mejor dotado de competencia y conocimiento de la realidad; frente a una cultura de la inmovilidad y de resistencia al cambio propone una cultura de innovación.

Esta visión integral de la reforma y la mayor parte de los elementos a los que se ha aludido adaptados a la realidad de la administración vasca fueron expuestos en el documento «*Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*» (junio de 1994) elaborada bajo el liderazgo de una Comisión de Racionalización y Mejora (CORAME) que concretaba la propuesta de una «estrategia de reforma administrativa» que había sido aprobada previamente por el Parlamento Vasco el 10 de Junio de 1993.

La exposición se estructura en tres bloques de medidas en los que se resume el contenido del informe: en el primero se formulan medidas destinadas a reforzar la capacidad de dirección y coordinación del núcleo central del Gobierno; el segundo trata de la descentralización y del cambio de los sistemas de control, y el tercero de la reforma de la estructura directiva y la gestión de los recursos humanos.

2.1. Orientación estratégica y presupuestos

El primer bloque de medidas de la CORAME proponía reforzar la coordinación estratégica del Gobierno para afirmar su preeminencia frente al «departamentalismo», un mal arraigado en la administración vasca desde su nacimiento. El informe lo recogía de este modo:

Los testimonios y datos recogidos por la CORAME coinciden en diagnosticar una excesiva fragmentación en la acción del Gobierno vasco, en detrimento de las estrategias y prioridades gubernamentales. La deliberación y fijación colectiva de las mismas se juzga «complicada» o «problemática» prevaleciendo la conformación de prioridades por los departamentos. Esto se traslada a las dificultades existentes para reordenar la asignación de recursos sobre la base de objetivos prioritarios manteniéndose un reparto político del presupuesto entre los socios de la coalición. (CORAME, Junio 1994).

En definitiva, el informe constataba que solo existían estrategias y prioridades departamentales, que no había estrategia ni prioridades gubernamentales y que la asignación de recursos no se hacía de acuerdo con tales prioridades gubernamentales sino que era un reparto político entre los socios de la coalición.

Antecedentes

A pesar de esa constatación, hay que señalar que la administración vasca intentó dotarse desde época muy temprana de una estrategia que le sirviera para orientar la asignación de sus recursos, principalmente los presupuestarios, y con ese objeto entre 1984 y 1995 se elaboraron tres planes a medio plazo⁵ que por circunstancias de naturaleza política no lograron sus propósitos.

I Plan económico a medio plazo

El primer plan 1984-1987 se concibió con un carácter interinstitucional, pero coincidió con las tensiones entre el Gobierno Vasco y Diputaciones Forales a propósito de la denominada Ley de Territorios Históricos que echaron por tierra las pretensiones planificadoras iniciales. Esas tensiones desembocaron en un cambio de Gobierno, que dió lugar al primer Gobierno de Coalición, que aprovechó los trabajos preliminares que se habían desarrollado y recondujo el proyecto hacia un fin diferente al transformarlo en el «*Plan de desarrollo regional 1986-1990*» conforme al esquema requerido por la Comisión Europea en el primer Programa Operativo para obtener las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

II Plan económico a medio plazo

Durante la III Legislatura (marzo 1987 - febrero 1991) el nuevo equipo responsable del área de planificación intentó dar un nuevo impulso a esa función amparándose en el apoyo político expresado en el propio Programa de Gobierno. Para desarrollarla se aprobó una nueva norma, el *Decreto 352/1987 de creación de Grupos Funcionales de Planificación*. De la lectura de la exposición de motivos se extrae que el objeto de este segundo Plan 1989-1992 era «*facilitar la deliberación sobre objetivos prioritarios*», «*elaborar pautas generales de actuación*» o «*racionalizar sus políticas de acción*». Estas intenciones coincidían con las del primer plan, sin embargo, en la nueva norma se hacía un especial hincapié en una nueva preocupación: la de incidir sobre la política presupuestaria mediante la definición de un esquema coherente de prioridades de gasto de modo que las Leyes de Presupuestos constituirían el soporte instrumental del Plan. Respecto a los aspectos organizativos, se crearon cinco gru-

⁵ Gobierno Vasco. Dirección de Economía y Planificación. (1996), «*La planificación en la administración pública vasca*».

pos atendiendo a criterios funcionales de asignación de gasto que tenían un carácter interinstitucional y cuya misión era elaborar diagnósticos y planes de actuación en sus respectivos ámbitos de actuación. Luego, la labor de síntesis que en el primer plan se asignó a un Comité de Planificación presidido por el Consejero de Economía y Hacienda correspondería ahora a la Viceconsejería de Planificación.

Este esquema tampoco funcionó satisfactoriamente, primero porque a la Viceconsejería, por su misma naturaleza de unidad administrativa y no de órgano interinstitucional e interdepartamental, le era imposible la realización de esa labor de síntesis y de consenso entre las partes. Pero, por otro lado, y sobre todo, por el desacuerdo que surgió en el seno mismo del Gobierno por las relaciones que debían establecerse entre el plan y el presupuesto, funciones que en aquel momento correspondían a departamentos gestionados por partidos políticos diferentes, dado que, de forma poco racional, en el reparto de carteras del nuevo Acuerdo de Coalición se decidió separar orgánicamente Economía de Hacienda.

Tras un proceso de arbitraje y los posteriores trámites el plan fue debatido en el Parlamento Vasco el 23 de Junio de 1989, veinte meses después de haberse iniciado el proceso, cuando ya había transcurrido más de la mitad de la legislatura.

Al final todo ello se redujo a un ejercicio formal que tendría poca repercusión en la fijación real de prioridades de las políticas públicas como lo reveló la comparación de la ejecución presupuestaria real del periodo considerado con el escenario de gasto propuesto en el plan que no guardaron ninguna correspondencia.⁶

III Plan económico a medio plazo

En el Acuerdo de Legislatura firmado por los tres partidos que integraban el Gobierno de Coalición para la IV Legislatura (febrero 1991 – enero 1995) se utilizó una fórmula vaga para respaldar el III Plan. A pesar de que la competencia era formalmente del Departamento de Economía, este departamento no logró poner en marcha el proceso mediante una norma que recogiera las enseñanzas de los dos ensayos anteriores. La iniciativa partió del propio Gobierno que, preocupado por la Reforma de la Administración, creó una comisión para la racionalización y la mejora de la Administración Pública (CORAME) y decidió la elaboración del III Plan bajo la coordinación y supervisión de la nueva Comisión. Bajo su impulso se creó un Comité de Planificación, compuesto por representantes del Gobierno y las Diputaciones Forales al más alto nivel, que debía dirigir el proceso. Este comité contaba con el apoyo de tres comisiones: la comisión económica, la comisión social y la comisión del sector público que, a su vez, podían crear comisiones técnicas. El planteamiento

⁶ Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Planificación (1992), «*Plan económico a medio plazo 1989-1992: evolución del escenario macroeconómico y presupuestario*».

era un proceso de síntesis y de priorización de los resultados de los trabajos de esas comisiones.

Aunque de modo desigual las comisiones técnicas realizaron su trabajo definiendo para cada área un diagnóstico, unas estrategias y unas líneas de actuación. Sin embargo, la fase siguiente de síntesis y de priorización no tuvo lugar, la ruptura del Gobierno de coalición y la formación de uno nuevo trajo como consecuencia que el 23 de febrero de 1993 la Viceconsejería de Economía y Planificación fuera integrada de nuevo en la estructura del Departamento de Economía y Hacienda, lo que supuso un cambio considerable en la composición de la Comisión de Planificación y un replanteamiento y un retraso en el proceso.

El nuevo enfoque eludía el debate sobre prioridades en materia de políticas públicas pero, en cambio, se alcanzó un acuerdo genérico sobre política macropresupuestaria a medio plazo con la fijación de objetivos para la evolución de la inversión pública, el consumo público, el déficit y la deuda, en el marco de unos escenarios macroeconómicos y presupuestarios que habían sido propuestos por la Comisión Técnica del mismo nombre. La evolución del déficit y la deuda respetaban los acuerdos alcanzados con la Administración General del Estado (AGE) dentro del Plan de Convergencia para el acceso a la Unión Económica y Monetaria (UEM). Este acuerdo, que fijaba a grandes rasgos el marco de actuación de todo el sector público vasco para el periodo 1994-1997, tenía la virtualidad de haber sido consensuado entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Las previsiones y escenarios cifrados se limitaron por tanto a esas grandes magnitudes y se abandonó la pretensión inicial de contemplar una programación plurianual a nivel de función dentro del marco del Plan. Una vez aprobado por la Comisión de Planificación, el Consejo Vasco de Finanzas y el propio Gobierno, se remitió al Parlamento que lo debatió el 11 de Marzo de 1994, tres años después de iniciado el proceso y cuando ya la legislatura concluía. En su intervención ante el Parlamento el Consejero de Economía y Hacienda reconocía la dificultad de conectar la planificación con los presupuestos:

En primer lugar debo señalar que hemos abandonado la filosofía de la planificación indicativa. Esta concepción de la planificación ofrecía una cuantificación detallada del comportamiento de la economía y del sector público en el medio plazo y pretendía fijar pautas muy precisas a los presupuestos públicos anuales. La experiencia de estos últimos años nos ha demostrado, sin embargo, que, en la práctica, y sobre todo en épocas de incertidumbre y de crisis económica esta herramienta era excesivamente rígida y que no servía para orientar la acción de la Administración Pública en el medio plazo.

Tras el debate se aprobaron determinadas resoluciones donde se enfatizaba la importancia de la política macropresupuestaria a medio plazo diseñada en el Plan y se instaba a la Comisión de Planificación a presentar, anualmente, un documento de seguimiento y de revisión de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios que

sería el marco en el que deberían insertarse los presupuestos anuales. Sin embargo, el interés por el Plan decayó tan pronto se hubo aprobado, al igual que ocurrió con los dos anteriores.

Con el nuevo acuerdo de Gobierno 1995-1998, la Viceconsejería de Planificación cambió de nuevo de ubicación pasando ahora a depender del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Las nuevas autoridades económicas y principalmente el Departamento de Hacienda no se sintieron condicionadas por el Plan que carecía de fuerza legal y que había sido impulsada por una unidad administrativa que ya no formaba parte de su estructura. La Comisión de Planificación que carecía de soporte normativo no volvió a reunirse y los intentos para reconstituir la Comisión Técnica de Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios para adaptar los criterios de política económica a medio plazo, enunciados en el Plan, a la coyuntura económica del momento, resultaron igualmente vanos. Puede decirse, en definitiva, que este tercer plan no tuvo influencia significativa sobre la actividad del sector público, no sirvió de referencia para el diseño de estrategias, ni sus orientaciones sobre inversión, consumo público, déficit y deuda fueron respetadas o tomadas como referencia por las Administraciones Públicas.

El nuevo enfoque: reforzamiento de la capacidad de dirección, estrategia y presupuestos

En junio de 1994, la CORAME terminó sus trabajos sobre la reforma de la Administración y dio a conocer su informe de recomendaciones. En un primer bloque el informe recomendaba: a) fortalecer el papel director y coordinador del Lehendakari, b) mejorar la programación y preparación de los trabajos del Consejo de Gobierno, entre otras cosas, creando una Comisión Técnica Interdepartamental y c) asumir y reforzar las funciones de planificación y evaluación alineando los recursos presupuestarios y humanos con la planificación.

El grado de seguimiento de esas recomendaciones fue limitado: respecto al punto primero que pretendía enfrentarse al departamentalismo y reforzar el papel coordinador del Lehendakari, se descargó efectivamente a Lehendakaritza de funciones sectoriales⁷ mientras que, por otro lado, la competencia planificadora que había correspondido a la Viceconsejería de Planificación era, ahora, asumida por la Vicepresidencia del Gobierno⁸. De este modo se corregía la situación de separación

⁷ «Política lingüística» y «Drogodependencias» se integraron en los departamentos de Cultura y de Vivienda y Asuntos Sociales respectivamente, pero Emakunde y la Secretaría de Acción Exterior se mantuvieron en Presidencia.

⁸ Esta Vicepresidencia ha estado viva durante tres legislaturas desarrollando funciones de coordinación y gestión delegadas por el Lehendakari, hasta que esas competencias han sido de nuevo asumidas por éste durante la última legislatura.

orgánica entre la planificación y los presupuestos que había sido una de las causas del desencuentro de ambos procesos.

En cambio, la propuesta de creación de una Comisión Técnica preparatoria de los Consejos de Gobierno de carácter interdepartamental y deliberativo compuesta por Viceconsejeros no prosperó en el sentido propuesto por la CORAME. En su lugar, se creó y reguló la CDAE (Comisión Delegada de Asuntos Económicos) adscrita a la Vicepresidencia del Gobierno que, en adelante, asumía la competencia del impulso y el seguimiento de la planificación a través de la Secretaría de Coordinación. Estaba compuesta por Consejeros, no tenía un carácter deliberativo sino formal y su cometido era la aprobación previa de los planes económicos y de medidas que tuvieran una repercusión económica y presupuestaria relevante, sin perjuicio de su aprobación ulterior por el Gobierno. A partir de la VII Legislatura se acentuó su carácter formal y político porque *de facto* pasó a estar constituido por consejeros que representaban a los tres partidos que formaban el Gobierno de Coalición.

Nueva concepción de la planificación y su seguimiento

Respecto a la propuesta de alineamiento de los recursos presupuestarios y humanos con la planificación estratégica que había sido el propósito de los planes anteriores, la situación, paradójicamente, no se recondujo. Con el cambio de la estructura responsable de la iniciativa planificadora, que como se ha señalado pasó de la Viceconsejería de Planificación⁹, a la Secretaría de Coordinación, cambió también la concepción misma de la planificación. Se abandonó la visión *top-down*, la idea de dar a la planificación un significado que comprendía: a) diagnóstico de situación, b) orientación estratégica, c) identificación de prioridades y d) alineamiento a esa orientación de los recursos presupuestarios, organizativos y humanos. Idea que, de una forma más o menos nítida, habían pretendido con escaso éxito los tres primeros planes impulsados por la desaparecida Viceconsejería de Planificación.

En su lugar, el nuevo significado que se dio a la planificación por parte de la Secretaría de Coordinación fue el siguiente: se partía del Programa de Gobierno como referencia básica, pero como éste no se expresaba con la precisión suficiente como para delimitar los contenidos de la acción gubernamental, la planificación consistía en detallar y concretar ese Programa. Para ello, en primer lugar, se «*identificaban*» las acciones (planes, programas y actuaciones significativas) y los proyectos legislativos que debían ser desarrollados o aprobados a lo largo de la legislatura, basándose en su inclusión en el Acuerdo de Coalición o en alguna previsión legal, y luego, se establecía el «*procedimiento de tramitación*» de dichos planes, programas y actuación-

⁹ Los conocimientos y los recursos materiales y humanos de esta unidad no pasaron a formar parte de la nueva unidad planificadora de la Secretaría de Coordinación de Vicepresidencia sino que se integraron como Dirección de Economía y Planificación dentro del Departamento de Economía y Hacienda originándose un cierto solapamiento entre ambas.

nes significativas. Se encomendaba a Vicepresidencia y a la CDAE esa función planificadora y coordinadora y por lo tanto la responsabilidad de la tramitación de los distintos planes, incluido su seguimiento.

De este proceso resultó un catálogo de documentos planificadores por departamentos llamado «Calendario de Planes y Programas y actuaciones significativas», un documento con un lenguaje marcadamente jurídico preocupado por la importancia de los procedimientos y del encaje de los planes o de las leyes en normas o previsiones de rango superior. La pretensión inicial era la de dar el mayor relieve a los planes interdepartamentales o interinstitucionales porque se dice «*se trata de una herramienta de información relativa no ya a la acción de los departamentos sino en principio a la del Gobierno...*», pero en la realidad los planes integrados interdepartamentales o interinstitucionales fueron escasos y en cambio hubo una plétora de planes departamentales y sobre todo infradepartamentales: 40 iniciativas durante la V legislatura (1995 - 1999), 64 durante la VI (1999 - 2002) y 107 durante la VII legislatura (2002 - 2005)¹⁰.

En definitiva el contenido de los calendarios gubernamentales ha consistido en una suma de planes y de prioridades departamentales pero sin una visión global y unos objetivos gubernamentales prioritarios cuyo establecimiento era el propósito de la CORAME, lo que no debe extrañar porque se prescindió de órganos multilaterales que podrían haberlo acordado y solo ha habido relaciones bilaterales de carácter formal entre departamentos y Vicepresidencia. Por lo tanto, con el nuevo planteamiento de la planificación tampoco se ha logrado un alineamiento de las políticas departamentales con una estrategia general.

Por otro lado, el seguimiento del calendario de planes, programas y actuaciones significativas, se ha centrado en los aspectos formales de la tramitación de planes, programas o proyectos legislativos en relación con las previsiones iniciales del calendario, lo que tiene un valor en sí mismo, pero al no establecerse unos objetivos y unas prioridades gubernamentales no ha podido haber un seguimiento sustantivo de los resultados de la acción del Gobierno. En lo que respecta al seguimiento de los resultados sectoriales, como los educativos, los del sistema sanitario o los relativos al nivel de competitividad o la calidad del medio ambiente, han quedado relegados a la evaluación de los planes o programas departamentales respectivos que, como más adelante se insiste, no ha tenido un carácter sistemático.

Sobre estrategia y presupuestos

El presupuesto no puede ser un instrumento que tenga una dinámica autónoma debe tener una orientación estratégica, debe dar respuesta y adaptarse al entorno exterior en continuo movimiento y responder a la visión transformadora del partido o de la coalición en el gobierno. Esto requiere que el presupuesto no sea algo petrifica-

¹⁰ Vicepresidencia del Gobierno, (2009) «*Documentación refundida sobre documento de planificación de la acción del Gobierno en cumplimiento del Programa de la VIII Legislatura de planificación 2005-2009*».

do sino que existan mecanismos que permitan el cambio y la adaptación en la dirección deseada por el gobierno. Por otro lado, el presupuesto por su propia naturaleza tiene una gran rigidez, no puede cambiarse de un año al otro, porque el grueso del mismo ya está comprometido cuando se inicia el proceso de formulación de un nuevo presupuesto. Un manual de la OCDE¹¹ estima que el gasto discrecional del gobierno puede oscilar entre un 5 y un 10% porque el resto ya estaría comprometido. Por otra parte ese volumen depende de la coyuntura y en periodos de recesión como el actual, con disminución de la recaudación, el gasto discrecional tiende a desaparecer. Ahora bien la reforma del marco institucional de la elaboración del presupuesto¹² que propone la OCDE con su visión *top-down* y su horizonte plurianual pueden crear el contexto apropiado para hacer aflorar un «margen presupuestario» y para que una negociación del cambio en el sentido deseado por el gobierno sea posible, porque las disminuciones, incrementos, eliminaciones, compensaciones, atrasos o adelantos en las asignaciones o, en términos más generales, la priorización de unos programas sobre otros es mucho más fácil cuando el cambio se plantea a medio plazo.

En el proceso presupuestario de la CAPV no existe un reparto plurianual de recursos presupuestarios *top-down*, entre los departamentos o grandes entes o grupos de sociedades de acuerdo a una orientación estratégica, como recomienda ahora la OCDE, o como proponía la CORAME en su medida nº 7 *reformular el proceso de asignación de recursos asociándolo con la planificación*. No se utiliza el concepto de margen de manobra porque tampoco hay una reflexión basada en criterios racionales sobre orientación estratégica y grandes prioridades gubernamentales que podrían guiar ese reparto.

Ello no significa que la evolución del presupuesto haya estado determinada únicamente por el incrementalismo. En los años de bonanza económica, que han sido muchos hasta la Gran Recesión de 2008, se ha generado en la realidad ese margen de maniobra por incrementos de recaudación superiores al incremento del PIB nominal que han sido destinados por procedimientos informales y políticos a empleos que se han considerado prioritarios: así, el Plan Europa 93 (1989-1992) incidió sobre todo en las infraestructuras, el «Plan Euskadi 2000 Tres» hace hincapié en la incorporación de Euskadi a la sociedad de la información, y el Plan Marco de Apoyo

¹¹ Editado por Richard Allen y Daniel Tommasi 2001 «*Managing public expenditures. A reference book for transitions countries*». OCDE.

¹² OCDE (2011) «*Reformer le cadre institutionnel de l'élaboration du budget*. Groupe de travail des hauts responsables du budget. Esa reforma del marco institucional apunta a los tres objetivos básicos que debe perseguir la gestión del gasto público, que están relacionados y se refuerzan mutuamente: a) la disciplina fiscal agregada, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a medio y largo plazo mediante reglas fiscales; b) la asignación de recursos de acuerdo a las prioridades del Gobierno o, en otros términos la vinculación entre la estrategia del gobierno y la política presupuestaria; y c) la eficiencia técnica, es decir el logro de resultados con el mínimo coste o el logro máximo de resultados con el mínimo de recursos. Con respecto a la presupuestación tradicional este enfoque tiene, además, dos rasgos característicos: adopta un horizonte plurianual, y una visión descendente en la formulación del presupuesto, necesarios para los planteamientos de políticas de sostenibilidad fiscal y de logro de resultados.

Financiero a la Inversión Pública, PMAFIP I (2003-2007) y PMAFIP II (2007-2011), asignó fondos extraordinarios a las infraestructuras, a la innovación y a proyectos estratégicos. Todos ellos tuvieron un carácter interinstitucional y supusieron una cierta corrección por vía presupuestaria al reparto competencial contemplado en la llamada Ley de Territorios Históricos.

Planes y programas presupuestarios

A un nivel inferior hay que hacer otra consideración en torno a la incomunicación entre la planificación y los presupuestos que tiene que ver con los programas presupuestarios. La Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi¹³ pone el acento en la importancia de la programación y en su preámbulo dice, que «...destaca la clasificación por programas como presentación básica de dichos presupuestos ya que constituye un valioso instrumento de gestión al servicio de la Comunidad Autónoma». Y en el articulado de la Ley se definen los programas como si fueran planes de gestión, puesto que se dice que cada uno de ellos recogerá información relativa a los objetivos perseguidos, que siempre que sea posible se concretarán en términos cuantificables y susceptibles de seguimiento; a los medios humanos y financieros necesarios en el ejercicio; a las actividades a llevar a cabo y los responsables de su ejecución.

Siendo esto así, hubiera sido lógico que los dos procesos, planificación y programación presupuestaria, tuvieran una correspondencia y un mismo lenguaje y que, por ejemplo, los programas se adecuaran a lo que establecen los planes y que hubiera una congruencia y un engarce entre los indicadores de objetivos de ambos procesos. Pero en la realidad en muchos departamentos no ha existido esa intención de coherencia o interconexión entre los responsables de la planificación y los de la programación presupuestaria.

2.2. La descentralización y los mecanismos de control

La Administración vasca se estructuró en departamentos con una articulación uniforme en viceconsejerías y direcciones sometidas todas ellas a un mismo régimen jurídico de acuerdo con la Ley de Gobierno. Esa organización interna de los departamentos era una réplica de la organización de los bloques competenciales transferidos por el Estado. Para los redactores del informe de la CORAME la urgencia política con la que se constituyó la Administración vasca fue la causa que explicaba la repetición de la estructura y los procedimientos del modelo burocrático del Estado¹⁴. No obstante pronto se produjo una reacción frente al exceso uniformista del modelo burocrático y así se crearon los organismos autónomos administrativos, y sobre todo los entes públicos de derecho privado y las sociedades públicas que ofrecían una mayor flexibilidad organizativa. (Ver cuadro nº 1).

¹³ Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1994 de 27 de Septiembre.

¹⁴ Koldo Echebarria (1994). «Política de reforma y reforma de la política» (1994). *Revista catalana de derecho público* nº 18.

Cuadro nº 1. Plantilla presupuestaria CAPV 2000

Departamento	Alt. Cargos	Eventua (1)	Funcionar.	Laborales	Sanitarios	Total
Presidencia	12	23	79	4		118
Vicepresidencia	9	6	71			86
Hacienda y Adm. Pública	18	3	393	68		482
Educ. Univers. e Investigac (2)	14	6	17.385	1.756		19.161
Interior	15	5	252	10		282
Industria, Comercio y Turismo	18	6	303	17		344
Just. Trabajo y Seguridad Social	16	6	2.088	155		2265
Sanidad	12	7	890	9		918
Cultura	11	5	124	3		143
O. Territ, Viv. y Med. Ambiente	9	4	249	2		264
Transportes y Obr. Publicas	7	4	116	79		206
Departamento	Alt. Cargos	Eventua (1)	Funcionar.	Laborales	Sanitarios	Total
Agricultura y Pesca	11	3	170	45		229
Subtotal Adm General	152	78	22.120	2.148		24.498
Ertzaintza			7.350	456		7806
Total Adm. General	152	78	29.470	2.604		32.304
HABE	1		58	14		73
IVAP	1		88			89
EUSTAT	1		92			93
EMAKUNDE	2	1	19			22
IVEF	1		9	46		56
Academia de la Ertzaintza	1		16	106		123
OSALAN	1		151	8		160
Total Organismos Autónomos	8	1	433	174		616
Entes y Sociedades Públicas				2.591	21.787	24.378
Total	160	79	29.903	5.369	21.787	57.298

El sector público de la CAPV se estructura de la siguiente forma: en la cúspide se encuentra la administración general con sus departamentos (12) y dependiendo de ellos dos clases de entes con distinto grado de autonomía: los entes institucionales que se rigen por el derecho público (7) denominados organismos autónomos administrativos (OOAA) y los entes institucionales que se rigen por el derecho privado que pueden ser de dos tipos: entes públicos (2) y sociedades públicas (61) Todos ellos tienen personalidad jurídica propia. Los datos más relevantes son los siguientes: la administración general representa el 56% del empleo público de la CAPV, en su seno destaca el empleo del sector de la educación que representa el 33 % del total y la Ertzaintza el 13 %. Los OOAA tienen un peso reducido y entre los entes y sociedades públicas destaca el peso de Osakidetza ente público de derecho privado que él solo representa el 38% del empleo público. Hay un número elevado de sociedades públicas dependientes principalmente de los departamentos de Industria, Vivienda y Cultura pero en conjunto el empleo de esas sociedades no representa más del 5% del total. Los grandes servicios públicos educación, sanidad y seguridad pública representan el 84% del empleo del sector público de la CAPV.

(1) Incluye al Grupo de Asesores. (2) No está incluida en esta plantilla el personal de la Universidad Pública Vasca.
Fuente: Presupuestos Generales de la CAPV 2000. Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Ahora bien, la CORAME entendía que si se constataba que las estructuras y los procedimientos generales eran inapropiados para una gestión eficaz y eficiente, en lugar de recurrir a procedimientos excepcionales (como la creación por ley o por decreto de entes o sociedades con un estatuto jurídico privado) era más adecuado reformar el régimen general haciendo uso de la potestad organizativa que el Estatuto de Autonomía reconoce a la CAPV (art. 10.2) y diseñar una nueva organización que favoreciese la asunción de responsabilidad a todos los niveles.

Inspirándose en las técnicas de divisionalización de la organización empresarial, el núcleo central de la administración reformada asumiría las funciones de estrategia, asignación de recursos y de control de los resultados, mientras que las unidades operativas hasta ahora burocratizadas se convertirían en centros de responsabilidad con amplia autonomía de gestión. El objetivo era liberar el potencial de gestión limitado por las trabas burocráticas. Por otra parte, en el caso de los grandes servicios públicos como la sanidad y la educación la gestión podría descentralizarse en gran medida en los propios centros prestadores de servicios: en las escuelas, institutos y hospitales.

Las propuestas de la CORAME sobre descentralización

En su diagnóstico de situación de la Administración vasca la CORAME constataba que las autorizaciones y controles de distinta naturaleza absorbían los recursos de las unidades centrales que, en cambio, descuidaban las funciones más elevadas y de mayor valor a los que se ha aludido (estrategia, asignación de recursos, control de resultados).

Para avanzar en el camino señalado proponía revisar, gradualmente, el modelo organizativo en vigor de acuerdo con dos valores complementarios: dar autonomía a cambio de responsabilidad.

Se proponía un proceso de descentralización y de reconocimiento de una mayor autonomía de gestión, en cascada y a dos niveles: de las unidades centrales hacia los departamentos y, en el interior de estos, desde el núcleo central hacia las unidades operativas. Para ello, en primer lugar se recomendaba redistribuir las funciones entre las unidades centrales y los departamentos ampliando el margen de maniobra presupuestaria y de gestión de recursos humanos de estos últimos, procediendo a la correspondiente transferencia de funciones desde las unidades centrales, y estableciendo, posteriormente, acuerdos de gestión que vinculasen a las dos partes.

Respecto a la reorganización interna de los departamentos, la propuesta de la CORAME señalaba la conveniencia de integrar en el núcleo central del departamento todas las funciones *staff* y delegar el poder de decisión ejecutiva en las unidades operativas descentralizadas. Para ello diferenciaba y enumeraba las que son funciones de las unidades centrales, ligadas a la planificación y el control y las funciones de gestión que serían ejecutadas por las unidades operativas. Una vez delimitadas ambas se recomendaba, igualmente, establecer *acuerdos de gestión* periódicos entre el centro y las áreas

ejecutivas donde participarían también las unidades centrales responsables de la gestión económica, la organización y los recursos humanos. El acuerdo de gestión debía incorporar, cuando menos los aspectos siguientes: a) el mandato político del área con los objetivos estratégicos y las líneas de actuación a medio plazo, b) los objetivos para el próximo ejercicio con la expresión de los indicadores de gestión para contrastar los resultados, c) los recursos asignados incluidos en un presupuesto global por todos los conceptos, d) los sistemas de información de gestión, y e) los mecanismos de evaluación y control de cumplimiento de los acuerdos.

Respecto a los entes institucionales y las sociedades públicas la CORAME recomendaba por un lado, la eliminación de restricciones de carácter horizontal que tienden a anular la flexibilidad de gestión de los entes institucionales pero, por otro, propugnaba que cada uno de esos entes y, principalmente, las sociedades públicas acordaran con su departamento y el Departamento de Hacienda un *contrato-programa plurianual* que debía concretarse al comienzo de cada ejercicio en términos de objetivos y resultados, y donde se establecerían los mecanismos de control de gestión.

El balance de realizaciones sobre descentralización

El balance de realizaciones es exiguo. El proceso de *descentralización* que se ha esbozado, que coincidía también con las recomendaciones de la OCDE sobre política presupuestaria y de gestión de recursos humanos, chocaba frontalmente con un proceso tan arraigado como el proceso presupuestario tradicional, de carácter anual, centralizado y sin preocupación por los resultados y con un régimen de empleo hiperregulado, centralizado, rígido e igualmente carente de una orientación hacia resultados. Su implantación hubiera requerido una fuerte y muy extendida voluntad reformista compartida, que no ha existido.

Respecto a la reforma interna de los departamentos no ha habido cambios destacables. No se ha potenciado y aglutinado en el centro de cada departamento una unidad responsable de la estrategia, de la evaluación y control y de la coordinación con otros departamentos, lo que significa que se descuida un aspecto fundamental para cualquier organización como es la mejora constante de la capacidad interna de análisis, de reflexión estratégica, de prospectiva y de seguimiento y evaluación de políticas¹⁵. En consecuencia estas funciones se subcontratan y se elaboran, en buena medida, externamente, por consultoras.

Por otro lado, al no haberse delimitado y constituido áreas ejecutivas tampoco se han establecido acuerdos de gestión entre las partes (entre la unidad central y los departamentos, y entre estos y las unidades operativas, sociedades públicas, agen-

¹⁵ En las administraciones anglosajonas las personas dedicadas a estas funciones forman la elite de la clase funcionarial.

cias, etc.) que luego hubieran permitido una evaluación y una gestión basada en la consecución de resultados.

Se han establecido contratos programas con EITB, las tres universidades y los hospitales de Osakidetza, pero no entre los departamentos y las sociedades públicas dependientes tal como recomendaba la CORAME.

En el caso de los grandes servicios públicos la descentralización hacia los centros prestadores de los servicios de sanidad y educación ha sido limitada. La gestión en ambos se encuentra muy encorsetada por las leyes de bases estatales que regulan su funcionamiento. El Departamento de Sanidad ha concedido un margen de gestión a Osakidetza que se ha constituido en ente público de derecho privado y los hospitales gozan de una relativa autonomía. En estos ámbitos, educativo y sanitario el régimen de empleo aunque adaptado a las peculiaridades del sector es similar al régimen general, y la autonomía de gestión de los recursos humanos por parte de centros docentes y hospitales es reducida¹⁶.

Las propuestas de la CORAME sobre sistemas de control

El planteamiento de la CORAME es que la descentralización no debía suponer una pérdida de control de las unidades centrales sobre las operativas sino que éste se aseguraba ahora por una modificación de la naturaleza de esos controles, que pasarían de ser controles *ex ante* a controles *ex post* y que debían diseñarse con una finalidad: garantizar la integración del sistema gubernamental y el desarrollo de mecanismos de responsabilidad en el interior de los departamentos.

La CORAME entendía, por lo tanto, que las unidades centrales debían reducir significativamente sus actividades de control basadas en la supervisión directa de las actividades departamentales (autorizaciones, fiscalización previa, informes vinculantes) y en su lugar proponía otros instrumentos de control y de apoyo mediante los cuales podían desarrollar su nueva misión: los sistemas de planificación estratégica de la acción del gobierno; la evaluación de programas y políticas públicas; las auditorías de eficacia y eficiencia; las inspecciones y la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento de las reglas establecidas; o los servicios de consultoría interna: desarrollo tecnológico, auditoría operativa, análisis organizativo, comunicación y formación.

De acuerdo con esa visión se proponía un conjunto de medidas con el objeto de definir ese nuevo papel de las unidades centrales, entre las que destacaba el pa-

¹⁶ Precisamente un informe de la OCDE «*Panorama de la Educación 2009*» señala que uno de los motivos de los mediocres resultados del sistema educativo en España es el burocratismo y la escasa autonomía de los centros. Otro estudio sobre la innovación en el sistema educativo vasco «*La innovación educativa en el País Vasco: inclusión, equidad e integración europea*» de Pello Aramendi Jáuregui, apunta igualmente al mismo motivo para explicar los escasos resultados en esta materia.

pel de la contabilidad que, además de constituir un sistema de información imprescindible para el ejercicio de las funciones de control interno y externo de la legalidad económico presupuestaria, debía constituir un instrumento al servicio de la gestión y el control por resultados. Se señalaba en el informe que la contabilidad opera también como instrumento auxiliar indispensable para la toma de decisiones, de carácter central y estratégico, pero también de carácter departamental y operativo. Esta segunda potencialidad que pretendía terminar con la opacidad de los costes de los servicios es la que se encontraba menos desarrollada en la Administración vasca y la que se proponía impulsar. En esa línea el informe recomendaba la implantación de la contabilidad patrimonial y la contabilidad analítica.

También se detallan otras medidas: crear intervenciones delegadas en departamentos y grandes áreas de gestión como es el caso de Osakidetza; reducir el número de controles adecuándolos al modelo organizativo que se propone; remodelar los órganos centrales de las políticas de recursos humanos; reorientar la actividad del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), del Servicio Jurídico Central y de Eusko Jaurlaritzaren Informatika Elkarte (EJIE); descentralizar los procesos de contratación y aprovisionamiento o elaborar auditorías de eficacia y eficiencia.

El balance de realizaciones sobre sistemas de control

En este ámbito se han dado algunos pasos en la dirección que correctamente marcaba la CORAME y se han aprobado normas en materia de control económico y contratación que se han adecuado a las recomendaciones de la CORAME. En una comparecencia ante el Parlamento¹⁷ para dar cuenta de la aplicación de esas recomendaciones el Vicelehendakari manifestaba:

Sabemos que hay que descentralizar y que este proceso es imparable y lo hemos hecho en legalidad, en intervención, en contratación y, muy recientemente, en informática y telecomunicaciones con unas propuestas que son ciertamente revolucionarias. Tenemos en estos momentos los datos: la intervención previa se ha eliminado en torno a casi la mitad de los expedientes en los que se intervenía antes del año 1995; en legalidad en torno al 65% de los expedientes en los que interveníamos, no intervenimos; en compras en el 90% de los casos, ahora, al contrario de lo que ocurría hasta que se aprobó el reglamento orgánico no interviene una mesa central de contratación, solo los propios departamentos; a partir de ahora lo harán también en informática.

Sin embargo, otros asuntos importantes que había señalado la CORAME no se abordaron, como el desarrollo de la contabilidad patrimonial y la contabilidad ana-

¹⁷ Comparecencia del Vicelehendakari ante la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos el 6 de Marzo de 1997.

lítica como instrumentos al servicio de la gestión que podrían ser de gran interés principalmente para la mejora de la eficiencia en la producción de bienes o servicios homogéneos. Pero, sobre todo, no se desarrolló el control a posteriori centrado en el logro de resultados. Se adoptaron normas que contemplaban ese control, principalmente el *Decreto 464/1995, de desarrollo del control económico*, que regulaba de forma expresa y detallada la auditoría de gestión para los programas de la administración general y para todos los entes y sociedades públicas. En él se decía expresamente (art. 13):

Se entenderá por auditoría de gestión la revisión sistemática de las actividades de una entidad con el propósito de evaluar la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas en la gestión de los recursos públicos adscritos a la misma para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, podrá evaluar las políticas públicas ejecutadas por los entes controlados con el fin de analizar los resultados alcanzados, su utilidad e impacto, la calidad de los servicios ofertados, coadyuvar a corregir desviaciones y facilitar economías en la gestión de los recursos públicos en función de los objetivos propuestos y los medios utilizados.

Sin embargo, esas auditorías de gestión no se desarrollaron. En la Administración pública vasca existen figuras asimilables a los contratos de gestión en los que se asocian objetivos con recursos como los planes incluidos en el Calendario de Planes, los programas presupuestarios, los programas subvencionales o los contratos-programas, y sobre el papel se contemplaba su evaluación pero en la mayoría de los casos esa práctica evaluatoria no se ha concretado satisfactoriamente ni ha servido para una mejora de las políticas públicas.

a) Una primera vía de control a posteriori de la acción de Gobierno es la *evaluación de los planes* y programas y acciones significativas contenidas en el Calendario de Planes y programas, de hecho en la mayoría de esos documentos se prevé que serán sometidos a evaluación y seguimiento. Pero ese seguimiento por parte de la Secretaría de Coordinación ha sido puramente formal y circunscrito al cumplimiento de la elaboración misma del plan o programa en las fechas previstas pero no sobre su puesta en marcha o sobre sus resultados. En un documento reciente¹⁸ de evaluación de los instrumentos de planificación se señala que:

... se perciben las siguientes carencias en los instrumentos de planificación: ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación desde el momento de la puesta en marcha de los planes y programas y escasa utilización de los resultados de las evaluaciones practicadas y del desarrollo de

¹⁸ Vicepresidencia del Gobierno (2006). *La Gobernanza en Euskadi. Líneas estratégicas básicas. Modelo de Innovación y Evaluación de políticas públicas*.

la cultura de la rendición de cuentas interna institucional e interinstitucional sobre la base de los resultados de la evaluación.

b) Un segundo mecanismo de control podría articularse en torno a la revisión de los programas presupuestarios. En su origen, el presupuesto por programas, pudo pretender constituirse en un verdadero plan de acción del Gobierno y asociar programas presupuestarios y sus objetivos con las asignaciones presupuestarias como antes se ha señalado. En el articulado de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi se decía que que «*los objetivos perseguidos por cada programa se concretarán en términos cuantificables y susceptibles de seguimiento*». Es decir, de acuerdo a ese texto, el legislador contemplaba a la presupuestación por programas como un «instrumento de gestión» que serviría para la toma de decisiones a la vista del grado de cumplimiento de los fines y resultados de los programas.

Sin embargo, en la realidad, este «Presupuesto por programas» no tiene ese carácter de instrumento de gestión, es un documento descriptivo con el detalle de las actividades o medidas de los distintos departamentos del Gobierno y con determinados indicadores, casi siempre de proceso o de actividad. La información sobre su ejecución que proporcionan las Direcciones de Servicios de los departamentos y que se recogen en las Cuentas Anuales es de carácter burocrático¹⁹. No hay revisión de los programas a la vista de los resultados de las evaluaciones o desviaciones y no hay control *a posteriori* propiamente dicho. No se usa esta información para la mejora de la gestión y en muchos casos se constata una fosilización de los programas que se repiten en los mismos términos año tras año hasta el punto que es muy raro que un programa sea eliminado²⁰.

c) También está en vigor la previsión del título sexto de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que exige: «la evaluación de todos los programas subvencionales con el fin de analizar los resultados alcanzados, su utilidad e impacto social y la procedencia del mantenimiento o supresión de dichos programas» (Art. 49.8). Esta previsión se cumple siempre con el mismo resultado positivo, es decir, favorable a la continuidad de esos programas. No se ha encontra-

¹⁹ Gobierno Vasco. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Tomo II de las Cuentas Anuales, «*Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados. Detalle por Programas*».

²⁰ También en otros países los resultados de la presupuestación por programas han sido más escasos de lo esperado. Limitándonos a administraciones próximas, Eduardo Zapico analiza la realidad del «presupuesto por programas» en la Administración General del Estado, en el libro «*La modernización simbólica del presupuesto*» (Zapico, 1989) queriendo significar el carácter meramente de apariencia de este intento. Más contundente es el juicio que les merece a S. Maluquer y A. Torrach (Maluquer, 2006) el significado del «presupuesto por programas» de la Generalitat de Catalunya del que dice lo siguiente: «...*la clasificación por programas se acabó convirtiendo en una operación puramente burocrática que se hacía de forma repetitiva cada año en el momento de la elaboración del proyecto de presupuestos pero que no tenía ningún tipo de utilidad ni para la programación, ni para el análisis, ni para la evaluación presupuestarias*». Los intentos reformistas actuales en Cataluña parten de esta constatación crítica hacia las deficiencias del presupuesto por programas.

do información sobre modificación o eliminación de este tipo de programas como resultado de una evaluación. Por ejemplo, de los cuarenta programas de subvenciones del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, en todos ellos la unidad evaluadora (la Dirección de Servicios del propio departamento) propone su mantenimiento. En algunos casos se justifica esta proposición no en el logro de determinados resultados sino en el aumento de solicitudes.

d) Evaluación de los contratos-programas. Los contratos programa son una figura que no está contemplada y por tanto definida en la normativa autonómica, no obstante el concepto de contrato en sí mismo implica derechos y deberes entre las dos partes intervinientes que deberían precisarse de forma que pueda evaluarse su cumplimiento. Hasta ahora esos contratos programa se han redactado en términos muy genéricos de modo que es difícil pronunciarse sobre su cumplimiento²¹.

Llevar a la práctica esta auditoría de gestión²² interna, este control a posteriori con la finalidad de aprender y mejorar las políticas públicas requería, en primer lugar, profesionales adecuados, conocedores de esas políticas públicas con los que no se contaba y requería también que esas políticas estuvieran expresadas en planes o programas que constituyeran auténticos contratos de gestión²³ entre las unidades centrales y departamentos o, en el seno de los departamentos entre el centro y las unidades operativas, y que estuvieran precisados de forma tal que fuese posible a las partes comprobar que los medios puestos a disposición de esas unidades se habían empleado correctamente y que se habían alcanzado o se estaba en camino de alcanzar los fines programados, y no ha sido ese el caso.

Tampoco se ha desarrollado una auditoría externa de gestión. El Tribunal de Cuentas, que tiene encomendada esa evaluación se centra, de acuerdo con la ley de creación de este órgano, en la función fiscalizadora de las cuentas públicas de las distintas instituciones que conforman la Administración pública vasca y no en los resultados obtenidos con el empleo de esos recursos, aunque es consciente del reto pues en una nota reciente²⁴ afirma que «tras el control contable y de legalidad se tra-

²¹ Sin embargo, en los últimos contratos programa con las universidades se asocia de forma clara la financiación presupuestaria con los resultados de la investigación y de formación.

²² Damos aquí el mismo significado a las expresiones «auditoría de gestión» y evaluación.

²³ Koldo Echebarria (2001). «Estrategias de cambio y contratos de gestión. Este autor es partidario de los contratos de gestión basados en la lógica relacional que «*tienden a ser acuerdos que derivan su fuerza, no de la capacidad de sanción legal sino del entendimiento entre las partes. La lógica relacional atiende más a la interacción que al documento y supone especificaciones menos detalladas a favor del espíritu de acuerdo lo que otorga más margen de maniobra en caso de cambiar las circunstancias. Confianza, flexibilidad y generalidad en las especificaciones son características comunes a este tipo de instrumentos. Un clima de transparencia y de confianza durante la elaboración del contrato favorece el diálogo entre las partes para valorar los resultados y enfrentarse a los problemas que puedan surgir*».

²⁴ Tribunal Vasco de cuentas (2007). «Tres criterios de fiscalización».

ta ahora de potenciar la auditoría operativa o de gestión cuyo objetivo es medir el resultado de la gestión realizada para tratar de mejorarlo».

En resumen, a pesar de la nueva norma sobre la auditoría de gestión y las buenas intenciones del Tribunal Vasco de Cuentas, la Administración sigue haciendo hincapié en el control contable y de legalidad que está perfectamente institucionalizado como corresponde a la presupuestación tradicional y al que se destinan medios, mientras que el esfuerzo dedicado a la evaluación de la gestión y el grado de cumplimiento de los fines está poco institucionalizado, no es sistemático ni está normalizado, y apenas sirve para poner en cuestión la adecuación del diseño de las políticas públicas a los fines establecidos y realimentar un proceso de mejora continua.

La transparencia y la rendición de cuentas

La rendición de cuentas, es el compromiso que asumen los gobiernos, y los responsables de departamentos y entes públicos de rendir cuentas al Parlamento y a la ciudadanía por el ejercicio de sus competencias, de informar de las políticas públicas y de sus resultados, y de someterse a cualquier tipo de escrutinio para verificar la consistencia de su información²⁵. En muchos países anglosajones constituye un principio de la vida pública, donde los titulares de cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público.

Un aspecto central de la transparencia y rendición de cuentas es el que se desarrolla en torno al proceso presupuestario. El buen gobierno reclama que la información presupuestaria que se ofrezca sea relevante y presentada de forma que resulte inteligible para que el parlamento y la sociedad pueda analizar y valorar en qué, cómo, para qué, a qué coste y con qué resultados la administración prevé gastar los recursos que los contribuyentes han puesto a su disposición, para que así sea fácil de entender el significado y el sentido de la política del gobierno.

Tan importante como la información presupuestaria es la información sobre su ejecución que debe ser presentada puntualmente con una periodicidad adecuada, e incluir información sobre los resultados que se han obtenido con esos recursos. La OCDE ha establecido²⁶ un código de prácticas modélicas de transparencia presupuestaria que recoge en detalle los informes que debería elaborar y presentar todo gobierno.

Entre las medidas de la CORAME no se han encontrado propuestas específicas tendentes a mejorar la rendición de cuentas. No obstante, como se ha señalado, el control de la gestión y la rendición de cuentas son complementarios, los dos están vinculados porque sin buenos sistemas de control la rendición de cuentas pierde

²⁵ En casi todos los países europeos hay una norma legal que regula este principio de la transparencia y especifica su contenido. Una de las excepciones es España.

²⁶ OCDE (2002) «Mejores prácticas de la OCDE para lograr la transparencia presupuestaria».

credibilidad. Puede por lo tanto inferirse que el gobierno que carezca de los primeros, le será difícil ofrecer la información esencial sobre los resultados de su acción. De hecho no está institucionalizado que los departamentos hagan un balance anual o periódico de la gestión y de los resultados de sus programas.

La transparencia no hace referencia únicamente al ámbito económico financiero. Una investigación periódica sobre la transparencia de las comunidades autónomas²⁷ que se basa en 80 indicadores incluye, junto a este ámbito, la transparencia en las contrataciones de servicios y suministros, la transparencia en materia de ordenación territorial, urbanismo y obras públicas, la transparencia en la relación con la ciudadanía y la sociedad y la información sobre la comunidad autónoma. Los resultados de la Comunidad Autónoma de Euskadi tanto absolutos como relativos respecto a otras comunidades autónomas son mediocres.

2.3. **La estructura directiva y la gestión de recursos humanos**

Las políticas de reforma en los países de la OCDE dan una importancia trascendental a la gestión de los recursos humanos tanto para la mejora del rendimiento de la Administración pública como para el éxito mismo de la reforma de la administración. Las recomendaciones de la CORAME coinciden en este punto pero abordan, en primer lugar, un aspecto previo relacionado que es específico del sector público: la necesidad de un equilibrio adecuado dentro de la estructura directiva del gobierno entre el componente político y el administrativo.

Este problema emerge con las nuevas funciones y responsabilidades que van adquiriendo los gobiernos durante los últimos decenios. El reparto clásico entre los políticos que elaboran normas y dan instrucciones y los funcionarios que se limitan a ejecutarlos de forma imparcial se modifica, puesto que la asunción de nuevas funciones que incluyen la gestión de los grandes servicios públicos implica la asunción de decisiones de nuevo tipo de carácter organizativo, de carácter técnico o económico. Entonces puede producirse una confusión en torno a las funciones que corresponden a cada uno de los dos componentes. Esta situación se ha ido resolviendo en los distintos países mediante el desarrollo de un espacio intermedio: la estructura directiva, que se sitúa entre la política y la administración.

La estructura directiva

Esa estructura esta compuesta por dos niveles, un nivel político formado por un reducido número de altos cargos de libre designación que se sitúan por debajo del titular del departamento y cuya finalidad es garantizar la continuidad y el control

²⁷ *Transparency International España*. INCAU (2010). Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas». Algunos resultados para la CAPV pueden no ser correctos debido a problemas de comunicación.

político de las estructuras administrativas que en algunos casos incluye a gabinetes de asesores; y un segundo nivel de responsabilidad directiva profesional, que asume funciones intermedias entre las decisiones políticas y su aplicación, que consisten en la planificación, coordinación y control de la gestión de recursos y operaciones. Los miembros de este segundo nivel, que en muchos países se han convertido en pieza clave de la estructura directiva a la cabeza de hospitales, centros educativos, sociedades públicas, proyectos, etc., son seleccionados mediante criterios profesionales y tienen unas condiciones de trabajo diferentes del resto de los empleados públicos. Al nivel político se le reconoce la capacidad para fijar objetivos, asignar recursos y controlar resultados mientras que al nivel directivo se le encomienda administrar los recursos asignados para la obtención de los objetivos. Ambos papeles deben considerarse en constante interacción.

Con esta perspectiva la CORAME detecta que en el sector público vasco hay una estructura directiva muy desequilibrada con un sobredimensionamiento de la estructura política, es decir, un número desproporcionado de altos cargos si lo comparamos con las cifras de otros países europeos y una falta de desarrollo de un nivel directivo profesional, lo que puede dar lugar a que trabajos o decisiones puramente técnicas se adopten por criterios no profesionales al ser tomadas por personas que han sido seleccionadas, no por su experiencia o competencia profesional, sino por la confianza personal o política con el titular del departamento. Para hacer evolucionar esa estructura directiva hacia un mayor equilibrio se proponían una serie de medidas que se analizan a continuación.

Las propuestas de la CORAME sobre la estructura directiva

- a) Delimitar los niveles de responsabilidad política y de gestión en la estructura directiva para aclarar la confusión y mezcla de responsabilidades entre viceconsejeros, directores y funcionarios que comparten ambos niveles.
- b) Aplanar la estructura política. El gobierno mantiene dos niveles de altos cargos, el viceconsejero y el director, estructura poco frecuente en otras administraciones donde, existe, en todo caso, un único nivel de responsabilidad política debajo del titular del departamento. Esa dualidad no está justificada por la naturaleza diferente de las funciones que desempeñan porque las de ambas son similares. De ahí se deriva una fragmentación de las responsabilidades políticas que aparecen repartidas entre un elevado número de altos cargos. La CORAME recomienda la eliminación de uno de los niveles dando al restante el rango del actual viceconsejero.
- c) Creación de una Secretaría General del Departamento. A pesar de la fragmentación citada no existe en el Gobierno Vasco una figura con funciones horizontales de coordinación interna y externa al departamento, por ello la CORAME recomienda la creación de una Secretaría General, que proporcione al

Consejero una visión conjunta de las estrategias departamentales, un marco de decisión para la asignación de recursos y que realice un seguimiento y una evaluación de los programas del departamento. Su titular podría formar parte de una Comisión Técnica Interdepartamental de deliberación preparatoria de los consejos de Gobierno.

- d) Potenciación de un nivel de directivos públicos seleccionados según los criterios de profesionalidad y confianza. El equilibrio de la estructura directiva requiere que el adelgazamiento de la estructura política propuesta se compense con la potenciación de un nivel directivo profesional que asuma las funciones ejecutivas. Para dar a esta función directiva un carácter verdaderamente profesional la CORAME recomienda que se elabore una regulación específica del «Estatuto de directivos públicos»²⁸. Y en una consideración final calificaba estas recomendaciones sobre la estructura directiva como «medidas clave» para la implantación de un nuevo modelo organizativo y proponía precisarlos con todo el detalle técnico necesario para que pudieran entrar en vigor en el momento de la constitución del nuevo gobierno.

Balance de realizaciones sobre la estructura directiva

El gobierno de la V Legislatura que fue de nuevo un gobierno de coalición (1995-1998) incluyó en su acuerdo programático el desarrollo de las recomendaciones del informe y la creación de una Oficina para la Modernización Administrativa (OMA) que impulsaría su desarrollo e implantación.

Pero durante esa legislatura no se dieron pasos significativos en la transformación del modelo organizativo en la dirección que apuntaba el informe de la CORAME. La medida que en ese ámbito más eco suscitó fue la supresión de una de las dos vicepresidencias y la reducción de los departamentos de 14 a 10, aunque esta reducción no estuvo acompañada de una agrupación de las funciones departamentales en áreas homogéneas. Este cambio trajo consigo una disminución del número de altos

²⁸ Koldo Echebarria, Francisco Longo, Rafael Jiménez Asensio. (1994) «*Hacia un Estatuto de Directivos profesionales en el Gobierno vasco: Condicionantes y propuesta de régimen transitorio*». Ese Estatuto debía contemplar entre otras cosas lo siguiente: a) establecimiento de criterios para que los departamentos en sus estructuras orgánicas identifiquen los puestos directivos. b) serían cubiertos ordinariamente por empleados del sector público pero, excepcionalmente, podría recurrirse a una cobertura externa. c) los mecanismos de selección asegurarían la profesionalidad de la persona elegida, que tendría un régimen individualizado de remuneración en función de los resultados; en todo caso, esos puestos estarán sujetos a movilidad y serán susceptibles de revocación de forma que no se consoliden para periodos ilimitados, en compensación, tanto la remuneración como las demás condiciones de trabajo serían atractivas para promover el interés de un número importante de candidatos.

cargos y personal asesor de confianza (-20%) que era significativo en sí mismo²⁹, pero no hubo avances en los planteamientos de fondo.

No se produjo una reflexión para deslindar en cada departamento las responsabilidades políticas (consejeros y viceconsejeros) de las de gestión (directores) para evitar la confusión de funciones y el solapamiento de las responsabilidades de unos y otros.

No hubo iniciativas para aplanar la estructura política. Se mantuvieron los dos niveles de altos cargos, viceconsejeros y directores, ambos sujetos a criterios de libre designación, lo que siguió otorgando a los partidos un importante poder de decisión sobre las personas que se situarían al frente de las áreas de gestión de su competencia. Se ha señalado acertadamente que un porcentaje muy elevado de los directores (80%) son en realidad funcionarios pero, no es menos cierto que, en su designación, en un elevado número de casos, ha primado la confianza política o personal sobre la competencia profesional. Y en todo caso en el contexto normativo en vigor no existe ninguna exigencia de que tales cargos públicos deban reunir determinadas capacidades profesionales y humanas. Esto es lo que ha permitido hablar de «sobredimensionamiento de la estructura política»³⁰.

Tampoco se tomó en consideración la creación de una secretaría general del departamento para asegurar las funciones de asesoramiento y coordinación interna y externa, que la gran fragmentación de responsabilidades dentro del departamento y del gobierno hacía doblemente necesaria y que en el diseño de la CORAME debía constituir la principal unidad colaboradora del consejero, además de la figura que representaría al departamento dentro del gobierno en una hipotética Comisión Técnica Interdepartamental preparatoria de los Consejos de Gobierno. Las actuales Direcciones de Servicios que tienen funciones rutinarias, administrativas o de personal no responden de ningún modo a estas necesidades de coordinación, integración, planificación y evaluación internas.

La propuesta de regulación de un nivel específico de directivos públicos a medio camino entre los altos cargos y los funcionarios que era un elemento crucial del nuevo modelo organizativo y que debía compensar el hipotético adelgazamiento del componente político de la estructura directiva y dotar a ésta de criterio profesional tampoco prosperó. En una comparecencia ante el Parlamento vasco el vicelehen-

²⁹ Carmen Ramilo Araujo (2002) «Políticas de modernización administrativa en gobiernos de coalición y estructuras de Gobierno multinivel: el caso del Gobierno y la Administración pública vasca».

³⁰ Adela Mesa (1996). «Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la Administración pública vasca» *Revista de Estudios Políticos*. En términos cuantitativo y comparando con las otras CCAA y con la AGE esta autora muestra que la CAPV era la Comunidad Autónoma que más cargos públicos tenía en 1992 (189) seguido de Cataluña (121) y de Andalucía (103). Ese número representaba en torno a la mitad de los cargos públicos del Estado lo que, si tomamos en consideración las diferencias de tamaño de esas administraciones, revela un evidente sobredimensionamiento comparado.

dakari³¹ se refería a impedimentos de naturaleza legislativa para implantarla, argumentando que esa figura no está contemplada en la legislación básica del Estado pero, además de este obstáculo ante la supuesta recomendación de la CORAME de que los candidatos a directivos públicos debían ser funcionarios se mostraba partidario de un reclutamiento exterior:

...lo que no tengo claro es que deban serlo (funcionarios)...Yo creo que las administraciones públicas van a tener que contar cada vez más con la idea del profesor asociado, personas venidas de fuera a través de las cuales se pueda importar frescura, que necesitamos estamos en el ámbito de las administraciones públicas...

En realidad, los obstáculos citados ya habían sido examinados. En los trabajos de la CORAME se dio una importancia primordial a esta medida nº 20 de creación de una estructura de directivos profesionales y ante las previsibles dificultades para su puesta en práctica se analizaron los problemas que podía presentar y las vías para superarlas en un documento monográfico. En el mismo, entre otras cuestiones, se daba una respuesta a las objeciones citadas por el vicelehendakari y se ponía:

- el marco jurídico que podía ofrecer cobertura a la nueva estructura directiva, tanto en su estadio definitivo como en su versión transitoria.
- los criterios que determinarían su cobertura por empleados públicos o procedentes del exterior.

En cualquier caso las palabras del vicelehendakari que, aunque reconocía dificultades, parecían mostrar por lo menos un acuerdo con la propuesta de la figura del directivo profesional y que incluso mostraban una preferencia para que fueran reclutados fuera de la administración, no se ha visto luego refrendada por ningún avance en su implantación real.

Como consecuencia la Administración ha padecido una situación de déficit de capacidad de gestión y de la falta de directivos profesionales que se ha manifestado en muchos ámbitos principalmente, en la administración general, en las sociedades públicas y en el sistema educativo³².

³¹ Comparecencia del vicelehendakari ante la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del 6 de Marzo de 1997.

³² En el ámbito educativo la OCDE ha insistido en la capacidad de gestión de los equipos directivos y en la importancia de la autonomía de los centros, para mejorar los resultados educativos. A este propósito en un documento del Consejo Escolar de Euskadi se decía lo siguiente sobre la elección del director: «Con matices, los candidatos al puesto de director siguen proviniendo del Claustro y los selecciona, básicamente, una comisión delegada del Consejo Escolar u OMR (Órgano Máximo de Representación) del centro. Ese es el modelo. La realidad es que en más de la mitad de los centros no ha solido haber candidatos, por lo que se habilita un procedimiento de excepción que consiste en que es la Administración educativa quien selecciona al director o directora, con carácter forzoso. En consecuencia, pueden producirse efectos indeseados para la organización de los centros, pues los

La gestión de los recursos humanos: diagnóstico de situación

Respecto al régimen de empleo público, el Informe de la CORAME señalaba que el marco legal, tanto el estatal como el vasco, estaban presididos por una orientación garantista caracterizada por una tendencia a la hiperregulación y un elevado grado de rigidez y de centralización que no favorecían el desarrollo de las competencias de las personas y su motivación, ni propiciaba una cultura de asunción de responsabilidades. Una encuesta interna dirigida a las distintas unidades del Departamento de Economía y Hacienda que se realizó con motivo de la realización de aquel informe confirmaba aquella apreciación y detectaba algunos rasgos significativos, que caracterizaban su régimen de empleo y que en buena medida son extensibles al conjunto de la administración de la CAPV:

- a) La idea de igualdad, pero entendida como homogeneidad, aplicada tanto a la promoción profesional como al sistema retributivo, que se manifiesta, por ejemplo, en la distribución de forma lineal de complementos como el de productividad, independientemente del rendimiento de cada uno.
- b) La vía de las comisiones de servicios, saltando de puesto en puesto, como medio para hacer carrera profesional y lograr incrementos retributivos, mientras no se toma en consideración la carrera horizontal que incentivaría la mejora y la especialización de las personas dentro del mismo ámbito de trabajo, que es el camino normal de promoción en el sector privado.
- c) El mérito y la capacidad como criterios para el acceso y la promoción pero evaluados a partir de pruebas o indicadores formales (como títulos, diplomas, cursillos, etc.) sin tomar en consideración su validez real y otras destrezas, habilidades y rasgos de personalidad adecuados al puesto, más relacionados con la valía profesional del individuo.
- d) Tratamiento uniforme de realidades desiguales estableciendo reglas comunes a la gestión del personal empleado en funciones, actividades y marcos organizativos muy diferentes.
- e) Poca confianza y delegación de funciones a los empleados.
- f) Falta de reconocimiento desde arriba por el trabajo bien hecho, falta de exigencia de responsabilidades al personal que no cumple con sus obligaciones. Existencia de controles estrictos del cómputo horario, pero muy pocos del trabajo y de la presencia en el puesto de cada uno.

equipos directivos, en estas situaciones, suelen ser inestables y poco expertos, y tienen menos opciones de participar en actividades de formación, lo que repercute en su conjunto en la calidad del trabajo de dirección. Por su parte, las personas que son obligadas a aceptar un cargo en contra de su voluntad pueden verse sometidas a una fuerte tensión psicológica, lo que tampoco resulta deseable». «Nuevo estudio sobre la dirección de los centros públicos 2009». Consejo Escolar de Euskadi (2009).

- g) Seguridad del empleo y de las condiciones de trabajo como garantía frente a eventuales arbitrariedades de la dirección política, lo que puede limitar los márgenes de actuación de los responsables de gestión de recursos humanos.
- h) Desconocimiento por parte del personal de la estrategia y los objetivos del departamento, y de la unidad en la que está encuadrado y el papel que se espera de él.
- i) Al carecer muchas unidades de un plan de gestión y unos objetivos, no hay criterios para abordar un plan de formación de los empleados públicos que debería depender principalmente de las necesidades de la organización y menos del interés del personal en la obtención de diplomas y certificados que, en el sistema actual, tienen un valor significativo para la promoción.

Para hacer frente a esa rigidez de las condiciones de empleo de los funcionarios y los altos costes que suponen, en el ámbito internacional se ha recurrido a la contratación laboral, fórmula que proporciona mayor flexibilidad, y en última instancia a la externalización de la producción de los servicios. Ambas son fórmulas empleadas en la CAPV pero con escasa incidencia si las comparamos con el uso que se hace de los mismos en otras administraciones³³. El porcentaje de contratados laborales no alcanza el 10% en nuestra administración, y en cuanto a la externalización, es una práctica poco frecuente que se limita a algunos servicios de apoyo como servicios de limpieza, mantenimiento, vigilancia, comedor... pero no a sectores de actividad finalista.

A este panorama general habría que añadir las elevadas tasas de absentismo que se dan en distintos colectivos como en el personal sanitario, docente, o en la ertzaintza, significativamente superiores a los que se dan en el sector privado, con el coste que ello supone en sustituciones, todo lo cual configura una situación de baja productividad del empleado público, aunque su medición estricta sea problemática.

Tendencias en la gestión de recursos humanos que inspiran a la CORAME

Frente a esta realidad las ideas reformistas sobre la gestión de los recursos humanos en los países de la OCDE en los que se ha inspirado la CORAME se han plasmado en las siguientes tendencias:

- a) Una tendencia destacada ha sido la descentralización de los sistemas de gestión de los recursos humanos (selección y reclutamiento, promoción, movilidad, retribución, diseño de puestos de trabajo) para acomodarse a las dis-

³³ En la plantilla presupuestaria de 2000 de los 57.298 empleados públicos solo 5.369 eran contratados laborales (9,3%) y se ubicaban en las sociedades públicas, principalmente, y en el Departamento de Educación. (ver cuadro nº 1).

tintas realidades organizativas³⁴. La gestión de los recursos humanos se plantea como una función compartida entre distintos niveles, desde quien lidera estratégicamente la organización hasta quienes dirigen pequeños equipos humanos en las unidades operativas. En contra de la visión de las grandes organizaciones burocráticas, se tiende a dar un mayor protagonismo a aquellos que están a la cabeza de las unidades operativas. De ahí la medida nº 23 de la CORAME: «ampliar las competencias de los departamentos en la gestión de sus recursos humanos».

- b) Incentivos para la orientación al rendimiento. La reforma de los sistemas de gestión de los recursos humanos hacia el rendimiento se manifiesta en todos los parámetros a los que se ha aludido. Su rasgo esencial es la introducción de la flexibilidad:
- En el diseño de los puestos de trabajo la tendencia es hacia la ampliación de las descripciones de los puestos de trabajo incrementando el número de tareas susceptibles de ser realizadas por el titular del puesto para incrementar su polivalencia y por tanto la flexibilidad con la que la organización puede disponer de sus recursos humanos.
 - En el ámbito del reclutamiento y la selección la reforma plantea superar los mecanismos basados exclusivamente en los conocimientos técnicos y los méritos formales y tomar en consideración el llamado «modelo basado en competencias» que, además de los conocimientos técnicos incluye habilidades, actitudes, valores, capacidad cognitiva y rasgos de personalidad adecuados para el puesto.
 - En el ámbito de la promoción y la retribución la tendencia reformista es hacia la reducción del peso de la antigüedad y a vincular la promoción al desarrollo de competencias, al rendimiento y a la responsabilidad asumida. Respecto a la retribución hay una tendencia a reducir la uniformidad que se produce como consecuencia de la centralización de las negociaciones salariales con los sindicatos, e introducir criterios de flexibilidad que permitan enfrentarse de forma adecuada a las particularidades de las distintas organizaciones que forman parte del sector público, y a ponderar la responsabilidad asumida, el rendimiento y la productividad.

³⁴ El alcance de esos procesos es muy diferentes. En el modelo sueco el director ejecutivo de la agencia dispone de poder para organizar su agencia y de gestionar los recursos humanos en el modo que lo crea conveniente. En el sistema educativo finlandés los directores de centros tiene igualmente el poder de gestionar sus recursos humanos de acuerdo a su criterio. En el Reino Unido la potestad de los centros descentralizados es importante aunque inferior. Pero esta tendencia esta lejos de ser general en los países del sur como España pero también en Alemania y en Bélgica tiene aún gran relevancia el modelo centralizado y colectivista.

- Respecto a las políticas para favorecer la motivación de los empleados, la retribución en función del desempeño individual es un incentivo adecuado que muchos países tratan de establecer aunque su medición ofrece dificultades. Además, las investigaciones revelan que la retribución no es el único mecanismo motivador, la oportunidad de la carrera profesional, el reconocimiento, o el ambiente de aprendizaje pueden serlo igualmente. También es importante el entorno organizativo, la existencia de una adecuada relación persona-organización donde el empleado sepa cuál es la estrategia de la organización a distintos niveles y qué se espera de cada uno³⁵.
- c) *Movilidad*. La regulación de la movilidad debe compatibilizar las necesidades de la organización, para aprovechar al máximo sus recursos humanos, con los intereses del personal, lo que exige como primera condición eliminar o flexibilizar las múltiples barreras reglamentarias que frenan esa movilidad.
- d) *Flexibilidad del régimen de empleo*. En este ámbito la tendencia es hacia la reducción de la garantía de estabilidad absoluta de empleo característica de las burocracias tradicionales y a ampliar los supuestos en los que sea posible aplicar rescisiones. Por otro lado, se han introducido modalidades contractuales más flexibles que no implican esta estabilidad vitalicia. En este aspecto las situaciones son muy diferentes en los países nórdicos y anglosajones, pues los directivos tienen capacidad para contratar y despedir y el régimen de empleo público se asemeja mucho en este aspecto al privado. La situación es muy diferente en los países de cultura latina.

Balance de realizaciones sobre la gestión de los recursos humanos

La CORAME ya era consciente de que esta orientación hacia la descentralización y la flexibilidad chocaban con la legislación estatal básica y también con la legislación vasca y que con ese corsé no serían posibles grandes progresos.

El balance de realizaciones ha sido más bien pobre, aunque se adoptaron algunas iniciativas. Así, en noviembre de 1997 se modificó la Ley de Función Pública Vasca de 1989. En su exposición de motivos, que alude a las recomendaciones de la CORAME, argumenta sobre la oportunidad de realizar una desconcentración de la gestión de los recursos humanos que en el articulado se plasma en una delegación en los titulares de cada departamento de las competencias sobre las relaciones de puestos de trabajo que ostentaba el Consejo de Gobierno.

³⁵ Jorge Hintze (2001) «Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados». Este autor relata en su artículo que «En una encuesta informal realizada recientemente entre funcionarios públicos se les preguntó cuáles eran los aspectos que, a su criterio, eran las peores características de las organizaciones públicas. Las dos respuestas ganadoras de esta carrera tan poco meritosa fueron la falta de objetivos claros y la consecuente falta de responsabilización. Traducidas estas cuestiones a un lenguaje más técnico, la primera de ellas se refiere a la planificación, y la segunda, a la organización».

A partir de ese año se realizó en la Viceconsejería de Función Pública una reflexión³⁶ sobre un nuevo método para el análisis y definición de los puestos de trabajo que debía servir no solamente para establecer las retribuciones, sino también para ofrecer criterios fundamentales para la selección, provisión, la carrera, y la formación del funcionariado. El punto de partida consistió en la realización del estudio de áreas funcionales, definidas como agrupaciones de puestos que requieren conocimientos y destrezas comunes, a los que debían adscribirse los puestos antes citados, que no eran concebidos como puestos concretos sino puestos tipo. Ese proceso concluyó en mayo de 2005 con la aprobación por el Consejo de Gobierno de los decretos de área funcionales, de relaciones de puestos de trabajo, de retribuciones complementarias y del Comité de valoración.

Más recientemente se ha producido la iniciativa de reforma de la función pública que viene favorecida por los cambios introducidos en la legislación básica estatal por la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público. El borrador de proyecto de Ley de Empleo Público Vasco introduce efectivamente algunas reformas importantes en torno a algunos de los principales caballos de batalla de la CORAME. En particular interesa reseñar aquí la introducción de la Dirección Pública Profesional de carácter funcionarial para la administración general y de un régimen laboral de alta dirección de carácter preferente para las entidades del sector público.

La cuestión de la integración de política y organización es una de las cuestiones más controvertidas en la teoría de la administración pública,³⁷ pero en nuestro entorno, tanto en el caso de la CORAME como en el borrador de proyecto de la nueva ley, parece decantarse por realizar una transición desde el sistema americano de confusión de ámbitos, o mejor de dominio del segundo por el primero, hacia un sistema de mayor separación, por resumir, más de tipo británico. El problema quizá es que ese principio no parece tener la consistencia requerida, algo que se manifiesta en el procedimiento previsto de acreditación y posterior selección, que propone se realice nada menos que entre cinco personas para un puesto. Si además de lo anterior el reclutamiento bajo régimen de alta dirección se liga al del equipo de gobierno, lo que tenemos en la práctica es una versión limitada del *spoils system*, el viejo sistema de despojos español, de origen americano del que se trata de escapar, que en el marco de una mayor discrecionalidad se está ya consolidando con ocasión del cambio de signo político de las fuerzas en el gobierno.

El segundo aspecto reseñable de ese borrador de Proyecto de Ley es la introducción de la evaluación del desempeño como piedra angular de la carrera profesional,

³⁶ Gobierno Vasco, Viceconsejería de Función Pública. (2006) «Nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la CAPV».

³⁷ Terry M. Moe (1994): *Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration*, *Journal of Public Administration Research and Theory*.

algo ya contemplado en el citado Estatuto Básico de 2007 pero que hasta la fecha no se ha llevado a la práctica.

3. LAS DEBILIDADES DE LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA

La reforma de la Administración consiste en un esfuerzo deliberado para modificar una realidad organizativa que se considera insatisfactoria. La reforma contempla distintas fases: un diagnóstico de situación, un programa de proyectos coordinados para transformar esa realidad, la implantación de esos proyectos y su seguimiento y evaluación. De las fases citadas, la puesta en marcha de los proyectos de reforma es la que más dificultades ofrece porque es la que requiere enfrentarse con la realidad de la organización, con sus inercias, sus rutinas, y con los intereses y las posiciones de poder de los actores (partidos políticos, trabajadores, sindicatos...) que participan en los procesos. Por eso se considera esencial para el éxito de la reforma la participación, en las fases de diagnóstico y de elaboración de proyectos, de los agentes que deben trasladar a la realidad esos proyectos porque ellos son los que mejor conocen el contexto y la cultura organizacional y pueden hacer las propuestas más realistas y viables.

El proyecto de reforma de la CORAME que se desarrolló durante las IV y V legislaturas fue formulada con una visión de conjunto y una ambición transformadora integral de la organización. Las dos primeras fases de la iniciativa (diagnóstico, programa de medidas) se cubrieron de forma brillante³⁸, sin embargo, el proceso encajó en la fase de implantación y puede decirse que no pasó de tentativa de reforma.

La brecha entre las ideas reformistas, ambiciosas y globales, y los magros resultados revela que la «estrategia de cambio» no fue acertada. Los planes se centraron en los objetivos dirigidos a cambiar el conjunto del sistema, pero se descuidó la estrategia: se subestimó la fuerza de las rutinas de la organización, de sus inercias que llevan a hacer siempre las mismas cosas de la misma manera. Se pasó por alto que las resistencias y obstáculos que había que superar para alcanzar esos objetivos requerían recursos (liderazgo, implicación de los afectados, institucionalización) con los que no se contaba. Los planes salieron derrotados del contacto con la realidad y las propuestas reformistas se fueron abandonando.

Se han identificado algunos elementos significativos que explican las resistencias de la organización a la reforma y cómo, frente a esas resistencias, los recursos de los

³⁸ Carles Ramió (1997). «Estrategia de mejora organizativa», dice a propósito del informe de la CORAME «De todos modos, existen algunas experiencias destacables que ofrecen potencialidades alentadoras como, por ejemplo, las 47 medidas para renovar la estructura organizativa del gobierno y la Administración del País Vasco (CORAME,1994) que es el proyecto de modernización más estructurado de todas las comunidades autónomas aunque adolece de las mismas deficiencias que el de la Administración General del Estado en relación a su escaso nivel de implementación».

reformadores fueron insuficientes. Un déficit de liderazgo, un déficit de participación, y la débil contribución de los mecanismos institucionales de apoyo y de control, sentaron las bases de la derrota.

3.1. **Las resistencias a la reforma: la herencia recibida, el cambio de relaciones internas, el enfrentamiento de intereses**

La estrategia debe partir de la realidad de la organización y analizar y evaluar los obstáculos, las resistencias, los intereses corporativos o las normas legales que pueden frenar o impedir el avance de la reforma.

La influencia del entorno administrativo

Hay que aludir al punto de partida. Cuando a comienzos de la década de los ochenta el gobierno aprueba las leyes de desarrollo estatutario y emprende la tarea de crear una organización gubernamental y administrativa capaz de gestionar las competencias que le reconoce el Estatuto y que comienzan a serle transferidas por el Estado, los únicos modelos de organización en los que fijarse eran los del entorno administrativo más próximo, principalmente el estatal y, en alguna medida, el de las diputaciones forales y en ellos se inspirará el gobierno. A medida que se fueron asumiendo los bloques de transferencias procedentes del Estado se asumieron también sus estructuras organizativas que explican, en buena medida, la fragmentación organizativa aún en vigor. En aquel momento se dio prioridad a otras cuestiones que se consideraban más urgentes, a la reconversión industrial y a la puesta en marcha de políticas públicas de prestación de servicios que legitimasen socialmente las nuevas instituciones. La innovación en la configuración organizativa y en el funcionamiento de la Administración no apareció en aquellos primeros años en la agenda política del gobierno. Como dice el Informe de la CORAME:

Las circunstancias impusieron el pragmatismo político en la construcción administrativa, dejando en segundo plano el desarrollo racional de la organización administrativa, las políticas de recursos humanos y la simplificación de los procesos de prestación de servicios.

La Administración resultante fue una combinación de las estructuras organizativas y de procesos que se heredaron del Estado que se fueron consolidando a lo largo de esa década, y de soluciones organizativas propias, emprendidas por los nuevos responsables autonómicos pero que iban a estar muy constreñidas por las leyes de bases del Estado.

Todo ello no sería grave si no fuera porque la Administración General del Estado se ha caracterizado, comparativamente con otras administraciones del entorno europeo, por el peso de rasgos tradicionales y burocráticos (centralización, rigidez, indiferencia por los resultados o por el coste de los servicios, baja productividad)

que comparte con otras administraciones principalmente del sur de Europa, como podemos comprobar en los gráficos del Anexo.

La reforma implica cambio de comportamientos, actitudes y valores

La reforma no se limita a la elaboración de un documento de reformas o incluso a la aprobación de determinadas normas legales. La reforma implica un cambio de cultura organizacional, de comportamientos de rutinas, de actitudes y valores. Un aspecto nuclear de la reforma es la transición de un modelo de organización burocrático y centralizado a otro donde prima la gestión descentralizada orientada a resultados. Ello supone un cambio en las relaciones entre dirigentes y dirigidos que es difícil de asumir. El modelo tradicional tiene la necesidad de mantener el control de la gente, de los procesos y de los resultados, y de su reverso: la actitud dependiente y pasiva de los dirigidos. El nuevo modelo exige que los de arriba aprendan a liderar sin ejercer un control directo, al mismo tiempo que los «de abajo» aprendan a ser emprendedores y proactivos.

Para los dirigentes no es fácil aprender a confiar en la gente; delegar y esperar para evaluar resultados más tarde; dejar que distintos grupos se muevan en direcciones diferentes en sus exploraciones; permitir que los errores se vayan reconociendo y corrigiendo en la práctica; dejar que la sociedad participe plenamente en los asuntos públicos como actor legítimo, apoyando los procesos. Aceptar el aplanamiento de su estructura y la delegación del poder. Tampoco es fácil para los dirigidos asumir la autonomía y la responsabilidad tras tantos años de dependencia; dejar de esperar las decisiones de arriba; no culpar a la jerarquía de lo que no funciona; apropiarse de los procesos y tomar la iniciativa. Todo ello comporta cambios en los procesos, en los comportamientos y en las rutinas que suponen un cambio en la cultura organizacional. Nada de eso es fácil de aceptar, ni para los unos, ni para los otros³⁹. En la realidad del proceso de reforma en la CAPV, estas tensiones apenas tuvieron lugar porque los procesos de descentralización y de delegación de poder y responsabilidades que proponía la CORAME nunca se pusieron en marcha.

La reforma es confrontación de intereses

La reforma es también conflicto de intereses. En el Príncipe de Maquiavelo, en un párrafo muchas veces citado, el autor advierte de que «...*El reformador encuentra enemigos en todos aquellos que se benefician del viejo orden y solo tibios partidarios entre aquellos que podrían beneficiarse del orden nuevo*». En efecto, los actores afectados por la reforma (en este caso partidos políticos, trabajadores, sindicatos...) tienen distintos intereses y sus posiciones ante ella están en función de esos intereses. Por ejemplo, la propuesta de creación de un cuerpo de directivos con un estatuto especial puede no entusiasmar ni a los partidos políticos que pierden el poder de colocar

³⁹ Carlota Perez (2000), «La reforma educativa: nuevos paradigmas, nuevos conceptos». UCAB/EUREKA.

a personas de su confianza para cargos públicos, ni a los funcionarios si se opta por la posibilidad de un reclutamiento exterior.

Todo lo que tenga que ver con la gestión de los recursos humanos puede ser conflictivo. Los sindicatos que temen perder su fuerza reaccionarán a cualquier reforma de la función pública que amenace su poder, se opondrán a la evaluación del desempeño individual de los trabajadores, a cualquier forma de diferenciación de las condiciones de trabajo y de reducción del colectivismo y la centralización de la negociación colectiva, así como a la subcontratación de la producción de determinados servicios⁴⁰. Otros actores pueden verse afectados por otros proyectos y adoptarán su posición en función de sus intereses. Es en ese escenario de intereses particulares y corporativistas donde un liderazgo fuerte debe defender el interés general pero, en ausencia de incentivos exteriores como puede ser la crisis actual, es comprensible que el reto de la reforma no haya encontrado valedores.

En la realidad del proceso reformista en la CAPV puede decirse que esos obstáculos en forma de defensa de intereses corporativos contrarios al proceso de reforma no tuvieron necesidad de manifestarse porque ningún proyecto que afectara a tales intereses se intentó seriamente llevar a la práctica.

3.2. **Los recursos de la reforma: liderazgo, participación y comportamiento de los mecanismos institucionales de control**

La estrategia debe hacer también una evaluación realista de los recursos con los que cuenta para superar todas las resistencias. El diseño y el avance del proceso de reforma requieren de agentes que lo impulsen, que hagan de motores de la reforma, necesita el liderazgo y el respaldo de las máximas instancias políticas; la participación y la implicación de todos aquellos a los que va a afectar la reforma; y necesita también contar con el mayor apoyo institucional.

El liderazgo

La CORAME encabezada por los dos vicelehendakaris y de la que eran miembros varios consejeros del Gobierno ejerció su labor de liderazgo al máximo nivel en las dos primeras fases del proceso, -diagnóstico y programa de reformas-, hasta la

⁴⁰ Francisco Longo (2010), «Sobre la reforma de la Administración pública». Este experto en gestión de recursos humanos en la administración pública, ve en unas relaciones laborales desequilibradas el origen de la baja productividad del trabajo en el sector público. Según él no ha habido patronales públicas que hayan defendido el interés general en la negociación colectiva con los sindicatos «El amateurismo de los políticos y la aversión al conflicto han presidido habitualmente estas negociaciones, del lado patronal. En frente, (se han encontrado con) negociadores sindicales altamente profesionalizados y dispuestos a ejercer todo el instrumental de presión a su alcance. Reequilibrar este marco de relaciones es la primera prioridad si queremos recuperar al menos una parte de la productividad perdida».

redacción final del informe. En ese momento concluía la IV Legislatura y un Parlamento renovado y un nuevo gobierno heredaron el proceso a medio camino, con la decisiva fase de la puesta en marcha pendiente de abordarse. En principio, en el acuerdo de coalición del nuevo gobierno había un apartado dedicado a la racionalización de la Administración que llevaba por título «Una nueva organización para una nueva etapa de Gobierno» donde se recogían una serie de compromisos prioritarios de acuerdo a las recomendaciones del Informe. Aparentemente había voluntad de continuar con el proceso y cumplir con el programa. Entre estos estaba la creación de una Oficina de Modernización Administrativa (OMA) al que se le encomendaba ese papel de impulsor de la reforma.

La coherencia y homogeneidad de tratamiento, que el proceso de cambio precisa, únicamente pueden satisfacerse mediante la creación de una estructura que active y controle la gestión del cambio. Dada la variedad de procesos, actores y dinámicas, se hace imprescindible asignar a una estructura de gestión, la dirección y orientación del proceso de cambio que permita traducir a un lenguaje homogéneo la multiplicidad de las diferentes iniciativas: la Oficina para la Modernización de la Administración Pública Vasca... la Oficina tendrá un papel decisivo en la dirección del proceso. Ésta, ejerce la función continuada de dirección y liderazgo para orientar el cambio, actuando como agente catalizador del mismo⁴¹.

Llevar a la realidad las medidas del Informe requería de una continuidad de ese liderazgo al máximo nivel, incluso más aún que en las fases anteriores, para cambiar los procesos, sacudir las viejas rutinas e intentar poner en marcha o experimentar con proyectos de cambio organizacional. Pero con el cambio de gobierno el liderazgo decayó. La CORAME como comisión sobre la que descansaba el liderazgo no se volvió a reconstituir y desapareció de la escena sin que nadie tomara el relevo.

La OMA, la oficina que se creó para su impulso tenía un rango modesto, se descartó la idea de un consejero sin cartera que era una de las alternativas que recomendaba el Informe y no se la dotó con recursos humanos suficientes, ni adecuados a su misión. Por otra parte, desde un principio renunció a abordar las medidas del informe de la CORAME, como se reconoce en una nota donde se hace el balance de sus actividades entre 1995-1999:

Si bien, en el presente trabajo, estas actuaciones se enmarcan en las medidas de la CORAME, hay que matizar que, en general, no fueron abordadas con el propósito expreso de desarrollar las medidas, sino que su relación con las mismas obedece, más bien, a un análisis efectuado a posteriori. En efecto, las medidas de la CORAME no se asumieron, al menos en su integridad, como un objetivo explícito de la política del Gobier-

⁴¹ Gobierno Vasco (1993) «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la CAPV».

no en materia de modernización administrativa, entendida como racionalización y mejora del funcionamiento de la Administración.

A cambio la OMA enfocó su actividad en el desarrollo de proyectos relacionados con la administración electrónica que, progresivamente, fueron adquiriendo una mayor importancia hasta confundirse en la década siguiente con la modernización administrativa propiamente dicha.

La participación

Respecto a la participación de los agentes que debían aplicar la reforma, en las fases previas de diagnóstico y elaboración de propuestas, el prólogo del informe proporciona alguna información. Señala que con la finalidad de elaborarlo se procedió a la creación de un grupo de trabajo en el que se integraron altos cargos de los departamentos centrales (Hacienda y Presidencia), de los departamentos sectoriales de mayor tamaño (Sanidad y Educación) y de la Secretaría de la Presidencia, que contó con el apoyo de experto externos.

El grupo elaboró un diagnóstico y unas propuestas de reforma, basándose en una ronda de entrevistas en la que se incluyeron a todos los consejeros del gobierno, y un amplio cuestionario que fue distribuido a un colectivo de 300 cargos y altos funcionarios que tuvo una elevada respuesta; los resultados del primer diagnóstico y de las líneas de acción fueron luego contrastados en entrevistas con los consejeros del gobierno.

Las entrevistas y la respuesta a cuestionarios puede entenderse que son fórmulas de participación valiosas pero, posiblemente, fueron insuficientes para lograr una verdadera implicación de las personas afectadas por el proyecto Y pudo haber un déficit de comunicación y de pedagogía sobre las ventajas de la reforma para lograr esa participación y, por el contrario, un protagonismo excesivo de los expertos y del grupo de trabajo, que elaboraron un riguroso documento pero con propuestas excesivamente ambiciosas que descuidaban el contexto organizacional y que se centraban en el contenido de la reforma pero no en el contexto específico ni en la estrategia para llevarla a la realidad.

El cambio de ciclo legislativo que tuvo lugar en la mitad del proceso de reforma afectó también negativamente a su implantación. El nuevo equipo que pasó a liderar las instituciones, el gobierno o el parlamento en la V Legislatura, se sintió menos comprometido con la aplicación de una reforma en cuyo diseño no participó y que no fue promovida y liderada por él.

El comportamiento de los mecanismos institucionales

El acuerdo de coalición recogía, como se ha señalado, un compromiso claro con el proceso de reforma en sintonía con lo diseñado por la CORAME. Pero a lo largo de esa V legislatura no hubo, por ningún lado, una exigencia de cumplimiento de lo acordado. No se dio publicidad a los asuntos tratados en la Comisión de Seguimiento del pacto entre los partidos que formaban el Gobierno, no hubo una concreción anual de contenidos y prioridades, ni una rendición de cuentas a la ciudadanía. Los debates de política general que tienen lugar anualmente en otoño podían ser ocasión para ello, pero en esos debates no hubo ninguna mención a esta cuestión, lo que debe interpretarse como una pérdida de relevancia de este asunto dentro de la agenda política del gobierno.

El parlamento había tenido un importante protagonismo en la promoción del proceso de reforma y en el diseño de la misma, hasta tal punto que el informe de la CORAME es en realidad el desarrollo de un informe previo, «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco»⁴² que había sido encargado y aprobado por el parlamento, juntamente con unas resoluciones el 10 de Junio de 1993 en el curso de la IV Legislatura. En ese documento del parlamento se anticipaban los temas principales que debían ser abordados por la reforma. Sin embargo, durante la V Legislatura la labor de control y seguimiento de la implementación de las medidas por parte del parlamento no tuvo la relevancia suficiente como para hacer cambiar la conducta pasiva del gobierno en ese ámbito. Se produjeron sesiones de control al ejecutivo⁴³ por este asunto pero éste salió airoso dando la imagen de que realmente estaba llevando a cabo el programa de reformas.

Esto pudo ocurrir porque no ha habido una comunicación o rendición de cuentas suficiente de los resultados del proceso de reforma del ejecutivo al parlamento, que luego ha continuado en las siguientes legislaturas. En efecto, al comienzo de la VI Legislatura, aunque el grueso de las reformas contempladas por la CORAME continuaban pendientes, el gobierno presentaba al parlamento (22 de septiembre de 1999), un nuevo plan de reforma «El Plan de Modernización de la Administración General de la CAPV». En la sesión de presentación, en el capítulo de antecedentes, se hacía una vaga alusión al Informe de la CORAME pero ninguna palabra sobre su balance; ante ello un parlamentario manifestaba:

Por ello me parece muy importante y necesario que de todo lo proyectado en el pasado –me refiero al informe de la CORAME...– se tenga conocimiento por este Parlamento, por esta Cámara, por esta propia Comisión, de manera sistematizada de aquello que se ha alcanzado y de aquello

⁴² Dos partes esenciales de ese informe se reproducen en *Ekonomiaz* n.º 26 con ese mismo título.

⁴³ El 14-06-1995 y el 6-03-1997 en la Comisión de Instituciones e Interior.

que falta por alcanzar porque a mi me parece que eso podría aparecer como un instrumento valioso de trabajo para aquellos parlamentarios que se pongan a seguir en el futuro estos planes de modernización.

Y terminaba su intervención con un ruego:

...yo rogaría por parte de la Vicepresidenta y concretamente por parte de la OMA se informe periódicamente, se establezca un compromiso de informar periódicamente a esta Cámara a este Parlamento en definitiva, sobre los logros que se van alcanzando en la ejecución del plan que usted presenta hoy.

Estas manifestaciones revelan esa insuficiente rendición de cuentas que se ha señalado, que, por otra parte, era comprensible porque el ejecutivo, por la vía de los hechos, había abandonado la hoja de ruta que representaba el Informe y tenía poco para mostrar.

4. NUEVOS ENSAYOS Y RECOMENDACIONES PARA UN NUEVO PLAN DE REFORMA INTEGRAL

Los pobres resultados de la reforma que proponía la CORAME se explican por la falta de movilización de recursos para promoverla, más que por la magnitud de los obstáculos y las resistencias de la organización, que ni siquiera tuvieron oportunidad de manifestarse. Un motivo de peso que explica esa falta de movilización fue la inexistencia de factores externos que presionaran a los responsables públicos por el camino de la reforma. Esa presión externa la está sufriendo ahora la Administración vasca, por primera vez en tres décadas, como consecuencia de la Gran recesión de 2008, en forma de un severísimo desplome de sus ingresos fiscales y un crecimiento desconocido de su deuda, con pocas expectativas de recuperación a medio plazo. La Administración ha respondido a esta situación con sucesivos ajustes del gasto público, principalmente de carácter lineal y no selectivo, en forma de congelación de plantillas y de salarios. Pero esta respuesta que sólo repara en la sostenibilidad de las cuentas públicas puede acentuar las disfunciones de la Administración, afectar a la equidad en la asignación de recursos, desmotivar y envejecer el empleo público y generar un gasto público futuro que supere los ahorros logrados en el presente. El ajuste debería ir acompañado por la reforma y la crisis puede ofrecer ahora un contexto favorable para hacerlo posible.

Como se ha dicho en la introducción sólo once años después del nacimiento del gobierno y de la Administración pública vasca surgieron los primeros pronunciamientos a favor de su reforma. Desde entonces, en todos los programas de gobierno que se han sucedido durante las dos últimas décadas ha habido un apartado dedicado a la modernización de la Administración que, inspirándose en teorías y conceptos que se

desarrollaban en el entorno europeo, pretendía corregir el modelo burocrático en vigor por medio de planes y estrategias de reforma. En general, como hemos visto en el caso de la CORAME, los resultados no se correspondieron con la retórica.

Un nuevo planteamiento debería partir de una evaluación sincera e independiente de esas experiencias, de los logros obtenidos y de los asuntos que quedaron pendientes para, en base a ellos, proponer una visión integradora de los distintos enfoques y una estrategia adaptada.

Nuevos ensayos: Gobernanza y Administración electrónica

El programa de la CORAME, inspirado en las ideas de la nueva gestión pública, planteó las grandes reformas que necesitaba la Administración vasca en la década de los noventa para avanzar hacia un modelo organizativo más flexible y más adaptable a los cambios del entorno. En ese empeño destacaban, como se ha visto, la propuesta de una política de recursos presupuestarios y humanos conectada a la estrategia, descentralizada y orientada a resultados, y la propuesta de regulación de un nivel específico de directivos públicos para profesionalizar la gestión pública. Los logros fueron escasos y, en lo esencial, aquel programa sigue pendiente de aplicación, porque siguen presentes los problemas que pretendía abordar.

En la década siguiente se sucedieron otros ensayos de reforma, bien en torno al concepto de la gobernanza o, sobre todo, alrededor de la administración electrónica a la que ahora se identifica, muchas veces, con «la modernización administrativa». Los ensayos de reforma en torno a la gobernanza surgieron a raíz de la publicación por la Comisión Europea de su Libro Blanco sobre la gobernanza europea⁴⁴, y esa preocupación se materializó en un documento de reflexión y una propuesta para el impulso de esa gobernanza en el ámbito vasco que fue definida en sus líneas estratégicas por la Vicepresidencia del Gobierno Vasco (2006).

Así como la «nueva gestión pública» se inspiraba en las transformaciones que habían tenido lugar en las décadas anteriores en la gestión empresarial, el enfoque reformista inspirado en el documento sobre la gobernanza europea aportaba principios que eran específicos de la reforma de la gestión pública o del «buen gobierno»⁴⁵: el principio de la coherencia hacía hincapié en que la mayoría de los bienes públicos de los que depende el bienestar de la población no se corresponde con el ámbito competencial de un solo departamento o institución, lo que significa que el logro de objetivos públicos reclama la interacción y la cooperación de una pluralidad de organizaciones e instituciones; paralelamente, se señalaba el principio

⁴⁴ Comisión Europea (2001) «*La Gobernanza europea. Un libro blanco*».

⁴⁵ El Libro Blanco señalaba que esos principios eran igualmente aplicables a una administración regional «Esos principios no sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local».

de la responsabilidad que debe asumir cada institución de acuerdo a sus competencias y que éstas deben estar claramente establecidas; el principio de que esos objetivos públicos deben ser legítimos, es decir coincidentes con los deseos de los ciudadanos, lo que requiere de canales adecuados de deliberación y de participación para afrontar la creciente desafección de la ciudadanía de la política y la cosa pública; el principio de la apertura o transparencia del gobierno en sus relaciones con la sociedad, con la ciudadanía y con las empresas en cuanto a sus intenciones y proyectos, y en cuanto a sus realizaciones, imprescindible para que la participación se refuerce; y el principio de la eficacia, relacionado con los anteriores, que ponía el acento en la evaluación de la acción del gobierno para aprender y mejorar.

El marco configurado por esos principios era muy apropiado para reflexionar sobre el modo en el que se ejerce el poder en el conjunto de la administración vasca, para revisar prácticas, procesos y rutinas y era apropiado para reconsiderar la idoneidad del diseño institucional interno derivado de leyes que estaban en vigor desde la creación misma de la Administración pública vasca, (que regulaban el reparto competencial, el modelo de financiación interno, el papel de los municipios, o las instituciones de gobernanza interinstitucional, etc.) y cuya aplicación a lo largo de más de dos décadas había revelado ineficiencias y disfunciones de distinto calado.

Aquel documento de diagnóstico y propuestas de mejora de la gobernanza vasca solo desarrolló parcialmente algunos de los principios que se han señalado. Su breve diagnóstico, puso el foco sobre cuatro cuestiones: la falta de *coherencia interna* en el seno del Gobierno, la falta de *coordinación interinstitucional* y la escasa práctica de la *evaluación* de los procesos de planificación⁴⁶ y, por otro lado, el *déficit democrático* y la desafección de la ciudadanía respecto a las instituciones, mayor cuanto más alejadas están éstas del ciudadano. Para reconducir estas debilidades detectadas el documento presentaba cuatro ejes de desarrollo de la gobernanza vasca: el primero hacía referencia a la mejora de la calidad de las normas, del diseño y ejecución de las políticas públicas y la evaluación de resultados; el segundo abordaba la participación de la ciudadanía y los agentes socioeconómicos en la elaboración de las políticas públicas; el eje tercero hacía referencia a la creación y funciones de un Consejo Vasco de Políticas Públicas de carácter interinstitucional y, por último, el cuarto eje se ocupaba de la contribución de Euskadi a otros niveles más amplios de gobernanza.

Pero pese a esos enunciados, no hubo un planteamiento reformista basado en el desarrollo de esos ejes ni se planteó la necesidad de una revisión del diseño institucional de la Administración pública vasca y de las leyes que lo soportan. En cualquier caso no tuvo incidencia real y solo se redujo a un documento de reflexión.

⁴⁶ Refiriéndose a la práctica planificadora el documento señalaba «la insuficiente consideración de la vertiente interinstitucional, la falta de implicación de los departamentos en los planes promovidos por otros departamentos y la exigua práctica del seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación».

Además de la propuesta sobre gobernanza, durante las tres últimas legislaturas el Gobierno Vasco se ha volcado en la promoción de la administración electrónica a través de sendos planes estratégicos⁴⁷, dentro de un nuevo enfoque reformista que pone el acento en la tecnología, inspirado en las políticas que en este ámbito promueve la Comisión Europea⁴⁸.

Una característica básica de las administraciones públicas es que se dedican al procesamiento masivo de información, por lo que la actual revolución tecnológica en el ámbito de las TIC ha abierto la posibilidad de cambios cualitativos de gran envergadura en el funcionamiento de las administraciones y de los servicios públicos. Su incorporación ofrece innumerables oportunidades de cambiar el modo de hacer las cosas (innovación de proceso) y de hacer cosas nuevas (innovación de producto); facilita la descentralización; favorece la transparencia y la rendición de cuentas; incrementa la eficiencia al automatizar el procesamiento en masa de información y muchas acciones de rutina que reducen los costes unitarios de los servicios; y es una herramienta de un potencial enorme para impulsar la participación y la gobernanza.

Los planes estratégicos de administración y gobierno electrónicos del Gobierno vasco tenían un planteamiento ambicioso e integral: implicaban la incorporación de tecnología; introducían cambios normativos para que el procedimiento administrativo por este nuevo canal de relación con la ciudadanía se produjera con todas las garantías; cambios en la estructura organizativa que era reclamado para obtener el mayor rendimiento por la aplicación de las TIC; propuestas de integración administrativa para poner a disposición de la ciudadanía vasca información pública en Internet procedente de instituciones diversas y para facilitar el acceso a servicios públicos, independientemente del portal institucional por el cual se hubiera producido el acceso; y además de todo ello el fomento de las otras dos dimensiones del e-Gobierno: la participación (*e-democracia*) y la gobernanza de las políticas públicas (*e-gobernanza*).

Al contrario que en los proyectos anteriores ha habido una mayor perseverancia en la ejecución de estos planes y se han alcanzado objetivos tangibles y relevantes, pero su despliegue ha sido desigual. La dificultad estribaba en avanzar de forma sincronizada y en acompañar al cambio tecnológico con el cambio organizacional. Se ha avanzado en el primero, lo que ha permitido la oferta de in-

⁴⁷ Gobierno Vasco. «*Plan estratégico de Administración y Gobierno electrónico 2004-2006 (PEAGE I)*» y *el PEAGE II (2008-2010)*. Durante la legislatura actual se ha elaborado y se está ejecutando el *Plan de Innovación Pública 2011-2013 (PIP)*.

⁴⁸ Comisión Europea (2003). «*El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*» La comisión promueve una visión integral de la reforma impulsada por el empleo de las TIC y concibe a esta del siguiente modo «el e-Gobierno se define aquí como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las administraciones públicas combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas».

formación y de servicios telemáticos por Internet a ciudadanos y a empresas con lo que ello supone de mejora de la transparencia y de la eficiencia que ha permitido al Gobierno dar una imagen externa de «modernidad». Pero en la vertiente interna, es decir, en el cambio organizativo real de la administración o en el ámbito de integración e interoperabilidad entre administraciones, el impacto de las TIC ha sido bastante menor.

El primer tipo de cambio era más sencillo de acometer pues solo exigía la compra de tecnología, mientras el cambio organizacional que reclaman las TIC implicaba un rediseño de procesos con cambio de funciones y tareas, o su simplificación e, incluso, su completa eliminación juntamente con las personas implicadas, cambios que chocan frontalmente con el estatus funcional y su régimen de empleo. En lo que respecta al poco éxito de las iniciativas favorables a una integración de las administraciones para presentar una oferta única al ciudadano, bien por medio de una «ventanilla única» interadministrativa, o mediante un único portal, hay que entender que estas iniciativas significan la pérdida de visibilidad política y por lo tanto tropiezan con la resistencia de los partidos y de los gobernantes. Tampoco se han producido avances significativos en los ámbitos de la *e-democracia* o la *e-gobernanza*, las otras dos dimensiones del *e-Gobierno* que contemplaban la definición de la Comisión y los dos planes estratégicos del Gobierno. Todo ello ha puesto de manifiesto que no hay un determinismo de la tecnología sobre la organización.

Enseñanzas para futuros ensayos sobre el contenido y la estrategia de la reforma

Distinguimos el contenido, es decir las metas a las que debería aspirar la reforma, de la estrategia para alcanzarla. El qué y el cómo de la reforma.

1. Respecto al primero se ha constatado que la CORAME y los distintos planes que hemos mencionado planteaban muchas metas similares o compatibles, (la descentralización, la flexibilidad organizativa, la mejora de la eficacia y la eficiencia, la transparencia, la participación, la coherencia interinstitucional, etc.) desde enfoques diferentes (nueva gestión pública, gobernanza, administración electrónica). Esos planes que se han abordado desconociéndose mutuamente y sin que se haya hecho una evaluación honesta de los logros y deficiencias de los anteriores, pueden ser complementarios, reforzarse mutuamente y deberían ser integrados en un marco único de la reforma. En este nuevo planteamiento las propuestas iniciales de la CORAME deberían ser enriquecidas y completadas con las aportaciones procedentes de la idea de Gobernanza y su implantación facilitada por las TIC.

2. La estrategia de implantación poco exitosa de la CORAME y de los otros ensayos de reforma puede también servir para aprender de los errores y adoptar planteamientos más consistentes de cara al futuro. Una estrategia de cambio más viable

deber basarse en la cobertura de los déficit que se han identificado en el punto 3 y considerar lo siguiente:

- a) La reforma debe concebirse como un esfuerzo de sus partidarios dirigido a superar las resistencias de los defensores del *statu quo* dentro de la organización, por lo tanto debe existir una correspondencia entre los objetivos que plantea y los recursos de los que dispone. Esto significa sustituir un planteamiento de la reforma que pone el foco en objetivos inalcanzables que abarcan a toda la organización y que se pretende lograr en plazos breves por una formulación más realista en la que los objetivos se establecen en función de los recursos disponibles para superar las resistencias y con un horizonte a más largo plazo. La estrategia se deriva de una reflexión sobre los factores que afectan al proceso de cambio: la cantidad y el tipo de obstáculos que se prevén (legales, corporativos, etc.), la posición de los promotores de la reforma, los apoyos políticos o de otra naturaleza, tipo de liderazgo, los datos clave para el diseño del cambio, etc.
- b) La reforma tiene que estar en la Agenda política del Gobierno. Los procesos de reforma requieren de un liderazgo al nivel más elevado para animar el proceso, negociar con los intereses corporativos, convencer de que la reforma es un juego en el que todos ganan y lograr una implicación general. Un liderazgo continuado en el tiempo y durante todas sus fases, principalmente en la fase de puesta en marcha de la reforma. Un liderazgo que resuelva los escollos, ponga en relación las distintas unidades implicadas y los distintos proyectos y los integre en una perspectiva más amplia de los cambios estructurales que requiere la transformación del sistema.
- c) Tanto en la fase de diseño como en la puesta en marcha de la reforma, las relaciones entre el núcleo central y las unidades operativas deben ser flexibles, horizontales y buscar la participación del máximo número de personas representativas de las distintas organizaciones y unidades que constituyen la Administración. En lugar de procesos de reforma centralizados con fuerte apoyo de consultoras y expertos hay que promover, mediante incentivos adecuados, procesos en los que, sin desdeñar el apoyo experto, la responsabilidad de identificar y de ejecutar los cambios que precisa una buena gestión corresponda a las propias unidades operativas, a sus empleados y a sus directivos públicos profesionales. Las unidades centrales aportan la visión del marco general y un método de intervención que permita detectar las deficiencias de gestión de las unidades operativas y las deficiencias de los procesos en los que intervienen, que servirán de base para proponer recomendaciones de mejora. La idea que subyace en este planteamiento es que es más eficaz impulsar la implicación y la movilización de las unidades operativas y buscar un compromiso voluntario en la aplicación de los cambios, que imponer desde arriba el cumplimiento de determinados objetivos. El contrato

de gestión, una forma de relación entre las unidades centrales y las operativas, que cede autonomía a cambio de responsabilidad puede constituir un incentivo muy potente para promover el cambio⁴⁹.

- d) Un aspecto importante del proceso de reforma es su «*institucionalización*». El proceso no puede limitarse a un plan para una legislatura que decae cuando cambia el ciclo político como ocurrió en el caso del informe de la CORAME. Tampoco puede depender del impulso de un partido o del voluntarismo de unos promotores que pueden animarlo durante un determinado periodo de tiempo. La experiencia muestra la capacidad de las organizaciones burocráticas para absorber los pequeños cambios formales manteniendo sus características sustanciales. La reforma debe recabar y contar con un apoyo mayoritario político y social, y el Gobierno debe rendir cuentas de este asunto relacionado con su propia transformación para que sea posible un seguimiento de su ejecución y control por parte del Parlamento y de la sociedad civil. Ese apoyo mayoritario es esencial para garantizar su continuidad en el tiempo, independientemente de los partidos que formen el Gobierno.

⁴⁹ Koldo Echebarría (2001), «*Estrategias de cambio y contratos de gestión*» Si tales contratos se conciben desde una lógica relacional entre el principal y el agente, esa contractualización puede constituir una herramienta muy potente para fomentar la responsabilidad en la organización y la obtención de resultados. La evaluación puede adoptar diversas formas pero, en una lógica relacional, un diálogo permanente y constructivo entre las partes sobre el plan y sus resultados con relación a los objetivos, es un elemento esencial de la gestión del contrato, que permitirá evitar sorpresas al final del periodo e introducir correcciones en las especificaciones y objetivos si se producen cambios. Por otro lado, en el seguimiento de esos contratos reside el seguimiento de la acción del Gobierno que permiten la rendición de cuentas y la transparencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (2010): «*Economía Vasca 1980-2010: Tres crisis y una gran transformación*». *Ekonomiaz*, 25 Aniversario, p.32-95.
- ALLEN, R Y TOMASSI, D (ED) (2001): *Managing public expenditures. A reference book for transitions countries*. OCDE.
- ARAMENDI JAUREGUI, P. (2010): «*La innovación educativa en el País Vasco: inclusión, equidad e integración europea*» Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado.
- COMISIÓN EUROPEA. (2001): «*La Gobernanza europea. Un libro blanco*».
- COMISION EUROPEA (2003): «*El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*».
- CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI (2009): *Nuevo estudio sobre la dirección de los centros públicos de Euskadi*.
- CORAME (1994): *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*, Gobierno Vasco.
- ECHEBARRIA, K. (1994): *Política de reforma y reforma de la política*, Revista catalana de derecho público.
- 2001: *Estrategias de cambio y contratos de gestión*, CLAD.
- ECHEBARRIA, K., LONGO, F.; JIMÉNEZ, R. (1994): *Hacia un Estatuto de Directivos profesionales en el Gobierno Vasco: Condicionantes y propuesta de régimen transitorio*.
- GOBIERNO VASCO (1991): «*Plan económico a medio plazo 1989-1992: evolución del escenario macroeconómico y presupuestario*». Departamento de Economía y Planificación.
- 1994: «*Comentarios acerca del proceso de mejora de la administración en el Departamento de Economía y Hacienda*» Departamento de Economía y Hacienda.
- 1996: *La planificación en la Administración Pública Vasca*. Dirección de Economía y Planificación.
- 2005: *Plan Estratégico de Administración y Gobierno Electrónico 2004-2006*. Vicepresidencia de Gobierno.
- 2006: *La Gobernanza en Euskadi. Líneas estratégicas básicas. Modelo de Innovación y Evaluación de políticas públicas de Euskadi*. Vicepresidencia del Gobierno Vasco.
- 2008: *Segundo Plan Estratégico de Administración y Gobierno Electrónico. 2008-2010*. Vicepresidencia de Gobierno.
- 2009: *Documentación Refundida sobre documento de planificación de la acción del Gobierno en cumplimiento del programa de la VIII Legislatura 2005-2009*. Vicepresidencia de Gobierno.
- HINTZE, J. (2001): *Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*. Revista «Reforma y democracia» nº 21.
- INCAU (2010): *transparencia internacional España: Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas*.
- LONGO, F (1998): *Sobre la reforma de la administración pública*, Instituto de Gobernanza y Administración Pública de ESADE.
- MALUQUER, S.; TARRACH A. (2006): «*Gestión estratégica del presupuesto orientada a resultados: la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya*». Presupuesto y Gasto público 43/2006.
- MESA, A (1996): «*Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la administración pública vasca*» Revista de Estudios Políticos. Enero-Marzo 1996.
- MOE, T.(1994): «*Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Adminis-*

tration» Journal of Public Administration Research and Theory, 1994, 1:17-25.

OCDE: *Panorama de la Educación 2009*.

—2011: «*Reformer le cadre institutionnel de l'elaboration du budget*. Groupe de travail des hauts responsables du budget.

PEREZ, C. (2000): «*La reforma educativa: nuevos paradigmas, nuevos conceptos*». UCAB/ EUREKA.

RAMILO ARAUJO, C (2002): «*Políticas de modernización administrativa en gobiernos de coalición y estructuras de Gobierno multinivel: el caso*

del Gobierno y la administración publica vasca». VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

RAMIO, C. (1997): *Estrategia de mejora organizativa*.

VÁZQUEZ ALFONSO (1998): *El modelo vasco de transformación empresarial*, Editorial Hobest.

ZAPICO GOÑI, E (1989): *La modernización simbólica del presupuesto público* Instituto Vasco de Administración Pública.

ANEXO

Gráfico nº 1

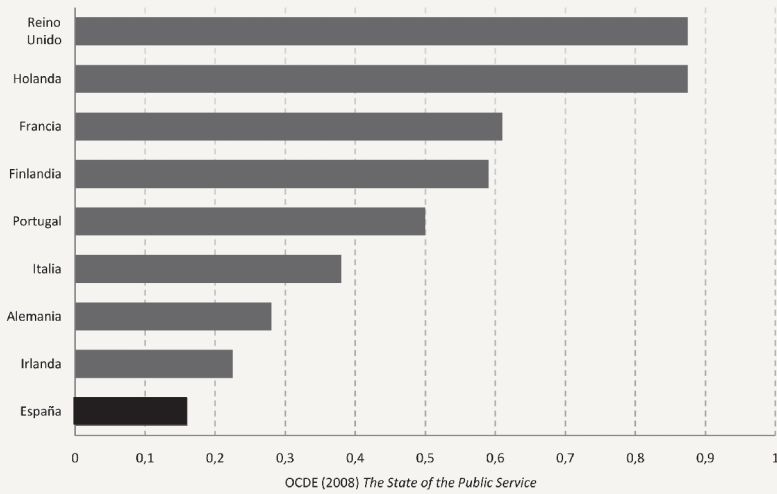
La gestión pública se halla insuficientemente orientada a resultados



Gráfico nº 2 y nº 3

No se ha construido una función directiva profesional con reglas específicas y foco en objetivos de eficacia y eficiencia

Estructura de gestión específica para directivos públicos de alto nivel



El empleo público español es uniforme y rígido, lo que dificulta la apertura y adaptación de la gestión pública a entornos plurales y cambiantes

Índice compuesto de apertura del sistema público de gestión de recursos humanos

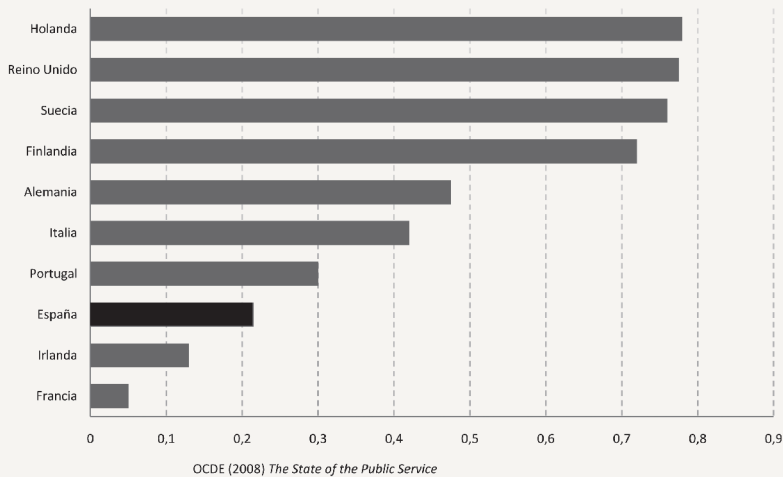
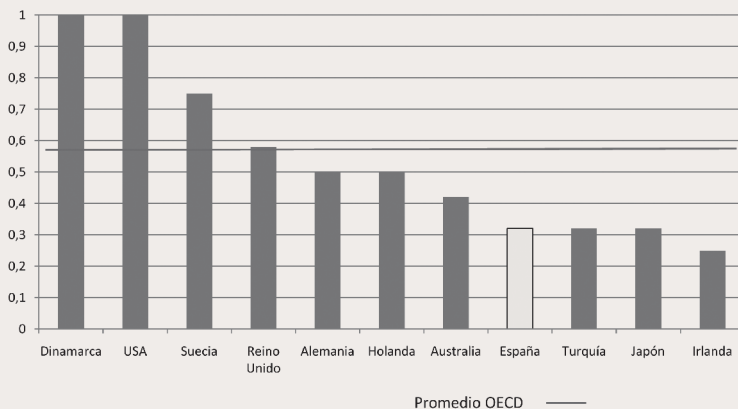


Gráfico nº 4

El desempeño de los empleados públicos es escasamente evaluado

Índice compuesto sobre el uso de la evaluación del desempeño en las decisiones de gestión de recursos humanos para los empleados públicos



OECD: 2006 Survey on Strategic Human Resource Management in Government

Gráficos extraídos de Francisco Longo, «La crisis del empleo público en España» diapositivas para una conferencia en Vitoria-Gasteiz en junio 2011.