

Reforma de la administración regional riojana 1995-1997

Luis Manuel Campo
Universidad de La Rioja

Durante la primera legislatura de Pedro Sanz, el gobierno del Partido Popular decidió reformar el área administrativa agilizando varios proyectos para mejorar su situación. Manuel Arenilla¹, consejero de Administraciones Públicas, fue el encargado de realizarla, a través de la consultora Coopers&Lybrand².

En realidad se trataba de una modernización importante de la administración riojana que ayudara, tanto al gobierno como a la población riojana en sus relaciones internas. Algo que ya se había realizado con anterioridad, como en 1959 y, sobre todo en 1978, en donde se trató de adaptar la administración a la ciudadanía³. Ambas acompañaron a grandes cambios políticos, económico-tecnológicos, sociales y de valores.

Los procesos modernizadores de las administraciones autonómicas se centraron sobre todo en la consolidación competencial hasta los años noventa y se realizaron sin un referente definido. La pionera fue la Xunta de Galicia, también en estos años Cataluña había desarrollado el suyo y el gobierno riojano firmó dos convenios de colaboración con sendas comunidades autónomas para que le cedieran gratuitamente varias aplicaciones informáticas. En los últimos años se han llevado a cabo numerosas reuniones entre Comunidades Autónomas.

Lo que suele llevar a esta situación de reforma generalmente es el programa político o la iniciativa de un alto cargo de la administración con el visto bueno del Gobierno y Presidente.

Se considera modernización: “una política pública que responde a unos valores culturales e ideológicos determinados y que pretende la actualización permanente de la combinación de los factores -recursos humanos, financiero y presupuestario, procedimientos de gestión, sistemas y tecnologías de información y el diseño orgánico- y las funciones administrativas -regulación y control, apoyo a la toma de decisiones, ejecutiva u operativa, y de mantenimiento- de cada política pública, con el fin de conseguir una mayor eficiencia económica y social en los servicios. No busca otorgar mayor protagonismo al mercado, aunque como política que es está condicionada por las opciones de gestión existentes y por la ideología y valores dominantes en la Administración”⁴.

Se trataba del II Plan de Modernización de la Administración, ya que el primero había quedado obsoleto, con más de once años de antigüedad⁵. Comenzó en 1996, unos meses después

¹ Arenilla, Manuel: Director General de la Función Pública del Gobierno de La Rioja entre 1988 y 1990; consejero de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante 1995 y 1999 en *Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente*

² Cooper&Lybrand: Empresa de servicios profesionales fundada en 1992 y fusionada en 1998 con Price Waterhouse, siendo actualmente la más importante de las llamadas “cuatro grandes”, por delante de Deloitte, Ernst & Young y KPMG (Fuente: Wikipedia).

³ Arenilla, Manuel (dir.). *El proceso de la Modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*. Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000, p. 23.

⁴ *Ibidem*, p. 308.

⁵ *Ibidem*, p. 295.

de que el PP llegara a la presidencia de la Comunidad Autónoma. Debía acaparar a toda la Organización y todos los factores administrativos; aportar “buenas prácticas” nacionales e internacionales; buscar socios tecnológicos para los factores administrativos; proyectar una imagen coherente del proceso de modernización en el interior y en el exterior; situar a La Rioja en la modernización como alguien respetado y con influencia en las relaciones intergubernamentales, y sobre todo dejar el conocimiento del proceso modernizador en la propia organización, incluyendo un amplio programa de formación, con la creación de Grupos de Innovación; concretándose en la informatización de los procedimientos administrativos, el rediseño de los mismos y la modificación o adaptación de los existentes⁶.

En la primera fase se incluía un programa informático, el Sistema Integrado de Gestión, Personal y Nóminas (SIGPYN), donde se incluirían todos los datos básicos del personal y puestos de trabajo, regulándose por el Decreto 53/1998⁷, el sistema elegido fue UNIX, relacionado con Windows, y su base de datos el ORACLE, que actualmente poseen casi todas las empresas.

En 1997 se llevó a cabo por parte del Gobierno riojano la implantación del Sistema de Gestión Integrada de Procedimiento (SGIP) así como del Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), con el objetivo de ofrecer a este información general sobre las distintas actuaciones que ofrecía la Administración, mediante una reestructuración de la Administración y homogeneización de la gestión, y conseguir una imagen unificada⁸.

El SGIP se concibió como una plataforma integral para controlar la gestión de procedimientos administrativos, resolviendo los problemas de gestión y siguiendo los procedimientos de forma eficaz, racional y homogénea. Los objetivos marcados fueron el sistema de información corporativo, sistema de información estratégica, control de gestión, racionalización de la actividad administrativa y acercamiento de la Administración al ciudadano.

Por su parte da respuesta a varias necesidades como definir y modificar modelos o plantillas de procedimientos administrativos sirviendo, como fundamento a la tramitación; proporcionar mayor seguridad jurídica al ser revisados los documentos por los responsables correspondientes; tramitar solicitudes de procedimientos sencilla y ágilmente; gestionar los recursos humanos de las distintas unidades, para organizar el trabajo en función de volumen de cada momento; establecer parámetros de información, controlando de forma eficiente y eficaz la gestión y hacer un seguimiento de unidades administrativas; actuar como integrador de información localizada en otras bases de datos y, finalmente informar de cada expediente⁹.

El SAC que estaba incluido dentro del Plan al Ciudadano (PAC), un documento que recoge los proyectos necesarios para finalizar el punto de la gestión, información y plataformas tecnológicas, en el que también se incluyen otros proyectos como Ventanilla Única, Netcar y Telemat¹⁰. Así mismo, el SAC facilita información de Organigrama, Servicios, Actuaciones, Boletín Oficial de La Rioja (BOR) y Expedientes¹¹.

Sin embargo, las resistencias fueron importantes, las administraciones son de por sí conservadoras, y reacias a los cambios, además de la desconfianza que provocan en el personal estas reformas, pues la mayoría de ellas son meramente propaganda política.

La metodología pretendía tratar todos los factores¹² de la administración. Viendo la situación de otras comunidades se decidió comenzar con los TI (tecnologías de la información),

⁶ *Ibidem*; pp. 24-25.

⁷ <http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpp.e.jsp?idtab=476890&homepp.e=/171.htm>.

⁸ Arenilla, Manuel (dir.). *El proceso de la Modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*. Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000, p. 319.

⁹ *Ibidem*, pp. 322-324.

¹⁰ Arenilla, Manuel (dir.). *El proceso de la Modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*. Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000, pp. 121-125, 318.

¹¹ *Ibidem*; p. 321.

¹² Ver factores Anexo I “Definiciones”.

pertenciente al factor “Información”, con lo que se realizó una profunda transformación de las infraestructuras de comunicaciones.

Los resultados de este Plan de Modernización, plasmados en los distintos proyectos piloto han sido:

- Gestión de Personal y Nóminas. Su objetivo prioritario fue el de dotar a la Comunidad de una aplicación para la Gestión Integrada de Recursos Humanos y se puso en marcha la Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN), que permitiría a la administración cumplir las necesidades de aquel momento, las que han ido surgiendo desde entonces, así como la descentralización de la Gestión de Personal en las diferentes consejerías de forma ágil, sustituyendo a la anterior, con más de once años de antigüedad, lo que hacía que por falta de funcionalidad tuviera que hacerse el trabajo de forma manual.

Se consiguió una reducción de trabajo de los funcionarios, con un mayor aprovechamiento, así como un ahorro de tiempo entorno al 30%; una asignación mejor de los recursos, y poder destinar recursos humanos y materiales a planificación y programación, fijación de objetivos, con nuevas herramientas de trabajo¹³.

- Registro de Contratos y Contratistas con el objetivo de reducir la documentación a presentar tanto a ciudadanos como empresarios, y crear un sistema de información destinado a las empresas inscritas.

La aprobación del Decreto y Orden del 17 de octubre de 1997¹⁴ permitieron la regulación del funcionamiento de este registro.

Aquello facilitó el trámite a los ciudadanos y empresarios que no tendrían que presentar varias veces la misma documentación; el acceso a las Bases de Datos por los Ayuntamientos a través de RDSI¹⁵ y conexión con la Red Institucional de Comunicaciones (RIC) y, establecer una conexión en un futuro con la Junta Consultiva del MEH¹⁶.

- El reglamento 204 para ayudas a la mejora de eficacia de las estructuras agrarias, ampliando las funciones de las Oficinas Comarcales, con el se ha agilizado la tramitación de ayudas, muchas de forma inmediata. Abarca un total de 15.000 explotaciones agrarias y 7.000 agricultores¹⁸.
- Gestión de Guardería, donde se incluyó una aplicación informática para el seguimiento de la gestión de guardería forestal y pp.os derivados de servicios de la guardería, siendo sus principales características la automatización y seguimiento de procedimientos de horas sindicales y vacaciones; la automatización de comprobación de servicios, días festivos, guardias y reservas de incendios, tramitación de pp.os; se desarrolló una aplicación con la que tener información en línea para todos los usuarios, así como la posibilidad de obtener los datos desde el Área de Nóminas, a través de la Red.

También se llevó a cabo la codificación de comunicaciones, infraestructuras y accidentes geográficos, mejoras de comunicaciones, y también en la gestión en la Central, y el acceso al COS (Central Operativa de Servicios) de matrículas de vehículos, DNI y domicilios¹⁹.

- Aprovechamientos forestales: mejora de la aplicación informática existente para ello. Lo que permitió la integración con otros sistemas de la Dirección General al utilizar el sistema UNIX.,

¹³ Arenilla, Manuel (dir.). *El proceso de la Modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*. Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000, pp. 295-296.

¹⁴ <http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpp.e.jsp?idtab=724659&tipo=2&fecha=1997/11/18&referencia=563068-1-HTML-183247-X>

¹⁵ RDSI: Red Digital de Servicios Integrados.

¹⁶ Arenilla, Manuel (dir.). *El proceso de la Modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*. Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000, p. 297.

¹⁷ MEH: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

¹⁸ *Ibidem*; pp. 297-298.

¹⁹ *Ibid.*; p. 298.

permitió también aplicación en red para que todos los usuarios estuvieran “en línea”; así mismo, consiguió la entrada simultánea de datos desde terminales diferentes y finalmente mejoró suprimiendo trámites, documentación y mejorando la información²⁰.

- Canon de saneamiento. El objetivo principal fue la elaboración de un plan de gestión y cobro del Canon de Saneamiento de la CAR, habiendo revisado previamente la normativa vigente Ley 7/1994²¹. Se realizó un estudio sobre los nuevos problemas que pudieran surgir, y así identificar los problemas a superar en el futuro. Una de las cosas a destacar sobre este punto fue el trabajo conjunto de las administraciones autonómica y locales para la elaboración del Reglamento del desarrollo de la Ley, y permitiendo así su puesta en marcha.

Así mismo, se aprobaron los Estatutos del Consorcio de Aguas (formado finalmente el 23 de enero de 1998²²) por el Consejo de Gobierno, previamente consensuados con los Ayuntamientos, dando así respuesta a la demanda social existente y un acercamiento de la Comunidad a los municipios, si bien hubo debate político al respecto, debido a que el PSR creía que el consorcio restaba poder al ayuntamiento logroñés, pues argumentaba que una vez dentro no podría abandonarlo ni decidir sobre el vertedero²³. Para la gestión y mantenimiento de depuradoras, la garantía de funcionamiento y el abastecimiento de agua, el Consejo de Gobierno también debió aprobar el procedimiento de integración por parte de la CAR²⁴.

- Licencias de actividades MINP (Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas). Su principal objetivo fue el de reducir y agilizar la tramitación y gestión de los expedientes de esta materia y para ello se pusieron en marcha cuatro puntos: ampliación de la delegación de las competencias atribuidas al Ayuntamiento de Logroño en esta materia; posibilidad de delegar competencias a otros Ayuntamientos de la Comunidad, quienes quisieran asumirlas y tuvieran la capacidad para ello; creación de una Ley y Reglamento para regular estas actividades y finalmente realizar un listado de actividades que posibilite su agilización, aunque ninguna de estas propuestas pasaron del papel durante esta primera legislatura²⁵.
- Licencias de juego, siendo lo más significativo la reducción de procedimientos administrativos, como en la mayoría de proyectos. Se inventariaron los procedimientos, una vez recopilados se rediseñaron catorce procedimientos. Mediante el desarrollo de una base de datos se permitió la recogida de registros de modelos de máquinas y de fabricantes; con el desarrollo de una aplicación informática se ha permitido un mayor control e información del personal funcionario; racionalización de entrada y salida de documentos, y agilizar los trámites de procedimientos; la reducción de trámites administrativos de catorce a nueve, creando una solicitud normalizada para varias materias; poder trabajar siempre con expedientes completos gracias a la posibilidad de realizar una revisión inmediata de la documentación durante el registro²⁶.
- Oficina de Información y Centro de Documentación y Archivo: con la introducción de las ideas de mejora se pretendía aproximar el patrimonio documental, agilizar los trámites y su difusión al ciudadano.

Dentro del Plan General de Archivos y del Patrimonio Documental de La Rioja se realizó un nuevo Plan de Archivos Municipales, sistematizando las actuaciones propias según el Estatuto de Autonomía.

²⁰ *Ibíd.*; p. 299.

²¹ <http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpp.e.jsp?idtab=724659&tipo=2&fecha=1997/08/23&referencia=566260-1-HTML-180271-X>.

²² LR 24/01/1998.

²³ LR 08/10/1997.

²⁴ Arenilla, Manuel (dir.). *El proceso de la Modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*. Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000, pp. 299-300.

²⁵ *Ibíd.*; pp. 300-301.

²⁶ *Ibíd.*; pp. 301-302.

Los objetivos generales fueron los de proteger y salvaguardar el patrimonio Documental Riojano, y promover su acceso y difusión a ciudadanos e investigadores y diseñar las directrices de la política de archivos del Gobierno de La Rioja, en cuanto a los específicos, establecer las líneas de actuación con Planes Sectoriales para subsistemas del Sistema de Archivos de La Rioja.

Los objetivos específicos del Plan de archivos municipales de La Riojas fueron la sistematización de actuaciones en materia de archivos, dotar de recursos económicos para ejecutar dicho Plan y elaborar el Censo de Documentos y Centros de Archivos para poder conocer la realidad del Patrimonio y que sirviera como instrumento de protección.

Por su parte, los objetivos del Plan de archivos del Gobierno de La Rioja fueron la racionalización de la producción de documentos, el establecimiento de criterios para conservar y eliminar, y las condiciones de acceso a los documentos, dar recursos económicos para la ejecución de dicho Plan y finalmente la transferencia de documentos en fase de archivo histórico, intermedio y central según la Ley 4/1994.

En lo que respecta al área de Documentación las mejoras introducidas fueron de carácter organizativo, implantándose el programa ABSYS para la gestión automatizada de bibliotecas, evitando la duplicación de servicios documentales y fuentes de información, ayudando en los registros, control bibliográfico y publicaciones, impartiendo un curso sobre esta materia; se estableció así mismo un programa para adquisición centralizada y control de publicaciones.

Otro aspecto relacionado con este punto fue la Oficina de Información con la implantación del sistema de atención al ciudadano (SAC), Este sistema permitiría un acercamiento de la Administración al ciudadano y mayor agilidad interna.

El alcance del Plan ha sido:

- Archivo: 7.158 m/l de documentos con un incremento anual de 719 m/l.
 - Total de consultas al Centro de Documentación y Archivo: 4.650.
 - Documentación: 4.000 monografías y 150 títulos de publicaciones.
 - Atenciones al pública de la Oficina de Información: 10.000 al año²⁷.
- Ventanilla única: el trabajo se desarrolló en relación con aquellas materias que podían ser transferidas a los Ayuntamientos: Licencias MINP; Registro de Contratistas; Oficina de Atención al Ciudadano; Registro General y Salario Mínimo de Inserción²⁸.
 - Guía de servicios: el principal objetivo fue el de aproximar las relaciones con los ciudadanos, dando mayor acceso directo con la administración, pues allí reside la justificación de la propia existencia de las Administraciones Públicas.

Pretende ser un instrumento de consulta capaz de una respuesta rápida, concreta y eficaz a las demandas ciudadanas.

Está clasificado por consejerías, permitiendo así un uso más fácil para el ciudadano, los capítulos a los que se refiere son: funciones de cada consejería, estructura orgánica desde el nivel de Servicio hasta las Direcciones Generales, pasando por Secretaría General Técnica, así como las funciones específicas de cada una; órganos colegiados adscritos a cada consejería; servicios y procedimientos que afectan más directamente a los ciudadanos, con una breve descripción de los mismos y su unidad administrativa y, por último el directorio, donde se recogen las direcciones y teléfonos de centros y dependencias administrativas.

Tras todo ello aparece un apéndice con el inventario de los procedimientos administrativos que afectan a los ciudadanos²⁹.

²⁷ *Ibidem*; pp. 302-304.

²⁸ *Ibidem*; pp. 304-305.

- Refundición de la normativa jurídica de la CAR y elaboración de directrices de técnica normativa: nuevas directrices, pues hasta entonces no había sobre este ámbito. Su objetivo principal es que se usen unas pautas comunes para la elaboración de expedientes. Dichas pautas deben realizarse por y para la administración sin que afecte al Parlamento en sus decisiones. Además de ello se realizó una recopilación de la normativa jurídica para su codificación y sistematización, para su identificación y utilización³⁰.

Bibliografía

- ARENILLA SÁEZ, Manuel. “La Función Pública autonómica: ¿Un modelo agotado?” *Revista Española de Derecho Administrativo* nº74; 1992.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel. “La estructura de la Administración Pública; análisis, evaluación y propuestas”, en ANDRES RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ y otros, *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*; Madrid; Tecnos; 1995.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel. “La modernización de las Comunidades Autónomas como decisión conformadora”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº7; 1996-1997.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel (dir.). *El proceso de la modernización de las administraciones públicas. El caso de La Rioja*. Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000. (Estudios, 1).
- BAENA DE ALCAZAR, Mariano. “Visión general de los Recursos Humanos. Los problemas de personal en las Administraciones Públicas”, en ARENILLA SÁEZ, Manuel (dir.). *El proceso de la Modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*. Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000.
- BOUZADA, Jaime. “El papel de la Inspección General de Servicios en la Reforma Administrativa de la Xunta de Galicia: especial consideración de la evaluación del rendimiento”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1995.
- GAGO, Alberto y ÁLVAREZ VILLAMARÍN, José C. *El sector público autonómico en Galicia: la experiencia de una década*. Presupuesto y gasto público; 1992.
- GARCÍA LLOVET, Enrique. “La Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia. Algunas reflexiones”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (ed.) *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Madrid; 1994.
- MÁRQUEZ, Guillermo. *La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la Administración Pública*; Comunicación a la Xornada de estudio sobre simplificación administrativa; Santiago de Compostela; 1995
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas*, en *El Estado de las Autonomías en 2001: Temas monográficos*; Informe Comunidades Autónomas 2001; 2002.

²⁹ *Ibidem*; pp. 305-306.

³⁰ *Ibid.*; pp. 306.

Anexo I: Factores de la administración³¹:

- Diseño orgánico: estructura de la organización que ejecutará cada política pública.
- Recursos humanos: debe dar lugar a varias operaciones de la administración de personal. Los integrantes de la administración son la propia administración, a diferencia de las organizaciones privadas. Su participación en este proceso hace difícil diferenciar a este grupo del resto.
- Medios financieros: es el condicionante del resto, por lo que debe haber una planificación, al menos a un año vista de las actuaciones previstas. Las prioridades que implica el presupuesto hacen tomar este factor como básico para su puesta en marcha.
- Procedimientos de gestión: establece que es lo que debe ser la actuación administrativa. A ella le corresponde la asignación de tareas y la elección entre diversas soluciones.
- Información: referida a la realidad económica y social sobre la que incidirá la política pública. Presenta una triple actuación: producción y circulación de información del interior de la organización, la información que proviene del exterior necesaria para las distintas fases de las políticas públicas y cada una de las funciones administrativas, y la que se da al exterior a organizaciones y ciudadanos. Presenta un soporte tecnológico, subordinado a los sistemas de información.

³¹ *Ibidem*; pp. 25-26.