

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y NUEVOS VALORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Luis FERNÁNDEZ CABALLERO LAMANA
José María RECIO SÁEZ DE GUINOVA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. RAZONES DE SU SURGIMIENTO. DEFINICIÓN Y APLICACIÓN PRÁCTICA. FASES DE LA IMPLANTACIÓN. 1. Razones de su surgimiento. 2. Definición y aplicación práctica. 3. Fases de implantación.– III. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO AUTONÓMICO IV.- ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y NUEVOS VALORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA. 1. Las nuevas tendencias en los modelos de gestión pública: sistematización para el análisis. 2. Estatuto de Autonomía de Aragón y nuevos valores de la gestión pública: perspectivas, posibilidades y ausencias. *A. La Administración aragonesa como administración de calidad. B. La Administración aragonesa como administración eficaz, eficiente y responsable. C. La Administración aragonesa como administración relacional. D. La Administración aragonesa como administración abierta.*– V. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: FUTURO EN EL MARCO DE LOS NUEVOS VALORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA. 1. Flexibilidad y estrategia. 2. Reforma de los sistemas de gestión de los recursos humanos. 3. Reforzamiento de los mecanismos de apertura y rendición de cuentas. 4. Incorporación de una cultura de la calidad. 5. Fomento de una ética administrativa de cariz postconvencional.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 5/2007, de 23 de abril, del Estatuto de Autonomía de Aragón pone de manifiesto el cambio que nuestra Comunidad Autónoma ha experimentado en los últimos casi 28 años desde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1982, de 19 de agosto.

Al igual que en el conjunto de España, hemos asistido a una transformación profunda. El cambio de un Estado centralizado y unitario a otro políticamente descentralizado y democrático, ha permitido a Aragón junto con el resto de las Comunidades Autónomas avanzar en su autonomía política y poder prestar servicios públicos esenciales propios de un Estado del Bienestar, con un grado razonable de satisfacción por parte de la ciudadanía.

El desarrollo de un Estado del Bienestar en nuestro país al mismo tiempo que se desarrollaba una intensa distribución territorial del poder ha supuesto un verdadero reto para las Administraciones Públicas territoriales a todos los

niveles, que no sin grandes esfuerzos han ido asumiendo la gestión de servicios públicos básicos para los ciudadanos.

Podemos afirmar que los cambios operados en nuestro país y en nuestra Comunidad Autónoma han sido vertiginosos y al mismo tiempo reconocer que hemos salido airosos de tan importante envite.

Los cambios acaecidos han sido muy importantes pues ha exigido no sólo la creación de una auténtica Administración Pública en la Comunidad Autónoma, mimetizada de la Administración General del Estado en su origen, sino, al mismo tiempo, ha debido responder a las exigencias de una ciudadanía que demanda la prestación creciente de servicios públicos con mayores criterios de calidad, eficacia, eficiencia y transparencia en un contexto de crisis de lo público.

Todo ello ha supuesto paradójicamente un crecimiento exponencial de la Administración Pública de nuestra Comunidad Autónoma con un incremento notable de su complejidad interna y una mayor pluralidad en sus estructuras administrativas, con la proliferación de nuevas formas de gestión y administración pública que están modificando sustancialmente el tradicional planteamiento burocrático.

De igual modo, no podemos obviar la creciente influencia que en la forma de diseñar y ejecutar las políticas públicas está teniendo la construcción europea. La progresiva incorporación de España a la UE abrió un nuevo paradigma en las relaciones interadministrativas, una redefinición de las mismas bajo el prisma de la gobernanza o gobierno de multinivel.

A este proceso paralelo de configuración del Estado autonómico y de construcción de un estado social no ha sido ajena la Administración autonómica, la cual ha estado en permanente construcción y al mismo tiempo en constante cambio para cumplir con las exigencias que la sociedad civil demanda en una economía cada vez más global y dominada por el desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías.

La creciente pérdida de credibilidad de lo público como gestor del bienestar ciudadano ante la magnitud e importancia de los déficit públicos, ha envuelto al conjunto de las Administraciones Públicas aragonesas en permanentes procesos de modernización, regeneración y reforma bajo el paradigma de lo que se ha venido a denominar la nueva gerencia pública o nueva gestión pública.

Nuevos patrones de comportamiento que están llevando a una nueva filosofía de actuación. El Estatuto de Autonomía de Aragón no ha sido ajeno a esta nueva corriente y por ello podemos apreciar claramente a lo largo de todo el texto estatutario las influencias de la nueva gestión pública, que lo atraviesa de forma transversal.

La nueva gestión pública se erige así en uno de los pilares del Estatuto de Autonomía. Como ya tendremos tiempo de analizar a lo largo de este estudio, el texto estatutario queda impregnado de la filosofía y los valores de la

nueva gestión pública; así lo podemos observar en la construcción de las políticas públicas, en los derechos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos, en los principios de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas aragonesas o en las relaciones interadministrativas no sólo con las entidades locales y el Estado sino en sus relaciones de participación y colaboración con la construcción europea.

Sin embargo, cuando hablamos de nueva gerencia pública o de nueva gestión pública hemos de reconocer que son términos complejos y confusos, utilizados para explicar cosas diferentes, es un concepto difícil de aprehender y aún más de identificar en que consiste su aplicación práctica en las Administraciones Públicas.

Por ello, este artículo tiene como objetivo, en primer lugar, definir, qué es, dónde surgen los planteamientos dirigidos a la creación de un nuevo paradigma burocrático, en qué consiste la nueva gestión pública, cuál ha sido su evolución histórica a nivel comparado.

La voluntad de reforma administrativa bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública ha creado dentro de la Ciencia de la Administración una corriente de estudios centrados específicamente sobre la reforma administrativa. Para ello tomaremos como referencia este enfoque pues es un elemento de importancia vital para la reforma y modernización administrativa.

No obstante hay que señalar que a diferencia de la literatura existente sobre la gerencia pública en el ámbito de la Administración General del Estado, los procesos de reforma en los ámbitos local y autonómico han sido objeto de diferentes análisis de carácter descriptivo (ORTEGA, 1997, ECHEBERRÍA, 1995, CANALES, 1997), si bien la escasez de datos en la mayoría de las ocasiones han dificultado la obtención de resultados plenamente satisfactorios.

A continuación examinaremos la relación entre nueva gestión pública y el Estado autonómico.

II. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. RAZONES DE SU SURGIMIENTO. DEFINICIÓN Y APLICACIÓN PRÁCTICA. FASES DE IMPLANTACIÓN

1. Razones de su surgimiento

Las Administraciones Públicas se han caracterizado desde el surgimiento del Estado Liberal por ser una administración burocrática. La burocracia ha constituido sin duda alguna un avance importantísimo en la racionalización de las organizaciones, por ello podemos afirmar con toda seguridad que burocracia y modernidad son dos conceptos que se convirtieron en indisolublemente unidos.

Con las adaptaciones evidentes y lógicas, la burocracia ha constituido un modelo de gestionar las administraciones públicas claramente exitoso, pues

fue capaz de impulsar y favorecer el desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo durante el siglo XIX, en el marco del Estado Liberal y de una sociedad en plena revolución industrial y permitió el desarrollo de los Estados del Bienestar después de la segunda mundial en todo el mundo occidental, en el marco de unas sociedades de masas, democráticas y plenamente industrializadas.

Siguiendo a WEBER, las principales características de la burocracia congruentes con los modelos de sociedad apuntados en cada momento histórico son fundamentalmente la jerarquía, la especialización de funciones, la delimitación rigurosa de competencias; una estructura competencial basada en normas, siendo el principio de legalidad uno de los principales frontispicios en la actuación administrativa; el seguimiento estricto de procedimientos, esencial para garantizar el respeto a la norma y la garantía de los derechos ciudadanos; el uso de documentos y comunicación por escrito; la no propiedad del cargo y el mérito y capacidad en el acceso a la función pública.

La burocracia, en consecuencia, también es coherente con la difusión de normas jurídicas necesariamente abstractas que permitan una elaboración y aplicación sistemática de las mismas buscando una independencia de los vaivenes políticos, necesaria para acometer las tareas descritas en cada momento histórico.

En definitiva un modelo de organización administrativa que responde el modelo de legitimación legal-racional, que, de forma tan descriptiva, encontramos expresado por el sociólogo alemán en *“Economía y Sociedad”*.

Sin embargo, el propio WEBER, como si de un oráculo se tratase, alertaba de las principales debilidades de este modelo de organización administrativa, que, no obstante, ya fueron puestas de manifiesto casi desde sus orígenes. El propio WEBER consideraba a la burocracia una *“jaula de hierro”* que atraparía a la humanidad en su maquinización y fría búsqueda de la eficacia, creando una sociedad sin alma y sin capacidad de reflexión moral.

Estos síntomas de crisis se manifestaron con mayor intensidad a medida que se iban produciendo una serie de cambios en los valores culturales, en los sistemas de producción y de legitimación política, lo que presionaba a las Administraciones Públicas ha introducir cambios en su forma de organizarse y de prestar servicios.

Los principales cambios que podemos apuntar son una mayor complejidad del mundo, que se pone de manifiesto en sus diferentes dimensiones.

En primer lugar, el Estado ya no es el único punto de referencia en la toma de decisiones ni en la construcción de políticas públicas, la existencia de áreas regionales, como la Unión Europea, condicionan las políticas económicas y sociales de los Estados.

La legitimidad del poder exige ahora un mayor nivel de diálogo y transparencia e interrelación, una cierta democratización, al menos en los países más desarrollados. Existen múltiples actores implicados en la gestión de lo

público a diferentes niveles, lo que exige una redimensionamiento de la gobernabilidad en términos de gobernanza.

Desde el punto de vista económico, la productividad, a diferencia de la era industrial ya no se basa en la fuerza manual sino en el conocimiento y la especialización técnica, lo que acelera los cambios sociales a una velocidad vertiginosa y ello dificulta la previsibilidad en la planificación de las políticas públicas. El sector servicios pasa a ser el principal sector en detrimento del sector industrial, que se ve desplazado.

Se produce una nueva dimensión del capitalismo, que ha escapado de las fronteras del Estado, es el capitalismo informacional, que exige al Estado más apoyo para ganar en competitividad y productividad, acompañado de una reducción en las exigencias sociales y de protección social.

Las empresas buscan el lugar más adecuado para producir, que les permita maximizar el beneficio. Los capitales se mueven con total libertad, el intercambio de flujos financieros es vertiginoso, lo que ha desarrollado en determinados ámbitos de la economía un capitalismo especulativo, en detrimento del capitalismo productivo.

Dichos cambios vienen impulsados por la revolución tecnológica, sobre la base de las tecnologías de la información y comunicación, que permiten una expansión del conocimiento, la información y la comunicación desconocidas hasta el momento.

Asimismo, estamos ante una crisis de representatividad, pues los partidos políticos tienen cada vez más dificultades para canalizar las nuevas formas de participación y cohesionar las múltiples demandas sociales e grupos sociales cada vez más heterogéneos.

2. Definición y aplicación práctica

Ante todo ello, cambia el papel de los gobiernos y los estados en su forma de gobernar, lo que lleva a introducir cambios en forma de organización y gestión de las administraciones públicas. Surge un nuevo paradigma, el de la Nueva Gestión Pública.

Sin embargo, se plantea la pregunta acerca de qué es la nueva gestión pública, cómo se puede definir, cuáles son sus principales rasgos y, en definitiva, cuál ha sido su aplicación práctica, en particular, en países como el nuestro de carácter latino o mediterráneo.

Se entiende como la Nueva Gestión Pública a un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas más que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas. Lo característico de estas propuestas es que se traducen en la práctica en un rediseño del sector público que lo alinea al sector privado y la pretensión de aproximar las formas de producción del sector público al privado o el cuestionamiento de los privilegios de la burocracia. (OLÍAS DE LIMA, 2001).

Siguiendo a M. BARZELAY las corrientes más características de la Nueva Gestión Pública son: reducción del tamaño del sector público, el aplanamiento de las organizaciones, el cambio de cultura burocrática, la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc..., todo ello alimentando un modelo que algunos autores han venido a denominar como postburocrático (BARZELAY, 1998).

Dentro de la nueva gestión pública se distinguen habitualmente en los ámbitos académicos, por un lado, a la corriente neoempresarial, y por otro lado, existe la corriente neopública.

Los principales rasgos de esta cultura neoempresarial en el ámbito de las Administraciones Públicas son, siguiendo a Carles RAMIÓ:

- “Filosofía de “no remar” y hacer que los otros “remen”: el Estado Relacional y la sociedad del Bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las Administraciones Públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc... para que éstas se especialicen en la producción de una determinada gama de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.
- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor medida del Derecho Público.

En lo que respecta a la corriente *neopública* ésta pone énfasis en la ética pública, la transparencia y la participación ciudadana. Ésta última es la corriente claramente minoritaria, tanto en el ámbito académico como en la aplicación práctica en las Administraciones Públicas (RAMIÓ, 2001).

En todo caso, podemos situar geográficamente el origen de la Nueva Gestión Pública en los países anglosajones como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelanda, que son al mismo tiempo paradigmas del modelo anglosajón de Administración Pública, con una preeminencia del modelo neoempresarial, vinculado a una ideología y unos valores neoliberales, tomando como fuentes teóricas a la Escuela de la elección racional (*public choice*) y del gerencialismo clásico.

3. Fases de implantación

El momento temporal son los finales de la década de los ochenta y su generalización durante la década de los noventa, implantándose programas

de modernización y reforma en la mayor parte de los países de la OCDE, incluido España.

Podemos distinguir dos etapas en el proceso de implantación de la Nueva Gestión Pública, una que coincide con la ola de reformas de los años ochenta, modelo neotaylorista (CLARKE-NEWMAN, 1998). El objetivo de las reformas es superar los obstáculos y déficits de la burocracia y especialmente aquello que se relaciona con el presupuesto equilibrado y la flexibilidad en la gestión de personal. Es el periodo de las privatizaciones, la expansión del modelo de agencia y los modelos empresariales de gerencia. Es la época de las tres E, economía, eficacia y eficiencia.

La siguiente fase coincide con una ola más radical, ya en los noventa, que enfatiza el mercado y el papel del gerente como un hacedor de políticas (*policy entrepreneur*). Se utilizan términos como flexibilidad, responsabilidad, reingeniería, apoderamiento. Es lo que algún autor (DURANT, 1998) ha llamado el estado neoadministrativo donde prevalecerían las tres D, descentralización, desinstitucionalización y devolución (OLÍAS DE LIMA, 2001).

Todo ello se manifiesta en una serie de técnicas y de procedimientos de aplicación práctica, fundamentados en la preocupación por la eficiencia como un lugar preeminente, en los siguientes campos:

- Ámbito presupuestario y financiero: modificación de los mecanismos de control y evaluación, presupuestación ligada a objetivos y resultados. Se introducen técnicas de gestión propias del sector privado como las auditorías contables, financieras y económicas; mejoras en los procesos de elaboración y seguimiento presupuestario, todo ello aprovechando las tecnologías de la información aplicadas a la gestión financiera.
- Ámbito organizativo: reorganización de los aparatos administrativos a través de la desconcentración, la descentralización y la reducción del tamaño de las organizaciones. Diferentes formulas de privatización.
- Ámbito directivo: mayor capacidad de los directivos en el desarrollo de la gestión.
- Ámbito de los recursos humanos: flexibilización en las formulas de gestión, evaluación del rendimiento, temporalidad en la función pública.

Este conjunto de técnicas y procedimientos se plasmó en procesos de innovación en la Gestión Pública en los países de la OCDE pudiendo sintetizar las novedades fundamentales en el campo de la Gestión Pública en cuatro áreas de países que comparten rasgos comunes al ser democracias liberales en lo político y muy avanzadas y desarrolladas en lo económico.

El primer modelo es el modelo anglosajón basado en la doctrina del *New Public Management*, modelo que ha sido fuente de inspiración para otros países. Las grandes líneas que inspiran este modelo se basan en los siguientes puntos:

- La gestión de los servicios públicos debe basarse en los mismos principios que el sector privado.

- Las distintas organizaciones públicas deben gozar de mayor autonomía en la gestión financiera y de recursos humanos.
- Los procedimientos administrativos que derivan de las obligaciones legales y que imponen elevados costes a la Administración deben ser suprimidos.
- La ética y los valores que distinguen a las Administraciones Públicas deben ser mantenidos.

Podemos citar dos iniciativas, la iniciativa *Next steps* de 1987 que se dirigía a aumentar la autonomía de gestión de las Agencias gubernamentales dentro de los departamentos ministeriales. La segunda iniciativa, es la “Carta del Ciudadano” de 1991 bajo el gobierno de John Major. Además desde el punto de vista de la ética pública, debemos citar el Informe Nolan de 1993, que se convirtió en la punta de lanza para el desarrollo de códigos éticos y de conducta en el resto de países de la OCDE (OLÍAS DE LIMA, 2001).

El segundo modelo, es el modelo europeo continental que puede ser definido como de reforma incremental (VERHEIJEN, 1998). En países como Francia o Alemania el modelo clásico de Administración se ve modificado por determinados cambios graduales.

A diferencia del modelo anglosajón donde las reformas iban dirigidas hacia una suerte de retirada del Estado en el ámbito económico y social, en los países de la Europa continental las reformas van dirigidas a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de reformas dirigidas a agilizar el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

En el caso de Francia, los diferentes programas de reforma se plasman en diversas iniciativas como el Proyecto de renovación del servicio público en 1989 del Gobierno Rocard, el Informe Picq encargado en 1993 por el Primer Ministro E. Balladour, informe que inspiró el gran programa francés de reforma de la Administración, obra del Gobierno conservador de Alain Juppé. Los grandes objetivos de este proceso eran una reducción de la Administración Central a través de fórmulas de desconcentración, una mejora de la gestión de los recursos humanos que fomentara la movilidad profesional, una renovación del proceso presupuestario y un aumento de la capacidad de gestión de los directivos públicos (OLÍAS DE LIMA, 2001).

En el caso de Alemania, se trata también de ajustes parciales en el que los elementos clásicos de la cultura y la tradición administrativa se mantienen. (OLÍAS DE LIMA, 2001). No obstante, debemos citar dos periodos históricos fundamentales en la historia de Alemania en las últimas décadas marcados por el hecho de la reunificación y la reforma del Estado Federal en el año 2003 y 2009.

El tercer modelo es el modelo europeo septentrional. En este modelo situamos a países como Suecia o Dinamarca, caracterizados todos ellos por un alto grado de desarrollo del estado del bienestar. Las fórmulas corporativistas que tradicionalmente se han desarrollado en este contexto han modifi-

cado los principios de la nueva gestión pública, dado el carácter fuertemente igualitario de las culturas política y administrativa. En estos países se ha impedido históricamente el apropiamiento del Estado por una élite burocrática, que en algunos casos como el británico se ha constituido como el auténtico objetivo a batir de las reformas en la gestión impulsadas por los sucesivos gobiernos (KICKERT-JORGENSEN, 1995).

Autores como Carles RAMIÓ establecen una relación muy clara entre los modelos de reforma basados en los principios de la nueva gestión pública y las relaciones entre los estados y la sociedad. Este autor señala que las reformas administrativas deben tener muy en cuenta la cultura política y administrativa y los modelos institucionales de cada país, pues la implantación acrítica y sin discusión de modelos de referencia de culturas muy distintas (isomorfismo institucional) ha llevado a disfunciones en el funcionamiento de las organizaciones públicas y los principios de la Nueva Gestión Pública pierden sus supuestas bondades.

Por ello, podemos afirmar que la nueva gestión pública ha experimentado una innegable evolución a pesar de la variedad de opciones nacionales y locales. En sus orígenes las propuestas basadas en “más mercado” y “menos Estado”, propia de los planteamientos neoliberales más radicales, fue la fuente de inspiración que guió el asalto a las sospechosas burocracias. Sin embargo, la impronta ideológica de estos planteamientos iniciales provocó rechazos y recelos por su sesgo claramente economicista y antiestatal.

Dichos planteamientos se van a ir sustituyendo por posiciones más matizadas, poniendo el acento en el servicio a los ciudadanos y la democratización de los servicios públicos. Es en este ámbito dónde toman cuerpo las posturas neopublicistas que postulan la defensa de lo público, la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la consideración de las personas como ciudadanas, dotadas de todos sus derechos abandonando su mercantilización al considerarlas cómo clientes.

III. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO AUTONÓMICO

Las comunidades autónomas no han sido ajenas a este proceso de reforma administrativa permanente, de modernización de sus estructuras, podemos decir incluso que ha sido una preocupación de los gobiernos autonómicos si nos atenemos a las iniciativas adoptadas en las dos últimas décadas, cómo luego tendremos ocasión de estudiar.

Desde sus inicios las Administraciones Públicas autonómicas se han enfrentado a un doble desafío, pues, por un lado, tuvieron que hacer frente a la gestión de las competencias que iban asumiendo, en mayor o menor medida, lo que supuso la incorporación de una gran cantidad de recursos humanos, materiales y económicos para poder dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos que veían en esas incipientes administraciones públicas un mayor acercamiento en la prestación de servicios esenciales.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas tomaron, como único punto de referencia, para desarrollar sus modelos organizativos y de funcionamiento de carácter burocrático el modelo institucional a la Administración General del Estado reproduciendo de esa manera las virtudes y defectos que ya entonces se predicaban de la organización estatal. (AJA et al., 1985; ECHEBARRÍA, 1995; SUBIRATS Y RAMIÓ, 1996, BAÑÓN Y PANIAGUA, 2000).

Por otro lado, casi desde el principio y quizás por haber adoptado ese mismo diseño institucional las Comunidades Autónomas se vieron envueltas en las corrientes modernizadoras provenientes de la Nueva Gestión Pública, adoptando planes y programas de modernización a imagen y semejanza de los adoptados por la Administración General del Estado, y como consecuencia, muy similares entre las propias Comunidades Autónomas.

Todas las iniciativas modernizadoras tienen como objetivo común dirigirse a una Administración más eficiente, más eficaz y menos costosa para el ciudadano, con una orientación decidida hacia el servicio público.

Por otra parte, la consolidación del Estado del Bienestar durante la década de los ochenta supone una nueva funcionalidad de la Administración Pública, al producirse ésta consolidación en un proceso intenso de descentralización territorial del poder.

En realidad, durante estos años, todos los gobiernos, y también los autonómicos, se han planteado cómo mejorar la eficacia administrativa, cómo introducir reformas que modernicen la Administración, lo cual no deja de ser una paradoja en unas Administraciones Públicas de tan reciente construcción, explicable por otro lado, al tomar como referencia un diseño institucional que requería un proceso de modernización.

En cualquier caso, al igual que en la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas se encuentran desde hace dos décadas en un proceso de modernización inacabado, permanente y constante. La práctica totalidad de los procesos de reforma y modernización administrativa de las Autonomías se declaran dirigidos, como es lógico, a conseguir una Administración Pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano.

De esta manera, según Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ *“se pone de manifiesto un dato de importancia capital: los modelos políticos y administrativos han de construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas. Esto es, en mi opinión, el «punctum dolems» de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano”*.

Las Comunidades Autónomas no han sido ajenas a los profundos cambios sociales, económicos, políticos y culturales que hemos descrito con anterioridad. La incorporación de las nuevas tecnologías a las instituciones públicas, las redes de relaciones interadministrativas que se tejen entre los diferentes actores en escena, ocupando las Comunidades Autónomas un

papel esencial está obligando a éstas, no sólo a impulsar procesos de reforma administrativa sino además a hacerlo de forma rápida y ágil, respondiendo a las necesidades de una ciudadanía cada más exigente, o como dice Carles RAMÍO, envalentonada frente a las tradicionales burocracias.

No obstante, las iniciativas de reforma de las Comunidades Autónomas recogen las aportaciones principales de los programas de modernización y reforma provenientes de la OCDE y que fueron adoptados por el Estado a partir de 1989, en este punto destacan los trabajos de investigación de NIETO, 1992, ORTEGA, 1996, VILLORIA, 1996.

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

Todas las iniciativas planteadas se enmarcan dentro de esa primera fase del modelo neotaylorista de las tres E, eficacia, economía y eficiencia, cuyas principales propuestas se dirigían básicamente en la desburocratización, la racionalización de procedimientos, redefinición de las estructuras administrativas, desarrollo y proliferación de entidades pertenecientes a la llamada Administración instrumental.

Más adelante la confluencia de factores económicos, el desarrollo tecnológico, la contención en el gasto público debido al galopante déficit en la década de los noventa impulsó un proceso de reformas, que en palabras de RODRÍGUEZ-ARANA, motivó la adopción de planes y programas de modernización a largo plazo en el que se detallaba de forma expresa los objetivos, acciones concretas, instrumentos, y los principales responsables del mismo.

En definitiva un proceso inacabado en el que aún nos encontramos inmersos. Si los procesos de reforma administrativa basados en las propuestas de la Nueva Gestión Pública pretendían soñar la Administración del siglo XXI, llegamos a la actualidad con la necesidad de un examen de lo que hemos alcanzado y conseguido, pudiendo afirmar que el resultado es razonablemente satisfactorio.

Es la hora de los gestores del presente soñar la Administración Pública de las próximas décadas, y para ello podemos y debemos aprovechar la oportunidad que nos ofrece el Estatuto de Autonomía de Aragón y que detallamos a continuación.

IV. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y NUEVOS VALORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, ha incorporado variadas previsiones que conforman un perfil característico de la Administración Pública en Aragón. El nuevo Estatuto de

Autonomía se aprueba en un contexto de profundo debate sobre el papel y la propia configuración de la Administración pública, sobre su legitimidad y su posición en la realidad política y social donde actúa. Parece lógico, por tanto, que el Estatuto de Autonomía haya sido sensible al debate abierto sobre estas cuestiones, que afectan directamente al propio concepto de Administración Pública que incorpora.

No es necesario recordar los profundos cambios que las administraciones aragonesas y, en particular, la Administración autonómica de Aragón han sufrido durante los casi treinta años que han transcurrido desde la promulgación del primer Estatuto de Autonomía aragonesa, en el año 1982. La Administración de la Comunidad Autónoma se ha convertido en la organización pública de mayor tamaño en Aragón, multiplicándose sus funciones y cometidos a medida que iba aumentando el poder de autogobierno de la Comunidad Autónoma.

Durante estos años, el debate sobre la gestión pública ha evolucionado profundamente, tal y como se ha hecho referencia en la primera parte de este estudio. En este epígrafe, nos proponemos identificar la medida en que las nuevas tendencias en materia de gestión pública han sido incorporadas en el texto del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón.

1. Las nuevas tendencias en los modelos de gestión pública: sistematización para el análisis

El concepto de la “*nueva gestión pública*” ha devenido, por su excesivo uso –en muchos casos, abuso–, en un término muchas veces ambiguo y hasta, en algunas ocasiones, contradictorio. Al albur de la “*nueva gestión pública*” se han defendido muy variadas medidas de modernización administrativa, en un entorno teórico, por otra parte, sometido a un profundo debate doctrinal y a una constante evolución (PRATS, 2005). Por ello, creemos necesario evitar utilizar el concepto “*nueva gestión pública*” como un concepto cerrado, excesivamente dogmático y previamente definido. Más bien, haremos referencia a ciertas tendencias y propuestas, en la línea advertida en la primera parte de este estudio, que han venido ofreciéndose desde diferentes campos doctrinales para adaptar una Administración inicialmente hiperburocratizada a un entorno social y económico mucho más flexible y dinámico. Estas propuestas son el resultado de un proceso, iniciado en el ámbito anglosajón, que catalizó como consecuencia de las cada vez más manifiestas limitaciones del tradicional paradigma burocrático de cariz racionalista-weberiano y que se han traducido, no sólo en un incesante –y, en ocasiones, apasionado– debate doctrinal entre posturas más neoliberales de signo mercantilista y apuestas de mayor calado publicista y deliberativo sino también en medidas político-administrativas concretas de uno y otro calado (RAMÍO, 2001). Lo cierto es que el debate teórico ha cristalizado en el devenir de las organizaciones públicas de los países más avanzados en procesos de transformación pública que alcanzan desde el nivel local hasta el supra o interna-

cional. Desde el primer neogerencialismo anglosajón, se han sucedido varios modelos de gestión pública postburocrática, todavía hoy en evolución.

Con interés meramente sistemático –y con el riesgo cierto de caer en un reduccionista simplismo–, podrían considerarse los valores más recurrentes de esta nueva visión de la administración pública (RAMIRO SÁNCHEZ 2002, 33 y VILLORIA, 1997, 77):

- a) La tendencia a la descentralización de responsabilidades y a la flexibilización de los instrumentos de gestión
- b) La clarificación normativa y simplificación administrativa
- c) Una profunda preocupación por la calidad de los servicios, prestando una atención efectiva en el ciudadano y ofertando prestaciones de servicios con compromisos evaluables de calidad
- d) La promoción de una visión estratégica de la planificación y de la gestión pública
- e) El fomento de una participación efectiva de los ciudadanos en la formulación y ejecución de las políticas públicas como elemento de legitimación democrática de la acción pública y, al mismo tiempo, de racionalidad gestora, incorporando en las políticas públicas el pluralismo de las sociedades modernas.
- f) La definición y programación de objetivos y asignación nítida de las responsabilidades.
- g) La evaluación de programas y medición de eficacia y el control por resultados y de eficiencia, como instrumentos necesarios para la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades a cargo de los cargos políticos y ejecutivos ante los órganos legítimos de control y, en general, ante la población en su conjunto.
- h) La optimización y reducción de costes
- i) La preocupación por la promoción de una gestión pública abierta y transparente, como medio de rendición de cuentas por los responsables públicos e instrumento de facilitación de información de interés institucional y personal para el ciudadano
- j) El desarrollo de una gestión de los recursos humanos, mejorando la gestión de las competencias y del conocimiento y evaluando su desempeño, a través de indicadores de rendimiento al tiempo que se promueve la retribución (en parte) por resultados y la participación de los empleados en la gestión de las organizaciones
- k) Gestión en red, con la concepción de que los objetivos colectivos se alcanzan por medio de la participación de una pluralidad de actores públicos y privados.

Una vez superadas las iniciales propuestas de marcado cariz neoliberal o mercantilista, que reducían al ciudadano a la *condición de cliente*, es decir,

destinatario pasivo de un producto público (BRUGUÉ, 1996) y asumían acríticamente los postulados de la gestión privada en aras de una pretendida eficiencia pública, en los últimos años se ha consolidado una visión de mayor contenido democrático-participativo. Las antaño medidas –con resultados variables– tendentes a la privatización y desregulación, la liberalización del comercio, estabilidad macroeconómica y políticas de ajuste presupuestario han venido a complementarse y, en parte, desplazarse por propuestas de “buena gobernanza” dirigidas a la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental, la presencia de un marco legal apropiado, seguridad jurídica y control de corrupción, la estabilidad política y ausencia de violencia, la efectividad del gobierno o la calidad regulativa (Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) como solución a la progresiva crisis y deslegitimación paulatina de los poderes públicos (SUBIRATS, 1996). Como consecuencia de este proceso general, esta nueva perspectiva cristalizaría, en el marco de la Unión Europea, en el Libro Blanco para la Gobernanza europea publicado en el año 2001, cuyo objeto se dirigía a la reforma de la estructura institucional y del funcionamiento del gobierno de la Unión, que venía a definir como tal a “*las normas, procesos, y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*” (BAR CENDÓN, 2001):

- *Apertura*, entendida como mayor transparencia en la manera de operar, mejor comunicación con los ciudadanos y utilización de un lenguaje comprensible.
- *Participación*, entendida como más amplia participación de los ciudadanos en todas las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.
- *Responsabilidad*, entendida como una mejor definición del papel y responsabilidad de cada una de las Instituciones de la UE, una mejor definición de los objetivos, una evaluación del futuro impacto de las medidas y de la experiencia previa, y la adopción de decisiones al nivel más apropiado.
- *Coherencia*, entendida como la necesidad de mayor coherencia en las políticas y en las actuaciones del Unión Europea, así como la necesidad de un liderazgo político y de un firme compromiso por parte de las Instituciones para garantizar este enfoque coherente, frente a la cada vez mayor complejidad del sistema y diversidad de la acción comunitaria.

Este proceso de renovación de la gestión pública ha alcanzado, en parecidos términos, al conjunto de las Administraciones públicas de la mayoría de las democracias avanzadas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado como tendencias comunes de reforma administrativa en los países más desarrollados (OCDE-INAP, 2006):

- a) La conformación de una *Administración abierta*, es decir, transparente, accesible y receptiva.

- b) La consolidación de una *Administración volcada en los resultados*, responsable.
- c) La promoción de una *Administración flexible*, que pueda adaptarse a un entorno social y económico cada vez más cambiante y complejo.
- d) La utilización de *mecanismos de mercado* que permita una *Administración eficiente*, sin dejar de proteger los principios esenciales de la gobernanza pública, sin confundir las ganancias privadas y el interés público y sin oscurecer la responsabilidad pública o la rendición de cuentas.
- e) La *modernización del empleo público* que permita a las Administraciones afrontar con mayor eficacia los retos que se le presentan.

La crisis económico-financiera acaecida en el año 2008 ha puesto una vez más en el debate público la necesidad de propiciar reformas institucionales en el contexto organizacional público (RAMIÓ, 2009). La definición estratégica de la actividad pública, la ruptura con lógicas incrementalistas, la toma de decisiones a medio y largo plazo, la promoción de un liderazgo organizativo, la innovación creativa en la gestión pública, el impulso de la excelencia y la eficiencia, la colaboración público-privada en la consecución de los intereses generales, la promoción de una administración relacional y abierta se posicionan como presupuestos necesarios para una gestión más competitiva que impulse decididamente una Administración pública productiva y de calidad, de mayor legitimidad democrática interna y necesariamente eficiente en la aplicación de los recursos que gestiona.

Como el interés de este estudio es eminentemente práctico en consonancia con el objetivo general de la obra en la que se incluye este capítulo, no es esta sede la oportuna para participar en el profundo debate teórico que encierran las distintas corrientes de modernización de la gestión pública. Nuestro objetivo se limita a la aportación de ideas y reflexiones que puedan resultar útiles sobre el futuro de la Administración pública en Aragón a partir de las previsiones contenidas en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, situándolas en el marco de las tendencias más comunes de renovación de la gestión pública moderna.

2. Estatuto de Autonomía de Aragón y nuevos valores de la gestión pública: perspectivas, posibilidades y ausencias

Se advierte en las variadas referencias a la Administración pública incluidas en el Estatuto de Autonomía aragonés una notable influencia de las tendencias antes señaladas, con importantes innovaciones respecto a la versión anterior de la norma estatutaria, introducidas de la mano de los derechos y principios rectores que, como una de sus principales novedades, incorpora el Estatuto del año 2007 y, especialmente, de los derechos de los aragoneses en relación con los servicios públicos, previsto en su artículo 16.

El Estatuto aragonés comparte, al incluir un elenco de derechos en relación con los servicios públicos, un proceso generalizado de reconocimiento

expreso del derecho de los ciudadanos a *una buena Administración* en las máximas instancias normativas. En esta misma línea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 7 de diciembre de 2000) vendría a reconocer expresamente este derecho en su artículo 41, en virtud del cual, *“toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”* (TOMÁS MALLÉN, 2004). Este derecho tendrá, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el mismo valor jurídico que los Tratados constitutivos de la Unión Europea (art. 6).

También otros Estatutos autonómicos, recientemente reformados, han incluido cláusulas semejantes en su articulado. Así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 incorpora entre el elenco de derechos *“en el ámbito político y de la Administración”*, contenidos en el capítulo II de su título I, los de *“acceso a los servicios públicos y a una buena Administración”* (artículo 30). El Estatuto de Autonomía andaluz (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) incluye un artículo 31 rubricado *“buena administración”* que se incorpora en el capítulo II de su primer título, dedicado a los derechos y deberes de los andaluces.

Como traslación lógica de estos derechos *“a una buena administración”*, el nuevo Estatuto de Autonomía configura una Administración pública que debe mostrarse preparada para el efectivo ejercicio de tales derechos (art. 61 y, especialmente, el 62). Así, el artículo 62 se encuentra dedicado a *“los principios de organización y funcionamiento de la Administración”* e introduce los elementos generales de la configuración de la administración pública aragonesa, de marcado carácter continuista en relación a las versiones anteriores de la norma estatutaria aunque, al tiempo, con sensibles innovaciones.

El precepto estatutario dispone:

1. La Administración de la Comunidad Autónoma sirve con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.
2. En su actuación, respetará los principios de buena fe y de confianza legítima y se relacionará con el resto de Administraciones Públicas españolas con arreglo al principio de lealtad institucional.
3. La Administración Pública aragonesa ajustará su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos.
4. Sus órganos e instituciones podrán establecerse en diversas localidades de Aragón.
5. La Administración de la Comunidad Autónoma gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado”.

Como ya hemos señalado, este Título III dedicado a la Administración Pública en Aragón se encuentra complementado por múltiples referencias estatutarias a las relaciones de la Administración con los ciudadanos (princi-

palmente, los artículos 15 y 16 relativos al derecho de participación y a los derechos en relación con los servicios públicos sin olvidar las múltiples referencias a la calidad administrativa y la visión participativa de lo público diseminados en la relación de derechos y deberes ciudadanos y de principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Título I), con otras instituciones Administraciones Públicas (el artículo 85, relativo a los principios y relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales, y el Título VII dedicado a la cooperación institucional y acción exterior) así como con otros agentes sociales y económicos (art. 15.3, 17.2 y 20.a), a modo de ejemplo).

Con el objetivo de sistematizar tales referencias a la luz de las nuevas tendencias de la gestión pública moderna, proponemos la siguiente caracterización:

A. *La Administración aragonesa como administración de calidad*

La referencia expresa a la calidad de los servicios públicos es una de las principales innovaciones del Estatuto de Autonomía de Aragón, referenciándose en el texto estatutario en múltiples ocasiones. Así, el artículo 16 proclama, con carácter general, que "todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad".

Estas alusiones a la calidad son reiteradas a lo largo del elenco de derechos estatutarios y de los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Título primero del Estatuto:

- a. En materia sanitaria, la norma estatutaria reconoce a "todas las personas" el derecho a acceder a los servicios públicos de salud, en condiciones de igualdad, universalidad y *calidad*" (art. 14.1) atribuyendo a los poderes públicos la obligación de *garantizar* la existencia de un sistema sanitario público desarrollado desde los principios de universalidad y *calidad* (art. 14.2).
- b. En materia educativa, el Estatuto reitera esta referencia cuando impone a los poderes públicos aragoneses el desarrollo de un modelo educativo *de calidad* (art. 21).

Tales referencias son comunes en otros Estatutos de Autonomía reformados contemporáneamente al aragonés. El Estatuto catalán del año 2006 impone a las Administraciones públicas catalanas la obligación de fijar "*estándares de calidad*" a los servicios públicos y servicios económicos de interés general (art. 30.1), haciendo referencia expresa a la posible obligación legal a cargo de las Administraciones públicas de Cataluña y a los servicios públicos de adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores (art. 30.3). También en el Estatuto andaluz se hace referencia expresa a la obligación de publicar cartas de derechos de los ciudadanos ante la Administración de la Junta de Andalucía (art. 137). Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción ofrecida por su reforma arbitrada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril,

incluiría un nuevo artículo noveno en el que se reconocería expresamente el derecho de todos los ciudadanos "a gozar de servicios de calidad".

Es común en todas las normas estatutarias examinadas la concepción de una Administración de calidad como un derecho de los ciudadanos (con el alcance establecido en la STC 247/2007) y no como una característica expresa de la Administración incorporada al precepto dedicado a la Administración autonómica. Ello demuestra la concepción finalista de la calidad administrativa, expresamente dirigida, no tanto al buen funcionamiento de las organizaciones públicas por sí mismo (este será más un efecto de la calidad pero no su razón esencial de ser) sino, más bien, al servicio efectivo de los ciudadanos. El destinatario necesario de la calidad es, por antonomasia, el ciudadano.

B. La Administración aragonesa como administración eficaz, eficiente y responsable

La eficacia y eficiencia de la Administración, valores prioritarios (aunque, en nada novedosos) de la gestión pública actual, son incorporados en múltiples preceptos del Estatuto de Autonomía aragonés.

El legislador estatuyente ha sido consciente de la relevancia, cada vez más crítica, de una presencia efectiva de los principios de eficacia y eficiencia en las organizaciones públicas modernas. La creciente búsqueda de la productividad del sector público en un entorno globalizado más competitivo, situado en un permanente riesgo de crisis fiscal, ha motivado un interés cada vez más perentorio por la búsqueda de la eficiencia administrativa. Se trata de un objetivo tradicional en la ciencia de la administración (PAREJO ALFONSO, 1995) pero que se presenta hoy, con mayor relevancia si cabe, en el centro del debate sobre el futuro de Administraciones públicas.

Por una parte, los principios de eficacia y eficiencia se encuentran expresamente mencionados en el texto autonómico como principios generales de organización y funcionamiento de la Administración autonómica (artículo 62 EAAR), bajo una clara inspiración en el texto constitucional (arts. 31.2 y 103.1 CE). Esta mención ya se contemplaba en la primera versión de la norma estatutaria (ex artículo 42) y han sido mantenidos durante las sucesivas reformas de aquella. No obstante, sería suprimido por la Ley Orgánica 5/1996 un apartado de este primigenio artículo 42 que desarrollaba el principio de eficiencia, quizás por posiblemente redundante, en virtud del cual "en desarrollo del principio de economía, y sin perjuicio de la eficacia, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma se organizará sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia".

Por su parte, el artículo 16 EAAR que, como ya hemos advertido, está dedicado a la regulación de los derechos en relación con los servicios públicos, desarrolla el principio de *eficacia* reconociendo el derecho de todas las personas a que las solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas "sean resueltos en los plazos adecuados" (art. 16.2).

La preocupación por los resultados de la gestión de las organizaciones públicas se ha incrementado durante esta última etapa y se constituye en uno de los valores más predominantes de los más recientes procesos de modernización administrativa (OCDE 2004, 1). La crisis fiscal, la recesión económica, el aumento de la demanda ciudadana de mejores y más eficientes servicios públicos así como un rechazo generalizado por parte de la población de un mayor incremento de imposiciones públicas se ha traducido en un aumento paulatino del control de los resultados por parte de las organizaciones públicas que constituye, a su vez, el presupuesto necesario para la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos de la gestión de los responsables públicos. Puede decirse, en este sentido, que *“los ciudadanos juzgan al gobierno no por sus intenciones, sino por sus resultados”* (OCDE 2004,2).

Por su parte, la evaluación de los resultados constituye un instrumento trascendental para la mejora y la innovación de las organizaciones públicas. Para WILDAVSKY, *“la buena organización evalúa sus propias actividades, corrige errores mientras prosigue, y reconoce las equivocaciones como una manera de mejorar sus realizaciones. Sin embargo, a causa de que la autoevaluación va en contra de la naturaleza organizativa, debe ser reforzada por estudios que sean externos, múltiples, independientes y continuos. La evaluación debe ser independiente, y en consecuencia externa, para evitar comportamientos complacientes”*.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Aragón ha mantenido los elementos institucionales más relevantes de control externo de la Administración, elementos que, por otra parte, son los tradicionales en los sistemas parlamentarios de corte occidental. Por una parte, las Cortes de Aragón controlan la acción del Gobierno de Aragón (art. 33), a través de los siguientes mecanismos:

- a) Facultad de cualquier diputado de requerir de las instituciones, organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma la información y documentación que obre en poder de éstos (art. 12 del Reglamento de las Cortes de Aragón)
- b) Facultad de las comisiones parlamentarias de recabar la información y la documentación que precisen de la Diputación General y aquella que obre en poder de las entidades locales de la Comunidad Autónoma, así como de requerir la presencia ante la Comisión de los miembros de la Diputación General así como de las autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate, para que informen a la Comisión acerca de los asuntos sobre los que fueran consultados.
- c) Facultad de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios de formular interpelaciones a los miembros del Gobierno de Aragón sobre la conducta, actuaciones o proyectos de la Diputación General o de alguno de sus Departamentos en cuestiones de política general (art. 181 y ss. RCA).

- d) Facultad de los Diputados de formular preguntas al Gobierno de Aragón y a cada uno de sus miembros.
- e) Conocimiento de los informes especiales y anuales remitidos por otros órganos fiscalizadores, tales como el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas.

Esta función parlamentaria de control a la actuación del Gobierno, como responsable de la administración de la Comunidad Autónoma, se ve complementada por las funciones de supervisión de la Administración de la Comunidad Autónoma, de la actividad de los entes locales aragoneses así como de los concesionarios de servicios públicos, por el Justicia de Aragón (art. 59 EAAr). Esta supervisión de llevar a cabo a través de la investigación de las quejas presentadas por los sujetos legitimados en relación con el funcionamiento de las Administraciones públicas (art. 12 Ley del Justicia de Aragón) así como mediante la formulación a los organismos y autoridades afectados de advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios relativos a sus deberes legales (art. 22 LJA).

Desde el punto de vista financiero-contable, el Estatuto de Autonomía ha dado relevancia estatutario a un órgano que, hasta su entrada en vigor, sólo ostentaba una legitimación de rango legal, la Cámara de Cuentas de Aragón. Este órgano, dependiente de las Cortes de Aragón es, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las entidades locales del territorio aragonés (art. 112 EAAr).

No se prevén en la norma estatutaria órganos de control interno de la Administración, cuya concreción se remite al nivel legal y fundamentalmente, al reglamentario emanado de la potestad autoorganizatoria de cada Administración.

En el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón prevé elementos de evaluación y control de la eficacia administrativa. Así, en virtud de su artículo 48, *"los órganos administrativos y los organismos públicos se someterán periódicamente a controles, auditorías o inspecciones para evaluar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos que les hayan sido asignados, así como su eficiencia en la utilización de los recursos disponibles"* (art. 48.1). Esta competencia interventora de la eficacia y eficiencia de la acción administrativa, ha sido atribuida, por Decreto 349/2002, de 19 noviembre, a la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma. En todo caso, este control deberá realizarse con arreglo a los criterios que dicte el Consejero competente en la materia de organización administrativa "cuando se trate de evaluar la eficacia" (art. 48.3). En el caso de la "evaluación de la eficiencia en la asignación y en la utilización de los recursos", estos criterios serán dictados conjuntamente por los Consejeros competentes en las materias de organización administrativa y

hacienda (art. 48.4). Desgraciadamente, estas bienintencionadas previsiones han tenido una escasa virtualidad práctica en la Administración autonómica.

Puede advertirse también elementos de control de la eficacia y eficiencia en la regulación contenida en la LAdm en relación con los organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma. En concreto, el artículo 78 de esta Ley dispone expresamente que los organismos autónomos (nada señala a tal efecto respecto al otro tipo de organismos públicos autonómicos, las Entidades de Derecho Público) *"estarán sometidos a controles de eficacia y de eficiencia, que serán ejercidos por el Departamento al que estén adscritos, y que tendrán como finalidad, respectivamente, comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos que les hayan sido asignados"*. Por lo que se refiere a las empresas públicas, el artículo 90.1 de la mencionada ley atribuye al Departamento competente en materia de hacienda, la facultad de realizar auditorías con objeto de comprobar el funcionamiento y la eficacia de estas empresas en relación con el cumplimiento de los objetivos que tengan asignados.

En el plano de la eficacia y eficiencia financiera, el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón) alude al control financiero cuyo objeto se extiende a comprobar, además del cumplimiento de la legalidad, si la gestión económica se ha desarrollado de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y economía, utilizando generalmente técnicas de auditoría.

C. La administración aragonesa como administración relacional

Otra de las innovaciones más sobresalientes del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón se encuentra en la regulación, en algunos extremos, original, de la relación de la Comunidad Autónoma y de su Administración con otros actores públicos y privados. Ello nos lleva a uno de los elementos más relevantes de la gobernabilidad pública, la denominada "gestión de redes" entre actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas (KLIJN, 1998 y NATERA PERAL, 2005) en el que los diferentes agentes públicos y privados se acoplan de modo flexible, adaptándose mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos incompatibles con una intervención del Estado de carácter monopolístico o exclusivo. El éxito de una política pública no depende solamente del buen hacer de la organización responsable sino de la participación de un conjunto –en ocasiones, muy complejo– de agentes cuya actividad afecta al resultado final de la ejecución. En muchas ocasiones, el buen término de aquella es el resultado de una participación conjunta de varias Administraciones Públicas que comparten competencias sobre el objeto de la política pública. Lo que tradicionalmente se ha denominado como *"administración relacional"* (LOSADA, 1997) se identifica con la habilidad de los gobiernos para forjar relaciones de cooperación con otros gobiernos y entidades; el fin último es el fortalecimiento del sistema más

amplio y la creación de capacidad estructural. Son indicadores de la profundización de las relaciones en red la extensión de las redes intergubernamentales, regionales o intralocales, el alcance de la complementariedad de recursos en la red, la extensión de intercambio y cooperación tecnológica, la promoción de intereses y agendas comunes así como el intercambio de aprendizajes, capacitación y entrenamiento (WHITTINGHAM, 2002).

El nuevo Estatuto de Autonomía del año 2007 ha incorporado múltiples referencias a la colaboración o cooperación administrativa en su articulado. Como principio general, el artículo 62 de la nueva norma estatutaria reconoce con carácter general que la Administración de la Comunidad Autónoma “se relacionará con el resto de las Administraciones Públicas españolas con arreglo al *principio de lealtad institucional*” (art. 62.2).

Por su parte, el apartado tercero del artículo 70 señala que “la Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Aragón, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de *colaboración* que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la *coordinación* por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas”.

En concreto, el Estatuto aragonés dedica el Título VII a la “cooperación institucional y la acción exterior” de la Comunidad Autónoma distinguiendo la regulación de las relaciones interadministrativas por niveles de territorialidad política:

- a) Respecto a las relaciones con el Estado, establece que tales relaciones “se basarán en los principios de *lealtad institucional*, *coordinación* y *ayuda mutua*” (art. 88), previéndose la posibilidad de que el Estado y la Comunidad Autónoma suscriban convenios de colaboración así como utilicen “otros medios adecuados para cumplir objetivos de interés común” (art. 88.2). El apartado sexto de este precepto prevé que “Aragón *colaborará* también con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y asuntos de interés común”. Por su parte, el artículo 89 desarrolla el régimen de participación de la Comunidad Autónoma en instituciones, procedimientos y organismos estatales y el artículo 90 configura a la “Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado” como el instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado (art. 90-1).
- b) En cuanto a las relaciones con otras Comunidades Autónomas, el artículo 91 dispone, con carácter general, que “la Comunidad Autónoma de Aragón puede establecer con otras Comunidades Autónomas, especialmente con las que tiene vínculos históricos y geográficos, *relaciones de colaboración* para la fijación de políticas comunes, para el ejercicio eficaz de sus competencias y para el tratamiento de asuntos de interés común” (art. 91.1), pudiendo suscribir, a tal efecto, convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia (art. 91.2).

- c) Por lo que se refiere a las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Unión Europea, el Estatuto incorpora una novedosa regulación basada en los siguientes elementos fundamentales. Por una parte, prevé taxativamente la participación de la Comunidad Autónoma, en los términos que establece la legislación estatal, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Aragón (art. 92.1) y dispone el establecimiento de una delegación de la Comunidad Autónoma para la presentación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la Unión Europea (art. 92.2). Por su parte, los artículos 93, 94 y 95 se encuentran dedicados, respectivamente, a la regulación de la participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión, a la participación de la Comunidad Autónoma en instituciones y organismos europeos y a las acciones de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal de Justicia.
- d) En cuarto lugar, el Estatuto aragonés dedica el capítulo IV del Título VII a la regulación de la “acción exterior de la Comunidad Autónoma” promoviendo la proyección de la Comunidad Autónoma en el exterior y la promoción de sus intereses en dicho ámbito para lo cual la Comunidad Autónoma de Aragón podrá establecer oficinas en el exterior, sin perjuicio del alcance de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales (art. 96). También se incluyen las competencias autonómicas para la solicitud, información y ejecución de Tratados Internacionales celebrados por el Estado con otros Estados extranjeros (art. 97) así como la promoción de las relaciones entre la Comunidad Autónoma, como territorio fronterizo o limítrofe con otras regiones europeas con las que comparte, por dicho carácter, intereses económicos, sociales, ambientales y culturales (art. 98.1).

Por su parte, el artículo 85 se encuentra dedicado a los principios y relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales, estableciendo en su apartado segundo que “la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones a los criterios de *información mutua, colaboración, coordinación* y respeto a los ámbitos competenciales respectivos”.

También se incorpora, como novedad, en la nueva norma estatutaria referencias explícitas a la colaboración entre los agentes públicos y privados. Así, el artículo 15 reconoce con carácter general el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos disponiendo expresamente en su apartado tercero que “los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico” (en el mismo sentido, artículo 20.a), vid. CASTEL, 2009). Estas referencias a la participación social en el ámbito de la gestión pública se reitera en diferentes ámbitos sectoriales, tales como el agua (art. 19 y 72.d), en materia de consumo (art. 17), como valor a promover por los poderes públicos aragoneses (art. 30), en el ámbito local (Consejo Local de Aragón, art. 86) o económico (Consejo Económico y Social, art. 102).

D. La Administración aragonesa como administración abierta

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha venido a definir como "*Administración abierta*" aquella que cumple con las siguientes características (OCDE-INAP, 2006):

- a) *Transparencia*: que las acciones, y los individuos responsables de las mismas, estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas.
- b) *Accesibilidad*: que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos.
- c) *Receptividad*: que sea capaz de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades.

En el plano práctico, la Administración abierta conlleva los siguientes efectos:

- La capacidad de requerir y recibir información relevante de forma comprensible (transparencia).
- La capacidad de obtener servicios y realizar transacciones (accesibilidad).
- La oportunidad de participar en el proceso decisorio (receptividad).

Las razones por las que los gobiernos y las administraciones públicas persiguen una mayor apertura responden, por una parte, a un interés por fortalecer la legitimidad y la credibilidad de la democracia como forma de gobierno y, por otra, para alcanzar un nivel de equidad suficiente en objetivos públicos como el crecimiento económico y la cohesión social.

Un mayor nivel cultural de los votantes, la proliferación de actores sociales no gubernamentales e intereses económicos y corporativos más consolidados presionan a una mayor apertura de los poderes públicos, pudiendo señalarse que, según datos de la OCDE, el alcance, calidad y cantidad de información gubernamental provisto al público se ha incrementado significativamente durante los últimos 20 años (OCDE 2005, 3). En este sentido, la aparición de Internet ha aportado un cambio cualitativo en las posibilidades de acceso a la información por el público y al alcance de la transparencia en la actividad y la gestión pública. Las herramientas electrónicas ofrecen un mayor potencial para la búsqueda, selección y integración de las ingentes cantidades de información que pueden suministrar las administraciones públicas y permiten presentar esta información de forma fácilmente accesible y entendible por el ciudadano.

Por otra parte, la publicación de informes anuales, datos sobre la ejecución y los resultados de las políticas públicas, las cuentas públicas, planes estratégicos, previsiones legislativas o proyectos de futuras actuaciones públicas son otras importantes herramientas para mejorar el escrutinio público de las acciones públicas.

El valor de la transparencia es común a las referencias estatutarias dedicadas a la Administración y a los servicios públicos. El Estatuto de Autonomía catalán del 2006 establece taxativamente que "*la Administración de la Gene-*

ralitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión" (art. 71.4) reconociendo la especial vinculación entre la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas. El Estatuto Andaluz ha incorporado entre los principios de organización y funcionamiento de la Administración al principio de transparencia (art. 133.1). Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos al "acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas" y el castellano-leonés incluye una mención similar señalando que la ley garantizará el derecho de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica al acceso a los archivos y registros administrativo, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa" (art. 12 EACL).

Consciente de la relevancia democrática de la transparencia pública, el Estatuto de Autonomía de Aragón ha incorporado como novedad la mención expresa a la transparencia como uno de los principios de organización y funcionamiento de la Administración autonómica (art. 62 EAAr). Esta incorporación tiene como antecedente más cercano su referencia expresa como principio de funcionamiento administrativo en la Ley 11/1996, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en virtud de cuyo artículo quinto señalaba que "la Administración de la Comunidad Autónoma ajustará su actividad a los siguientes principios: (...) g) *transparencia y publicidad de la actuación administrativa*, que garanticen la efectividad de los derechos que el ordenamiento jurídico atribuya a los ciudadanos, con las excepciones que la Ley establezca" y en la mención explícita de este principio en la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común cuando dispone, en su artículo 3.5, que "en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de *transparencia* y de *participación*". En desarrollo del principio general de transparencia y publicidad de la gestión pública, el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2001 dedica su artículo 49 a la garantía de la "realización efectiva del principio de *publicidad*", previendo con carácter general que "la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma se realizará con el máximo respeto al principio de *publicidad*, con objeto de garantizar la efectividad de los derechos que la legislación atribuye a los ciudadanos" (art. 49.1). Por su parte, el artículo 52 regula el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros de la Administración, en desarrollo de lo que, con carácter básico, se establece en la Ley 30/1992.

Una singularidad del Estatuto aragonés, íntimamente vinculada con la transparencia en la acción pública, es la inclusión de un precepto, el artículo 31, especialmente dedicado a la "información institucional", en virtud del cual la norma estatutaria dispone que "los poderes públicos aragoneses velarán por el carácter y tratamiento institucional de la información y datos obtenidos por ellos". El valor de la comunicación ostenta una conciencia creciente en las

Administraciones públicas modernas, no sólo normativa sino también práctica. Se aprecia una mayor conciencia e interés a los servicios de información. En este sentido, siguiendo a ARANES USANDIZAGA, el principio de comunicación y del diálogo social ha de constituirse en una de las bases prácticas que guíen las actuaciones de las Administraciones públicas. Esta comunicación se presenta como un paso indispensable para articular democrática pero también eficientemente políticas que respondan a las necesidades existentes y es un instrumento clave, no sólo en la garantía de una acción pública transparente sino también participativa.

Por lo que se refiere al principio de *receptividad*, ya hemos advertido las sucesivas referencias que el nuevo Estatuto aragonés realiza al valor de la participación social en la ejecución de las políticas públicas (vid. supra). Se trata de una tendencia generalizada en los Estatutos de Autonomía recientemente reformados. En la mayoría, se reconoce genéricamente un derecho a la participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (art. 29 EACat, art. 134 EAAnd., art. 15 EAIB y art. 11 EACyL) y se conforman nuevas fórmulas de participación ciudadana tales como la posibilidad de convocatoria de consultas populares (art. 122 EACat, art. 30.1.c) EAAnd art. 15.2.c) EAIB y art. 11.5 EACyL), el derecho de petición (art. 30.1.d) EAAnd, art. 15.1.d) EAIB, art. 11.6. EACyL) o la ya tradicional iniciativa legislativa popular (art. 62.1 EACat, art. 30.1.c) EAAnd, art. 15.2.b) EAIB, art. 11 EACyL). Debe enfatizarse la referencia expresa a la participación de los ciudadanos, directamente o mediante asociaciones representativas, en la elaboración de leyes (art. 29.4 EACat, art. 30.1.b) EAAnd, art. 15.2.b) EAIB). El Estatuto de Autonomía de Cataluña, dispone en su artículo 43 que *"los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía"*. En la norma estatutaria andaluza, el artículo 134 prevé una reserva legal en la regulación de la participación de los ciudadanos, directamente o a través de asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar (art. 134.a).

V. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: FUTURO EN EL MARCO DE LOS NUEVOS VALORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En aplicación de los principios generales incorporados en el Estatuto de Autonomía de Aragón, advertidos en el epígrafe anterior, se ofrecen múltiples posibilidades de actualización y mejora de las fórmulas de gestión pública en la Administración de la Comunidad Autónoma, con inspiración en los elementos más trascendentales inspirados por la nueva gobernanza pública.

A continuación se plantean posibles medidas que, en desarrollo del Estatuto de Autonomía de Aragón y bajo la cobertura de las tendencias de reforma pública arbitradas en las democracias occidentales más avanzadas, podrían incorporarse a la realidad de las organizaciones públicas aragonesas y, en particular, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin intención de exhaustividad y con mero propósito dialéctico, se ofrecen a continuación algunas líneas generales de posibles reformas en sintonía de los valores más actuales de la gestión pública moderna.

1. Flexibilidad y estrategia

- a. La flexibilidad, en sus numerosas vertientes, se aprecia en la actualidad como una necesidad organizativa de primer orden para una Administración en permanente adaptación a un entorno social y económico cambiante y complejo (LONGO, 2004).
- b. Por una parte, la flexibilidad debe trasladarse al plano organizativo. La descentralización de funciones a los directivos públicos, a los que la organización central dota de mayores facultades de decisión sobre los recursos de que disponen aumenta la flexibilidad organizativa permitiendo fórmulas más gerencialistas de gestión con mayor capacidad de respuesta.
- c. Se trata de una tendencia ya consolidada en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a través de figuras institucionales que han servido para desconcentrar la gestión de determinados servicios, especialmente a partir de la aprobación de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1996 que vendría a consolidar un proceso de descentralización funcional en el sector público aragonés, a través de organismos públicos dependientes de los correspondientes departamentos de adscripción.
- d. En este entorno de mayor descentralización organizativa en el que la inicial Administración centralizada se ha transformado en una “constelación” de entidades con mayor o menor rango de autonomía funcional presenta nuevos retos desde múltiples puntos de vista.

El desafío radica, por una parte, en mantener el control sobre sistemas más delegados, con más entidades autónomas y proveedores externos (OCDE, 2005). Ello exige la profundización en los sistemas de control, no sólo financieros, sino de resultados entre la Administración matriz y sus entidades dependientes.

La aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos ha supuesto un proceso más de “agencialización” de la estructura administrativa, con el objetivo de combinar por una parte, la autonomía de gestión y, por otra, el control y la responsabilización sobre los resultados de su gestión. Así, la Exposición de Motivos de la citada Ley señala, al efecto, que “se

hace (...) necesario incorporar a la Administración General del Estado una fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilidad por resultados”.

Por otra parte, se plantea el desafío de la coherencia organizativa en una estructura administrativa cada vez más compleja. El proceso de descentralización funcional acaecido en la mayoría de los sistemas administrativos occidentales (con el modelo inglés como paradigma de este fenómeno) ha provocado un mayor riesgo de incoherencia y cierta descoordinación en la aplicación de las políticas ya que la especialización funcional en entidades autónomas pueden provocar el efecto, probable en numerosas ocasiones, de articular políticas sectoriales sin una perspectiva común que les de coherencia en sus objetivos y resultados (Libro Blanco para la Gobernanza Europea, 2001; en el mismo sentido, artículo 71.3 EACat). Para evitar tales externalidades, se hace más necesario, si cabe, el papel integrador de los departamentos de responsabilidad transversal y estratégica y el fomento de los cauces organizativos necesarios para garantizar en el desarrollo de las políticas sectoriales la necesaria coherencia global.

- e. Sin perjuicio de las fórmulas de descentralización funcional antes mencionadas, que se traducen en la creación de estructuras de gestión con un cierto nivel de autonomía organizativa, se aprecia en las tendencias más frecuentes de flexibilización organizativa una apuesta clara por el *empoderamiento* (del tradicional término inglés *“empowerment”*) de los directivos públicos profesionales. Como señala FRANCISCO LONGO, la imagen del alto funcionario cuya función se reducía a la mera aplicación de la legalidad formal ha dado paso a la figura del directivo público, que gestiona recursos, lidera equipos de trabajo, negocia con los operadores públicos y privados y resuelve conflictos. Este fenómeno, además de requerir unas habilidades y destrezas de diferente naturaleza, exige atribuir a los directivos públicos un mayor margen de decisión sobre los recursos que les son atribuidos para el cumplimiento de sus objetivos y, en especial, sobre sus recursos humanos y financieros. Esta mayor capacidad de decisión debe traducirse en un sistema de responsabilidad que potencia más los controles *ex post* (OCDE, 2005), especialmente vinculados al cumplimiento de los objetivos, controles acumulados a los de mera legalidad administrativa y financiera. Prueba de ello es la regulación sobre directivos públicos contemplada en el Estatuto Básico del Empleado Público, en cuyo artículo 13.4 se dispone expresamente que *“el personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”*.
- f. Se aprecia, por otra parte, la necesidad de un mayor aplanamiento de la organización con el objetivo de conformar estructuras organizativas

menos jerarquizadas y más responsable y dinámicas. La estructura administrativa en cinco niveles jerárquicos (servicio, sección, negociado y personal de apoyo) se advierte, en numerosas ocasiones, excesivamente rígido para una organización que debe afrontar retos cada vez más complejos. La organización debe dinamizarse, sobre todo en aquellos sectores organizativos donde predominan funciones de estado mayor, información y consultaría. La necesaria implantación de métodos de gestión por objetivos y procesos exigen estructuras administrativas más planas y flexibles, en las que la tradicional distribución rígida de competencias funcionales por unidades o puestos de trabajo, deje paso a perfiles mucho más polivalentes y multidisciplinales. Consciente de esta necesidad, el Estatuto Básico del Empleado Público (art. 73) ha reducido el número de grupos funcionales de cinco (A, B, C, D y E) a tres (A, B, C) en los que fundamentalmente se distinguen dos grandes perfiles profesionales, los especialistas (graduados –A– o técnicos –B–) y el personal de apoyo (C). La propia configuración de los nuevos titulaciones académicas nacidas del proceso de integración europea en materia de enseñanza superior de Bolonia supone la necesaria conexión entre la Administración Pública y el mundo universitario.

- g. La aplicación de las nuevas tecnologías (TIC) a la gestión pública permite avanzar en la flexibilización sin producir una indeseable reducción del control organizacional sobre las unidades gestoras. Aunque la implantación de las TICs en la gestión pública supone un esfuerzo inicial de elevado rango, los beneficios a medio y largo plazo son muy apreciables. Siguiendo a Carles RAMIÓ, las nuevas tecnologías de la información aplicadas a la gestión pública no pueden considerarse como fin en sí mismo, sino meramente como un medio (RAMIÓ, 2009) de ahí que, en la configuración de los instrumentos tecnológicos de gestión deban plantearse, no tanto las posibilidades técnicas de tales tecnologías, sino, de forma prioritaria, los objetivos organizacionales perseguidos con la implantación. En este sentido, el Plan de Administración Electrónica de la Comunidad Autónoma de Aragón contempla una serie de medidas de incorporación de las nuevas tecnologías en la gestión cotidiana de la Administración autonómica. Por otro lado, la implantación de sistemas de gestión e información telemática, tales como el SERPA (Sistema ERP de Aragón) o el SIRHGA (Sistema Integrado de Recursos Humanos del Gobierno de Aragón) van dirigidos a servir de plataforma técnica para permitir gestionar con mayor agilidad y eficacia un número creciente de recursos.
- h. Por otra parte, debe fomentarse el planteamiento estratégico de la gestión pública, transformando una actividad frecuente *preactiva* a una gestión *proactiva* mediante la anticipación de los retos, oportunidades y dificultades que se presentan en el futuro. La planificación estratégica se va incorporando paulatinamente a la actividad de la Adminis-

tración y son cada vez más frecuentes las previsiones normativas expresas sobre este asunto. Así, a modo de ejemplo, la nueva Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón incorpora la regulación de los planes estratégicos en la materia.

2. Reforma de los sistemas de gestión de los recursos humanos

- a. El capital humano de cualquier organización es la clave del éxito para la consecución de los objetivos. El modelo de gestión de los recursos humanos incide directamente en la eficacia de la organización y se configura como un elemento estratégico en su estructura y actividad. El modelo de recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón fue configurado en la Ley de Ordenación de la Función Pública de 1986 cuyo esquema general, aun sometido a sucesivas reformas, la más importante de ellas en 1991, continúa estando vigente en la actualidad.
- b. El modelo actual de función pública ha probado sobradamente su utilidad, ya que ha sido un elemento clave en la consolidación institucional de las Administraciones públicas de nuestro país y, particularmente, de la Administración autonómica aragonesa. No obstante, los retos que presenta la gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas modernas exige una reformulación de este modelo tradicional.
- c. Se trata de una tendencia generalizada en las modernas democracias (OCDE, 2005) cuyos elementos más generales son la flexibilización del sistema de empleo público, la implantación de mecanismos de evaluaciones del desempeño y la profesionalización y especialización del capital humano. En España, este proceso de modernización del modelo de empleo público ha sufrido un intenso revulsivo a partir de la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que ha venido a incorporar al ordenamiento jurídico español las principales tendencias reformadoras de los países más desarrollados.
- d. El Estatuto Básico del Empleado Público es una norma que amplía el margen de decisión de las Comunidades Autónomas en materia de función pública, permitiendo que éstas puedan adoptar un modelo lo más adaptado posible a sus peculiaridades organizativas y de procedimientos de gestión. Por ello, son las Comunidades Autónomas y, en particular, la Comunidad Autónoma de Aragón, las que están llamadas a ser el elemento clave en el impulso de este proceso de modernización del sistema del empleo público autonómico.
- e. Un nuevo modelo de recursos humanos que prime la dedicación efectiva y el compromiso con la organización a través de sus principales

elementos (provisión de puestos de trabajo, carrera profesional, retribuciones, régimen disciplinario, etc.). De ahí que se haya concebido como pieza clave de este modelo la evaluación del desempeño (Gobierno de Aragón, 2009), entendiendo como tal, el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados (art. 20.1 EBEP).

- f. Por otra parte, este nuevo modelo deberá reforzar los instrumentos de gestión, permitiendo mejorar los procesos de selección de personal y provisión de puestos de trabajo. Los procedimientos selectivos y de provisión de puestos deben permitir un diagnóstico eficaz de los conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes de los aspirantes para seleccionar al candidato cuyo perfil profesional se adapte mejor a los puestos de trabajo a proveer o funciones a desarrollar. La flexibilización de los métodos de selección es una tendencia generalizada en el marco de los empleo público comparado, a través de la incorporación de pruebas y méritos consistentes no sólo en un contenido puramente memorístico (tal y como ha ocurrido en nuestro país) y jurificante, sino en procedimientos valoración de otras habilidades y destrezas también necesarias para el adecuado desempeño de las funciones y servicios profesionales.
- g. Otra de las características de las nuevas tendencias en esta materia reside en la promoción de la flexibilidad en los medios de asignación y redistribución de efectivos (a modo de ejemplo, las figuras de la movilidad incentivada o el traslado forzoso contemplados en el artículo 81 del Estatuto Básico del Empleado Público).
- h. El nuevo modelo de empleo público deberá estar marcado por la promoción de la transparencia en la gestión, especialmente, en lo relativo al acceso al empleo público y a la provisión de puestos de trabajo y, al propio tiempo, por la promoción y consolidación de un planteamiento estratégico de la gestión de los recursos humanos.

3. Reforzamiento de los mecanismos de apertura y rendición de cuentas

- a. El reforzamiento de los mecanismos de apertura y rendición de cuentas pasa por el desarrollo de la *Administración relacional o en red*. Las administraciones públicas, y en el ámbito que nos ocupa, la Administración autonómica no es un ente aislado ni puede, en el contexto actual globalizado, ocupar una posición preeminente sobre los demás actores sociales y económicos, lo que debe impulsar el cambio hacia una cultura dirigida a evitar una visión monopolística y la búsqueda de una mayor complicidad con el pluralismo social en el modelo de la gestión de las políticas públicas.
- b. Estamos asistiendo a un debate en el que el sector público está siendo puesto en entredicho en alguno de sus aspectos, situándole en el

punto de mira de las críticas y responsabilizándole de desequilibrios estructurales como el desempleo o el déficit público. Por este motivo, las Administraciones deben reaccionar en la defensa de lo público fomentando el acceso ciudadano a un mayor conocimiento de las cuentas públicas y a una mayor racionalización de los recursos humanos, reforzando la imagen de las Administraciones públicas y ofreciendo un mensaje de confianza y liderazgo a los ciudadanos.

Así, se deben intensificar los esfuerzos dirigidos a fomentar la *accesibilidad* de la información sobre asignación de los recursos así como la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas con el objetivo de hacer partícipe a la sociedad civil y a los agentes sociales, ayudando a conformar una ciudadanía informada, crítica y comprometida.

- c. Las nuevas tecnologías ofrecen nuevas y mejores oportunidades en este sentido. La proliferación de páginas *web* institucionales, no sólo con un contenido meramente informativo, sino facilitando las herramientas necesarias para permitir la interacción directa con los ciudadanos y agentes públicos y privados, se ofrece en la actualidad como una auténtica puerta abierta a las instituciones. Las Administraciones tienen la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para reducir el impacto de la brecha digital, facilitando el acceso a las nuevas tecnologías al conjunto de la sociedad. Es decir, una universalización y democratización de las nuevas tecnologías de la información.
- d. La Administración autonómica ha dado pasos importantes, en este sentido, a través de la creación del Portal del Gobierno de Aragón que contiene, junto con la información institucional corporativa, la información administrativa y los servicios sectoriales facilitados o prestados por los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos para su difusión por medio de tecnologías electrónicas, informáticas y telemáticas a través de la Red Aragonesa de Comunicaciones Institucionales (RACI) (art. 1.2 Decreto 325/2002, de 22 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Portal de Servicios del Gobierno de Aragón en la red Internet).
- e. Podría tomarse como referencia la experiencia acumulada en otras Administraciones Públicas. Así, a modo ejemplo, podemos citar la Ley 4/2006 de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega que incluye, entre otras medidas, la imposición por parte de la Administración gallega de la publicidad a través de página web institucional, de los programas anuales y plurianuales que se aprueben, en los que se determinan los objetivos y plazos fijados por el Consello de la Xunta de Galicia (art. 7.1).
- f. Por otra parte, pueden adoptar otras medidas de apertura, tales como el fomento de los canales de comunicación con los responsables políticos. Nuestro sistema democrático debe incentivar el control y la ren-

dición de cuentas permanentes con los dirigentes y responsables elegidos democráticamente, por ello, iniciativas como la posibilidad de hablar directamente con los responsables públicos, contribuiría a una mejor imagen de la Administración y a reducir la desafección ciudadana de la política. En el ámbito de la Comunidad Autónoma, destaca, entre otras iniciativas, la posibilidad de contactar con el portavoz del gobierno para poder dirigirle las inquietudes, propuestas y peticiones de los ciudadanos al gobierno autonómico.

- g. La creación de Observatorios sobre las políticas públicas se ofrece como otra herramienta de apertura institucional. En Aragón, destacan órganos de esta naturaleza como el Observatorio del Mercado del Trabajo, el Observatorio Aragonés de Violencia sobre la Mujer o Observatorio Aragonés de la Sociedad de la Información.
- h. La apertura institucional comporta también el principio de *receptividad* de las instituciones públicas respecto a las aspiraciones ciudadanas. Ello se plasma en el impulso de los procesos participativos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas que permitan la implicación de los actores sociales en el desarrollo de los procesos legislativos y de políticas públicas en el marco de lo que se ha venido a denominar *democracia deliberativa* (David Held); en definitiva, la búsqueda de la corresponsabilización de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones públicas.
- i. La transparencia pública lleva necesariamente aparejada el fomento de la rendición de cuentas ("*accountability*"), que se conforma, en la actualidad, como un elemento básico de la legitimidad democrática de la gestión pública que hace posible la renovación del contrato social de la Administración con los ciudadanos. Para ello, por una parte, se hace necesaria la potenciación de los mecanismos institucionales de control interno y externo de las Administraciones Públicas, tales como los mecanismos de control parlamentario, las oficinas de los *ombudsman*, los tribunales de cuentas o las intervenciones administrativas. No obstante, pueden explorarse otros elementos de control sobre la gestión que incidan especialmente en la evaluación de las políticas, de sus resultados así como de los estándares de calidad del servicio público. Por otra parte, los resultados de la ejecución de las políticas públicas, en sus diferentes aspectos (sociales o económicos), deben ser puestos a disposición de ciudadano a través de informes o memorias anuales.
- j. Finalmente, la reducción de cargas administrativas se advierte como una perentoria necesidad en una gestión pública más flexible y ágil al tiempo que repercute en la confianza, transparencia y el coste de la actividad administrativa ante el ciudadano. Los esfuerzos en la simplificación procedimental y administrativa se han incrementado en los últimos años, especialmente durante el proceso de implementación de la Directiva de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mer-

cado interior. Un proceso prolongado de renovación normativa, cuyos hitos más relevantes son la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, la Ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información así como las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior, permiten una simplificación administrativa de relevante volumen. En Aragón, se han dictado normas que persiguen este objetivo, tales como el Decreto-Ley 1/2008, de 30 de octubre y su normativa de desarrollo.

4. Incorporación de una cultura de la calidad

- a. En el ámbito de las organizaciones públicas, el concepto de calidad actual es un concepto global que alcanza múltiples extremos de la organización y que viene a ampliarse a la dimensión de “*excelencia*”. Aunque existen variadas definiciones de calidad (MUÑOZ MACHADO, 1999, 68) podemos acoger aquélla que concibe a la calidad como un marco integral de gestión aplicado a la propia organización en su conjunto, respondiendo a los principios de orientación a resultados y al ciudadano/cliente, liderazgo y coherencia, gestión por procesos y hechos, desarrollo e implicación de las personas, aprendizaje, innovación y mejora continuas, desarrollo de alianzas, transparencia, participación y responsabilidad social (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios).
- b. Quizá sea la calidad uno de los valores de la nueva gestión pública con mayor aceptación en las Administraciones Públicas españolas y que con mayor fuerza han calado en el discurso de la modernización administrativa en nuestro país (PARRADO DÍEZ, 1996), incorporándose en múltiples normas organizativas y de gestión.
- c. La proliferación de cartas de derechos del usuario de los diferentes servicios públicos, el establecimiento de sistemas de quejas y reclamaciones puestos a disposición de los ciudadanos, el fomento de procesos de mejora continua y de innovación, así como la celebración de premios a la calidad son instrumentos ya consolidados en el marco de la gestión de la calidad en el seno de las Administraciones Públicas (a modo de ejemplo, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el “*marco general para la mejora de la calidad*” en la Administración General del Estado).
- d. Este interés por la excelencia en la prestación de servicios se ha traducido en la aprobación de leyes especiales en materia de calidad de los servicios públicos, como el caso de la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos de Navarra o referencias expresas a la calidad en las

leyes generales reguladoras de las Administraciones autonómicas (p.e. Ley de la Administración de la Junta de Andalucía -Ley 9/2007, de 22 de octubre. o de la Administración Balear -Ley 3/2003, de 26 de marzo-). Deben destacarse referencias expresas a la calidad en el servicio público en el ordenamiento jurídico aragonés. Así, a modo de ejemplo, la reciente Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón incorpora previsiones sobre la calidad de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma.

- e. Por otra parte, se han creado organismos calificadoros y promotores de la calidad en el sector público, tales como la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, para la Administración General del Estado (sin perjuicio de la posibilidad de desempeñar sus funciones para las Comunidades Autónomas donde así se acuerdo mediante convenio –DA 1ª–) o el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivalúa).
- f. El modelo debe cerrarse con sistemas de evaluación de la calidad, que permitan diagnosticar las posibles carencias u opciones de mejora en el marco de lo que debe constituir un proceso de innovación y mejora continua de carácter permanente y consolidado, que consiga crear paulatinamente una cultura de la calidad.

5. Fomento de una ética administrativa de cariz postconvencional

- a. La Administración de la Comunidad Autónoma debe utilizar las herramientas que el Estatuto de Autonomía le ofrece para posibilitar el desarrollo de una cultura neopublicista de la Nueva Gestión Pública.
- b. En el marco de este interés, deben desarrollarse iniciativas que vayan dirigidas a la promoción y conformación de una *estructura ética* en la gestión pública, que se convierte en otra de las claves de la legitimación democrática actual de la acción administrativa. Se ha señalado en múltiples foros que la imagen de las instituciones públicas está en entredicho, es por ello, por lo que se debe ofrecer iniciativas de contenido ético que ponga freno a la distancia y la desafección que existe entre la ciudadanía y las Administraciones Públicas. Para favorecer este objetivo, pueden proponerse la publicación de *códigos éticos y de conducta*, con especificidades en atención a las características peculiaridades de cada servicio público. En este sentido, el EBEP ha supuesto un avance considerable en este punto al establecer un código ético y de conducta para el conjunto de los empleados públicos. Asimismo, cabe citar la Ley 5/2006 de Incompatibilidades de los Altos Cargos y miembros del Gobierno o el Código del Buen Gobierno (O.M. 516/2005, de 3 de marzo) en el ámbito de la Administración General del Estado, así como la regulación de las incompatibilidades de los miembros del Gobierno incorporadas a la nueva Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón de 2009.

- c. Sin embargo, no debe ser una ética basada en el mero seguimiento de las normas sin responsabilización individual de los actos que se realizan; debe ser una ética *postconvencional*, superando la ética de la neutralidad y de la estructura en el que valores como la eficacia, la eficiencia, deben encontrar una fundamentación ética superior en valores como la honradez, la integridad o la transparencia que otorgue sentido a los anteriores. Como dice VILLORIA, lo correcto es ser eficaz, pero es mejor ser eficaz haciendo lo correcto.
- d. Sin embargo, la incorporación de códigos éticos y de conducta a las Administraciones no será suficiente si no implementamos un cambio de cultura en esa dirección con medidas que alcancen diferentes aspectos de la gestión pública, tales como la formación de los empleados públicos o el fomento de otros valores de gestión íntimamente relacionados con la ética que ya han sido señalados anteriores, tales como la transparencia o la receptividad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARANES USANDIZAGA, J. I.: *"La comunicación institucional de la Admnsitración Pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática"*, Revista de estudios de comunicación, nº 1, Bilbao, diciembre, 1996.
- BRUGUÉ, J.: *"La dimensión democrática de la Nueva Gestión Pública"*, GAPP, nº 5-6, Madrid, enero-agosto 1996.
- CASTEL GAYAN, S.: *"La ordenación jurídico-administrativo de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado Autonómico"*, RAAP, Zaragoza, 2009.
- CANALES ALIENDE, J. M.: *"Las Administraciones Autonómicas en España ¿imitación o innovación?"*, GAPP, Madrid, 7-9 sept. 1996-abril 1997.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA): *"Documento de análisis y diagnóstico de la Función Pública en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón"*, Zaragoza, junio 2009.
- GUY PETERS, B.: *"De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa"*, Revista CLAD, Reforma y Democracia, nº 24, Caracas, octubre 2002.
- HELD, D.: *"Modelos de democracia"*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- LONGO, F.: *"Mérito y flexibilidad"*, Paídos Empresa, Barcelona, 2004.
- LÓPEZ, Andrea: *"La Nueva Gestión Pública: algunas premisas para su abordaje conceptual"*, Documentos INAP "Desarrollo Institucional y Reforma del Estado".
- GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel: *"La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias"*, Presupuesto y Gasto Público 47/2007, Instituto de Estudios Financiero, Madrid.
- OCDE: *"Public sector modernisation: Changing Organisational"*, Policy Brief, OCDE, París, septiembre 2004.
- *"Public sector modernisation: governing for performance"*, Policy Brief, OCDE, París, octubre 2004.

- *"Public sector modernisation: Modernising Accountability"*, Policy Brief, OCDE, París, abril 2005.
 - *"Public sector modernisation: Modernising Public Employment"*, Policy Brief, OCDE, Policy Brief, París, julio 2004.
 - *"Public sector modernisation: Open Government"*, Policy Brief, OCDE, París, febrero 2005.
 - *"Public sector modernisation: The Way Forward"*, Policy Brief, OCDE, París, noviembre 2005.
 - *"La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE"*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997.
- OLÍAS DE LIMA et al.: *"La Nueva Gestión Pública"*, Ed. Prentice Hall, Madrid, 2001.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A.: *"Ciencia de la Administración"*, Teoría de la organización, volumen I, UNED, Madrid, 1999.
- RAMIÓ, C.: *"Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la Administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina"*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº. 41, Caracas, junio 2008.
- *"La gestión pública en tiempos de crisis"*; conferencia no publicada, 2009.
 - *"E-Administración y nuevos modelos de gestión pública"*, ponencia I Congreso Catalán de Gestión Pública, ponencia no publicada, 2009.
 - *"Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de Estado y Cultura Institucional"*, Revista CLAD, Reforma y Democracia, nº 21, 2001.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.: *"El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas"*, contenido en www.rodriuezarana.com/obras.
- PRATS, J.: *"Las Administraciones públicas: algunas tendencias de futuro"*, conferencia inaugural del I Máster de Gestión Pública, Zaragoza, 2009.
- VILLORIA MENDIETA, M.: *"Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa"*, Tecnos, Madrid, 2002.
- WEBER, M.: *"Economía y Sociedad"*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 1993.