



hh

VIII SEMINARIO

“LA NUEVA FORMULACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO”

III ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO (ENTORNO CANARIAS-CABO VERDE-BRASIL)

PONENCIA: EL NUEVO GESTOR PÚBLICO: DEMANDAS AL ÓRGANO DE CONTROL EN LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN

Jose Miguel Ruano León. Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad. Gobierno de Canarias.

Muy buenos días,

Quisiera comenzar agradeciendo sinceramente la invitación cursada por el Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias para participar como ponente en el VIII Seminario “La nueva formulación de la función de supervisión de los órganos de control externo en la actividad económica y financiera del sector público”, en el marco de la XIX edición de la Universidad de Verano de Maspalomas, promovido por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, para el desarrollo de la ponencia “El nuevo gestor público: demandas al órgano de control en la función de supervisión”.

Con el propósito de favorecer la reflexión sobre la necesidad de reformular la función de los órganos de control externos y su aportación a la mejora de las condiciones derivadas de la grave crisis económica, en la presente edición, la Audiencia de Cuentas de Canarias, se plantea como principal objetivo conocer las sugerencias de la ciudadanía en el ejercicio del derecho a la información sobre la actuación de control, las propuestas del poder legislativo y de los gestores públicos en su relación con los referidos órganos fiscalizadores. Mi enhorabuena por lo acertado del programa que pretende conjugar en un mismo foro la perspectiva de ciudadanos, medios de comunicación, poder legislativo y gestores públicos de los distintos niveles de la administración.

Este año el seminario coincide con el III Encuentro internacional de órganos de control externo en el entorno Canarias-Cabo Verde-Brasil, en una clara apuesta de nuestro máximo órgano de control externo del sector público, por el indiscutible papel relevante que Canarias puede jugar como plataforma tricontinental y punto de referencia atlántico desde nuestra posición estratégica como nodo y centro de interconexión en lo que constituye la puerta de entrada a Europa y al vecino continente africano.

Representa un gran honor para mi compartir panel y mesa de debate con prestigiosos ponentes, profesores, periodistas, Presidentes, Vicepresidentes y consejeros de Tribunales de cuentas de varios estados de la República Federal de Brasil (República Federativa do Brasil), Presidente de la Asamblea Nacional y Presidente del Tribunal de Cuentas de la República de Cabo Verde, Presidente del Tribunal de Cuentas de España, Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, diputados del Parlamento de Canarias y delegados de diversas instituciones autonómicas, españolas e internacionales.



Contexto Socio económico.

La evolución de la economía canaria a partir del año 2008 se ha caracterizado por una desaceleración progresiva, en la que se han multiplicado los efectos de la crisis financiera y económica internacional y nacional. En efecto, a un período de desarrollo económico con altas tasas de crecimiento superiores incluso, durante muchos años a la media española y comunitaria, ha seguido una progresiva y pronunciada desaceleración cuyos primeros síntomas se advirtieron a partir del segundo semestre del año 2007. En el año 2009, según las primeras estimaciones del INE, el Producto Interior Bruto (PIB) en Canarias se redujo un 4,2%, frente al 3,6% de contracción en el estado español.

Como consecuencia de la difícil coyuntura económica, han desaparecido en 2008 más de 4.000 empresas en Canarias y la cifra de parados ha aumentado en los dos últimos años hasta situarse en 301.200 parados según el último dato de la Encuesta de Población Activa (EPA) referido al primer trimestre de 2010, lo que supone el 27,68% de la población activa, la más alta de España, más de 7 puntos por encima de la tasa de paro del conjunto del Estado Español.

En la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias el severo proceso de ajuste de la actividad económica se ha traducido también en una significativa reducción de los ingresos públicos, principalmente por una menor recaudación fiscal y por un substancial incremento del gasto, debido fundamentalmente al refuerzo del gasto social, cuya principal consecuencia es el aumento del déficit público que, según los datos publicados por la Audiencia de Cuentas de Canarias en su Informe de fiscalización de la cuenta general de la Comunidad Autónoma en el ejercicio 2008, alcanzaba los 305 millones de euros, y para el ejercicio 2009 se prevé alcance unos 454,9 millones de euros, según estimaciones de la Consejería de Economía y Hacienda (no existe dato oficial).

El conjunto de países de la eurozona y a los que se ha sumado también el Reino Unido, no ha sido ajeno a esta crisis del déficit público que ha obligado a los gobiernos a adoptar medidas para el saneamiento de las cuentas públicas, provocando la puesta en marcha de medidas de estímulo a la economía y acompañadas de duros programas de ajuste y control del déficit. A tales efectos en conjunto de los planes aprobados contemplan medidas fiscales, en la mayoría de los supuestos con incremento de impuestos; reformas financieras; reformas laborales y de los sistemas de pensiones, con ampliación de la edad de jubilación y medidas encaminadas al recorte del gasto público entre las que destacan las referidas a la reducción o congelación de los salarios públicos, la ralentización de las inversiones y el adelgazamiento del sector público.

Crisis de lo público. Recortes Versus Reformas: simplificación, racionalización, calidad normativa, eficacia y eficiencia. Nueva cultura administrativa.

La aprobación de los planes para la reducción del déficit ha generado importantes e intensos debates. De una parte los que defienden que las cuentas públicas sólo podrán reconducirse si se reduce el gasto público y se incrementan los impuestos, tesis esta defendida con mayor vigor por Alemania y de otra los que consideran que el aumento del gasto público constituye un potente instrumento para la expansión de la demanda interna y con ello reactivar la producción y el empleo. En esta segunda línea argumental se sitúa el profesor de la Universidad de Princeton, premio novel de economía 2008, Paul Krugman que defiende, desde una posición Keynesiana, el gasto público como un instrumento para combatir la crisis y suavizar la recesión. En opinión de Krugman no estamos en el momento de apostar por el control del déficit público ni de la austeridad presupuestaria sino todo lo contrario.



Ciertamente la cuestión es compleja. No debemos ocultar que cualquier decisión orientada a la disminución o supresión de determinadas partidas presupuestarias, comportaría un agravamiento de la situación económica del tejido empresarial, especialmente en las pequeñas y medianas empresas. Las administraciones públicas tienen la responsabilidad de fomentar el desarrollo económico y social y ayudar a personas y empresas, debiendo contribuir al mantenimiento de los puestos de trabajo, la creación de empleo y la cohesión social. Por todo ello, las medidas de reducción de gastos corrientes han de ponderar la necesaria austeridad, la reorientación del gasto y la modificación de los hábitos de consumo con la obligación de no originar desequilibrios en determinados sectores productivos y generadores de empleo.

El Gobierno de Canarias mantiene políticas de austeridad y de reordenación de los gastos, en un proceso que se intensificó como consecuencia del contexto de crisis económica mundial. Se han experimentado importantes avances en materia de modernización y mejoras en la gestión que han permitido la disminución del Capítulo II de gastos corrientes de bienes y servicios.

El conjunto del Capítulo II tiene un peso en el presupuesto general de la Comunidad Autónoma del 13.73%. Según los datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre presupuestos consolidados, estamos en el puesto noveno entre las Comunidades con menor porcentaje de recursos destinados al Capítulo II.

No obstante las características de fragmentación territorial, lejanía e insularidad implican destinar mayores recursos a los servicios administrativos derivados de la co capitalidad, la Ley de sedes y la dispersión de nuestros servicios o para mantener las necesarias relaciones con el Gobierno de España. Estos gastos no los tienen las Comunidades Autónomas continentales.

Sin embargo, siguiendo con los datos del Ministerio de Economía y Hacienda, Canarias es la Comunidad Autónoma que más ha reducido los gastos de Capítulo II en los ejercicios 2008 al 2010, habiendo alcanzado una deducción del 24,57% en dicho periodo.

En lo relativo a los gastos de personal, desde el ejercicio 2008, se tomó la decisión de congelar los sueldos de los miembros del Gobierno, los altos cargos y otro personal directivo. Se han reducido las dotaciones presupuestarias para hacer frente a las gratificaciones por servicios extraordinarios. En cuanto a la política de nuevas contrataciones no se ofertarán plazas de nuevo ingreso con cargo a la tasa de reposición de efectivos con exclusión de los colectivos docentes y sanitarios. La contratación de personal temporal tendrá carácter excepcional, para atender necesidades urgentes e inaplazables y siempre que no se produzca un incremento de efectivos y no se realizará aportación alguna al Plan de Pensiones.

Este conjunto de medidas de contención y racionalización de los gastos de personal han facilitado la disminución en un 1,7 % en los gastos del Capítulo I en el presupuesto del 2010.

A este porcentaje hay que sumar la reducción de las retribuciones de los miembros del Gobierno y de los altos cargos, a fin de adaptarlas a la disminución que en términos anuales contiene el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, de 2010, (BOE 126, de 24 de mayo), por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Con efectos económicos de 1 de junio de 2010, estas retribuciones han experimentado la reducción de un 15% para el Presidente del Gobierno, un 12% Vicepresidente, 10% Consejeros, 9% el Director de la Radio Televisión Canaria, un 8% los



Viceconsejeros, Directores Generales, Secretarios Generales técnicos y asimilados y un 7% los directores de área de salud del Servicio Canario de la Salud.

Asimismo se ha procedido a la aplicación del referido Real Decreto-ley en la reducción de las retribuciones del personal al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma a los efectos de proceder a la reducción del 5% de la masa salarial.

La otra discusión que ha suscitado el interés de los analistas es la necesidad de la Administración e incluso su existencia misma, a lo que se suma una segunda línea crítica relativa al tamaño de la administración.

Apelando a razones como la ineficiencia, el exceso de burocracia administrativa, la duplicidad o la descoordinación de los distintos niveles de la administración, se han alzado voces que propugnan su desaparición en algunos ámbitos. Es evidente que la cuestión ha de afrontarse mediante un debate sosegado, analizando los múltiples factores concurrentes.

Mantengo que es preciso defender la supervivencia de la administración como garantía de los derechos y deberes de los ciudadanos y la prestación de servicios públicos, especialmente los servicios públicos esenciales. Esta garantía de derechos ha sido posible hasta el momento en buena medida por la aplicación del modelo administrativo descentralizado de la España de las autonomías.

En el núcleo de la crisis de lo público se cuestiona la dimensión de la Administración. Surgen propuestas de recortes y disminución del aparato administrativo bajo el argumento de que el número de administraciones es excesivo, son muy grandes y con demasiados empleados públicos, circunstancias estas que inciden de forma negativa en el PIB. Frente a estas posturas se alzan las que entienden que no es cuestión de tamaño sino de eficiencia por lo que será prioritario abordar profundas reformas estructurales en el seno de las administraciones en todos sus niveles y con carácter general en el conjunto del sector público, con reforzamiento de los mecanismos de coordinación interadministrativa.

Tengo el firme convencimiento de que ciudadanos y agentes económicos y sociales demandan con urgencia unas estructuras administrativas flexibles, modernas y orientadas al ciudadano, lo suficientemente ágiles y accesibles para la consecución de la eficacia y la eficiencia. Estructuras que sean capaces de cubrir las expectativas de mejora de los servicios públicos dentro de parámetros de calidad y conforme a los principios de contención del gasto, donde se logre el deseado equilibrio entre los beneficios esperados por los ciudadanos y empresas y los resultados efectivos y tangibles de las políticas públicas.

Una de las consecuencias más directas de la crisis económica que padecemos es la puesta de manifiesto del agotamiento del modelo tradicional de administración pública. La necesidad de adaptación a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales ha dado lugar a que los gobiernos adopten medidas enfocadas a la reducción de la burocracia administrativa, a través de la simplificación, racionalización, la reducción de cargas administrativas y la aplicación de fórmulas de calidad normativa.

El Gobierno de Canarias no es ajeno a estas corrientes. Hemos emprendido un cambio de cultura organizativa y de mentalidad que permitirá prestar servicios más centrados en la ciudadanía, reducir la burocracia y las cargas administrativas innecesarias, simplificar trámites y procedimientos, mejorando la calidad, reduciendo los desplazamientos, tiempos de espera y uso de papel y optimizando la



eficacia en el empleo de los fondos públicos, aumentando la productividad y ampliando la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

La modernización administrativa y la simplificación constituye una medida estructural que esta llamada a desempeñar un papel determinante en la activación y el impulso de la economía, para contribuir a que las empresas canarias avancen en competitividad y dinamismo y sean capaces de crear más y mejores empleos, al tiempo que mejora la cohesión social, contribuyendo a la sostenibilidad económica y medio ambiental de nuestro territorio.

El inevitable cambio de mentalidad exige estar dispuesto a replantearse la manera de trabajar establecida, que con carácter general genera no poca oposición incluso rechazo, por lo que no puede llevarse a cabo sin la colaboración e implicación de los empleados públicos, verdaderos protagonistas, junto con los ciudadanos, de este cambio.

La reorganización exige el rediseño de los procesos internos y procedimientos administrativos, la formación, sensibilización e implicación de los empleados públicos, el desarrollo de nuevas aptitudes, actitudes y competencias y la adaptación y revisión normativa.

Finalmente hace falta un potente liderazgo político para vencer resistencias y superar obstáculos, cambiar las mentalidades e impulsar los cambios organizativos.

En resumen 4 son los factores clave, el liderazgo político, que en el Gobierno de Canarias se ejerce a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad; la revisión de los procesos y procedimientos; la implicación de las personas y como cuarto factor, la tecnología. Tecnología al servicio del liderazgo, los procesos y las personas. La tecnología con carácter instrumental y como medio al servicio de la organización.

Permítanme que en este apartado haga especial referencia a las políticas de simplificación y reducción de cargas administrativas desarrolladas por el Gobierno de Canarias siguiendo las tendencias impuestas por Estrategia Renovada de Lisboa para una mejor gobernanza, las determinaciones de la Comisión Europea sobre la mejora regulatoria (Better Regulation) y la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios del mercado interior (Directiva Bolkestein).

El Gobierno de Canarias, en sesión de 16 de septiembre de 2008, con la finalidad de eliminar las barreras burocráticas y contribuir a la mejora de la dinamización de la economía canaria, mediante la supresión y reducción de las cargas administrativas con la consiguiente reducción de costes y tiempo, aprueba las [Medidas de choque para la simplificación y reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación](#)

Se determinan como áreas prioritarias de actuación las de gobernación, bienestar social, vivienda, empleo, industria, agricultura y pequeña y mediana empresa. En el marco de dichas medidas se simplificaron 14 procedimientos administrativos de urgencia; se implantaron 26 Actuaciones de Respuesta Inmediata, las ARI, mediante [Orden de 5 de diciembre de 2008](#) y son aquellas actuaciones en que la Administración decide a la vista de la solicitud del ciudadano, sin que sea preciso realizar otros trámites ni obtener informe o cualquier otro tipo de actos intermedios, salvo en su caso, el pago de una tasa; se aprobó el [Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias](#); se implantó el Control financiero permanente, eliminado la fiscalización previa para agilizar la labor de la Intervención General y se creó la Comisión de Participación para la Simplificación, al objeto de tener un conocimiento concreto de las



necesidades y problemática de los agentes implicados en las áreas prioritarias de actuación, así como la identificación de prioridades que impulsen soluciones específicas y de mayor beneficio económico y social. Integrada por los representantes de la administración, sindicatos más representativos (UGT y CCOO), entidades y asociaciones empresariales (Federación Provincial de la Construcción FEPECO, Asociación Industrial de Canarias ASINCA, CEOE, Confederación Canaria de Empresarios CCE, Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife y Cámara de Comercio de Las Palmas)

Posteriormente se apueba el [Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.](#)

El decreto regula el establecimiento de medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y de racionalización en los procedimientos administrativos; mandata la revisión de los procedimientos actuales, estableciendo criterios para la producción normativa futura y modifica puntualmente la normativa reguladora de determinados procedimientos que han sido objeto de simplificación administrativa (los 14 procedimientos de las medidas de choque).

Es de destacar que el Decreto 48/2009 implementa Medidas de reactivación e impulso de la actividad económica:

1.- En la Contratación administrativa. Para los expedientes relativos a contratos de redacción de proyectos de obras, contratos de obras, concesión de obras públicas, colaboración entre el sector público y el sector privado y contratos de servicios en materia de telecomunicaciones, informática y servicios conexos, servicios de investigación y desarrollo y servicios de arquitectura, se declara que concurren razones de interés público y serán tramitados con carácter de urgencia. No se exigirá constituir garantía provisional.

La vigencia de esta medida ha sido prorrogada por el [Decreto 48/2010, de 6 de mayo](#), por el que se prorroga la vigencia del artículo 24 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.

2.- En las Inversiones de interés autonómico, las que contribuyan a un especial impulso para el desarrollo económico y social y con carácter prioritario y las encaminadas al fomento de empleo. Los expedientes se tramitarán por el procedimiento de urgencia.

3.- En la Implantación de nuevas actividades económicas, empresariales o profesionales, se introduce la Comunicación previa de inicio de actividad en los casos en que esté sometida a licencia o autorización administrativa previa.

4.- Sobre las Subvenciones concedidas por el Servicio Canario de Empleo. Las convocatorias relativas a las subvenciones que tramite el Servicio Canario de Empleo establecerán el plazo máximo de tres meses para dictar y notificar resolución.

Un nuevo avance se produce con el **Acuerdo de Gobierno por el que se aprueban los procedimientos administrativos en los que se aplicará el sistema de comunicación previa de inicio de actividad**. El Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 16 de junio de 2009, adoptó el [acuerdo](#) por el que se aprueban los [procedimientos administrativos](#) en los que se aplicará el sistema de comunicación previa de inicio de actividad. Se acuerda por el Gobierno un catálogo de 51 procedimientos en



los que será de aplicación el sistema de comunicación previa de inicio de actividad con control posterior.

Asimismo El Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 14 de septiembre de 2009, adoptó el [acuerdo](#) por el que se aprueba la simplificación de [208 procedimientos administrativos](#) con el fin de adaptarlos a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.

Como apoyo a los gestores, mediante Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad, nº 290, de 16 de julio, se aprueba el Manual de Simplificación que constituye la guía que facilita la simplificación a los gestores de los distintos procedimientos.

Hemos puesto en énfasis en la mejora de la regulación por su conexión directa con la noción del buen gobierno. Aspiramos a aprobar sólo las normas que sean estrictamente necesarias, que estas sean proporcionadas a los fines pretendidos, con objetivos definidos y claros para conseguir la eficacia con un menor coste para las empresas y ciudadanos, incluyendo el análisis de coste-beneficio y de coste-efectividad.

En este punto es vital desarrollar la técnica de Evaluación de impacto normativo, la EIN, que tiene sus orígenes en los EEUU en los años 1970, aplicada en el Reino Unido a partir de la National Audit Act de 1983 y consolidada como práctica sistemática en 1996 con el apoyo de la National Audit Office (NAO) e impulsada por la Unión Europea como consecuencia directa del informe Mandelkern sobre la mejora de la regulación (Mandelkern Group on Better Regulation, 2001) en el que se conmina a los estados miembros a adoptar un plan de acción que contribuya a incrementar la productividad de la economía europea y el bienestar de sus ciudadanos y a mejorar la credibilidad y legitimidad de los gobiernos.

Sumar esfuerzos para la mejora de la normativa es decisión crucial para contribuir a la dinamización de la economía y el logro del crecimiento de la competitividad de las empresas canarias.

Líneas de trabajo del Gobierno de Canarias: Acciones para la modernización.

En la presente legislatura se planteó como necesario disponer de un instrumento, a modo de plan director, que estableciera la estrategia a desarrollar en materia de modernización, a lo que habría que sumar el establecimiento de la estructura organizativa adecuada. El instrumento son las Acciones para la modernización.

El Gobierno de Canarias en su sesión del día 22 de abril de 2008 aprobó el documento "Acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias" , que se configura como un instrumento estratégico y horizontal que incluye las iniciativas prioritarias que ayudarán, de forma significativa, a la mejora de la prestación de los servicios públicos y a la modernización administrativa de la Administración Canaria ([B.O.C. nº. 88, de 2 de mayo de 2008](#)).

[Acciones para la Modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias](#) (PDF - 177 Kb.)

En este documento de "Acciones" se han definido un total de 91 acciones, agrupadas en 16 programas y desarrolladas en los siguientes cinco ejes de actuación:



- **Eje 1. Potenciación de la administración electrónica y mejora de la sostenibilidad:** al objeto de impulsar e implantar la administración electrónica para que los ciudadanos de Canarias puedan hacer efectivo su derecho a relacionarse con nuestra Administración Pública por medios electrónicos y, además, que el hecho de hacerlo ayude a fomentar el desarrollo de medidas que mejoren la sostenibilidad de los recursos naturales.

- **Eje 2. Administración pública más cercana al ciudadano:** con el establecimiento de servicios de calidad orientados a la ciudadanía. Logro del pleno acercamiento e integración del ciudadano a la Administración Pública Canaria, instaurando servicios de calidad que satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

- **Eje 3. El empleado público como dinamizador del cambio:** para la implicación y participación activa de los recursos humanos de la organización. Convertir al empleado público en el auténtico protagonista del proceso de modernización y mejora de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias fomentando, además, la cultura de servicio público. Conseguir una organización moderna, ágil, eficaz y eficiente, capaz de crear valor en las personas.

- **Eje 4. Mejoras de ámbito organizativo y de gestión administrativa:** introducir, desde estos ámbitos, acciones innovadoras (metodologías, análisis, gestión del conocimiento, gestión del cambio,...), que favorezcan la mejor relación entre los recursos disponibles, la forma de coordinarlos y la forma de conocerlos y utilizarlos.

- **Eje 5. Cooperación y coordinación con las Administraciones Públicas y promoción exterior:** el último de los ejes pretende, simultáneamente, establecer mecanismos internos y externos adecuados para la coordinación de todas las iniciativas y acciones a llevar a cabo, fomentar el espíritu de cooperación entre las diversas Administraciones Públicas y, en particular, con las Administraciones Públicas Canarias así como potenciar y canalizar la promoción externa del Gobierno de Canarias (actividades de difusión, imagen única del Gobierno, ...). De esta forma resultará más sencillo establecer objetivos comunes y consensuados, buscar la homogeneidad de los desarrollos tecnológicos, compartir sistemas de información, reaprovechar desarrollos y experiencias ya realizados por otros órganos así como compartir conocimiento y metodologías.

Las Acciones constituye la hoja de ruta es, en términos de planificación estratégica, un Plan director. Un Plan director que ha de materializarse cada año a través un plan anual operativo denominado Programa anual de acciones. Hasta el momento se han aprobado dos, el de 2009, actualmente ejecutado y en fase de evaluación, y el del 2010 a implementar en el presente ejercicio.

Por [Orden de 25 de septiembre de 2008](#), se aprobó el Programa Anual de Acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2009 (B.O.C. nº 195, de 29 de septiembre de 2008), programa que incluye 169 proyectos de modernización por importe de 110.642.843,38€

Por [Orden de 29 de septiembre de 2009](#), se aprueba el Programa Anual de Acciones para el año 2010 (B.O.C. nº 196, de 6 de octubre de 2009), que incluye todas las propuestas de nuevos proyectos para el año 2010 presentadas por los distintos departamentos agrupadas por Ejes y Consejerías, así como la anualidad correspondiente al 2010 de aquellos proyectos plurianuales incluidos en el Programa Anual de Acciones del año 2009. Se incluye 163 Proyectos de modernización por importe de 67.083.028,50€



Nuevo Modelo de Gestión: La gestión de proyectos. Planificación, indicadores y evaluación de políticas y programas públicos.

Para el impulso de los programas descritos, desde la Consejería que represento, se ha implantado un nuevo modelo de gestión: la gestión por proyectos. Una nueva forma de trabajar distinta a la tradicional tramitación de expedientes administrativos.

El diseño y desarrollo de los proyectos ha precisado la aplicación de técnicas de definición de objetivos a través de la planificación estratégica y la definición de indicadores de medición, indicadores de seguimiento e indicadores de resultados a fin de facilitar el cierre del ciclo mediante la evaluación de las políticas y programas públicos.

Una adecuada planificación y definición de objetivos e indicadores nos permitirá realizar distintas evaluaciones. La evaluación ex ante fin de conocer la viabilidad y pertinencia con la exploración de programas y políticas aún no implementados, apoyando el proceso de planificación. La evaluación de proceso, a lo largo del desarrollo del proyecto, controlando los hitos y a través del monitoreo conocer en que medida se van logrando los objetivos propuestos y finalmente una evaluación ex post a la finalización del proyecto para analizar el grado último de cumplimiento de los objetivos, incluiremos en esta evaluación ex post la evaluación de impacto real de los proyectos en la ciudadanía (coste-beneficio).

Los mayores avances en materia de gestión de la calidad vienen experimentándose en las áreas de educación y sanidad donde desde hace años se aplican herramientas de gestión de la calidad tales como las inspiradas en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM), el Marco Común de Evaluación (CAF), las normas elaboradas por los comités técnicos de la Organización Internacional para la Normalización (International Standardisation Organisation), Normas ISO de la serie 9000, las cartas de servicios, las encuestas de satisfacción, la observación directa (cliente misterioso), la comprobación de los programas de calidad (Check list) o los ejercicios de benchmarking. Tanto las encuestas de satisfacción de los usuarios como la observación directa, a través de un cliente misterioso, se han revelado como los más idóneos para la medición de la calidad percibida especialmente en el campo de la información y la atención ciudadana.

No podemos ocultar que en la aplicación de estas técnicas características de la Nueva Gestión Pública (NGP), también referenciado como New Public Management, en nuestra organización se han definido no pocos riesgos y limitaciones, algunos de los cuales ya superados y otros aún por resolver habida cuenta que la modernización es un proceso lento y nunca acabado, que requiere de un esfuerzo intenso y constante por parte del conjunto de la organización.

No obstante estamos muy lejos de afirmar que la crisis económica ha supuesto una limitación a la modernización de nuestra administración pública, antes al contrario, la crisis económica constituye un importante agente de presión externa que favorece el cambio. La escasez de recursos económicos y las restricciones presupuestarias son factores que impulsan ad intra esta transformación obligatoria para la consecución de una mayor eficiencia. Y en un plano ad extra, la ciudadanía y especialmente las empresas, apremian en momentos de crisis, aun más si cabe, a la administración a fin de que remueva los obstáculos que dificultan el desarrollo económico.

Nuevo modelo de organización. Perfil del gestor público moderno. Formación y capacitación de los empleados públicos.



La Ley 7/2007, por la que se aprueba el Estatuto básico del empleado público introduce dos cuestiones que se consideran trascendentes en el proceso de modernización de las administraciones públicas. Uno es la regulación de la función pública directiva y el otro es el instituto de la evaluación del desempeño.

Según concluye el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios públicos, “la incorporación del personal a un proceso de cambio y la transformación de la cultura organizativa requieren de un liderazgo renovado de quienes tienen responsabilidades en la organización. La capacidad para motivar y transmitir confianza a los colaboradores y su papel en la distribución de información y en la asignación de cometidos, de acuerdo con las necesidades de la organización y de las personas, constituyen elementos indispensables de los nuevos directivos públicos. Su función, por tanto, se ve acrecentada y su posición estratégica adquiere, si cabe, una mayor relevancia, no sólo por las decisiones que deben adoptar, sino además, por la capacidad, que se les supone, de implicar a su equipo humano en un mejor desempeño.

La dirección administrativa se convierte, pues, en liderazgo de personas. En una estructura organizativa basada en la delegación y en la confianza, que valora las aportaciones de todos y las integra de acuerdo con su misión, el liderazgo afecta a un mayor número de empleados. Allí donde hay un ámbito de responsabilidad debe ejercerse el liderazgo para la obtención de los resultados esperados.

Los directivos y los líderes en el ámbito público son emprendedores que movilizan a los restantes empleados. En ausencia de los efectos propios de los mecanismos de mercado, son ellos los que tienen la misión de aportar motivación y transferir energía a las unidades administrativas. Son protagonistas en la preparación y génesis de las políticas públicas; constituyen el elemento de conexión entre los ciudadanos, las personas que trabajan en la Administración y los grupos políticos que, desde los gobiernos respectivos, dirigen la Administración; son, en fin, los responsables de hacer que ese ejecuten las políticas públicas adoptadas de acuerdo con las prioridades establecidas.

El estudio Delphi sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública, señala como cualidades más importantes que han de reunir los directivos públicos por orden de importancia:

- Capacidad de organización y comunicación (87% de las respuestas).
- Capacidad de dirigir equipos (80% de las respuestas).
- Iniciativa y automotivación (78% de las respuestas).

Por contra, las cualidades menos valoradas son:

- Formación jurídica.
- Compromiso político.

Y quedan en posiciones intermedias cualidades como:

- Experiencia dentro o fuera de la Administración.
- Creatividad.

En una Administración orientada a los ciudadanos, que valora a los empleados públicos y potencia su implicación en la mejora de los servicios, los directivos y los líderes públicos han de involucrarse fuertemente, mantener el espíritu de servicio a la sociedad y generar la información precisa para la adopción de decisiones por parte de los responsables políticos.



Se concibe así al directivo y líder público como un verdadero emprendedor interno; como el motor activo del funcionamiento de la Administración. Cada directivo es, en su ámbito, allá donde se encuentre, el máximo responsable, el emprendedor total. La conjunción de todos esos emprendedores enriquecerá a la Administración y le permitirá enfrentarse, con mayores garantías de éxito, a los nuevos retos de servicio a la sociedad. La importancia del valor añadido que aportan, requiere de una especial preocupación hacia ellos por parte de los poderes públicos”.

El desempeño tiene una relación directa con la persona, la dedicación y su compromiso, el reconocimiento se encuentra indisolublemente ligado al papel que desempeñan las personas en la organización. La implicación positiva ha de tener necesariamente como resultado un reconocimiento explícito de ese esfuerzo. Como consecuencia directa de la involucración de las personas en la organización y del reconocimiento del esfuerzo, todo el que se implica en las acciones de mejora obtiene un mayor nivel de satisfacción en su desempeño. “El gusto por el trabajo bien hecho” es un valor que se convierte en un elemento de motivación para el empleado público y un acicate para el progreso de la propia Administración.

El Gobierno de Canarias tiene ante sí el reto del diseño de un sistema de evaluación de desempeño que despeje dudas sobre los parámetros de medida, quienes serán los evaluados y los evaluadores, cual será el intervalo de evaluación, los criterios e indicadores del rendimiento, entre otras cuestiones. Definido este sistema, habrá de procederse a la puesta en marcha de la evaluación y la implantación del sistema a la que será preciso acompañar una adecuada gestión del cambio. La aprobación del Proyecto de Ley de la Función Pública Canaria, actualmente en fase de negociación colectiva, hará posible despejar todas estas incógnitas.

Mientras estamos a la espera del desarrollo de ese sistema de medición de la evaluación, la Administración pública canaria dispone ya de instrumentos para facilitar el reconocimiento de las personas y las organizaciones. El [Decreto 220/2000, de 4 de diciembre](#), por el que se regulan las Cartas de Servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la calidad del servicio público y mejores prácticas en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, regula los Premios anuales a la calidad del servicio público y a las mejores prácticas en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias que tienen por finalidad premiar a los órganos y entidades dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se hayan distinguido en la realización de actividades de mejora en la calidad del servicio ofrecido al ciudadano y a reconocer las iniciativas de éstos para mejorar la calidad de sus servicios.

A partir del año 2010, con la modificación operada por el [Decreto 33/2010, de 18 de marzo](#), que modifica el Decreto antes mencionado, se amplía el ámbito de los premios a las Corporaciones Locales de Canarias con el objetivo de seguir profundizando en una cultura de mejora continua y de modernización del sector público canario.

Asimismo, con la finalidad de motivar e involucrar al personal en el proceso de modernización y mejora de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, se crean los Premios a las mejores iniciativas o sugerencias de los empleados públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus organismos públicos, destinado a incrementar la calidad de los servicios públicos, la eficiencia, la simplificación administrativa y la mejora en la atención al ciudadano.

Otro factor clave lo constituye la formación y la capacitación de los directivos y los empleados públicos. En este sentido se ha desarrollado un [Plan de Formación 2009 - 2010](#) en tres áreas estratégi-



cas: Administración electrónica; actualización y mejora de la función directiva; herramientas y sistemas de calidad y de gestión del conocimiento.

El Plan se ha desplegado de manera obligatoria, en horario de mañana, para los empleados identificados como claves en cada departamento u organismo autónomo.

Nuevo modelo tecnológico. Requerimientos de la administración electrónica. Formación y capacitación de los empleados públicos.

Entre las muchas definiciones doctrinales de Administración electrónica, cabe destacar la del eGovernment, definida por la Comisión Europea como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.

Tal como se deduce de esta definición, el acento no debe ponerse en la tecnología, sino en su utilización combinada con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes y actitudes, enfocadas a mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Las administraciones han entendido que el fracaso y la mayor resistencia a la modernización y a la administración electrónica en el pasado surge como consecuencia de anteponer la tecnología a la funcionalidad en la gestión y a la falta de participación e implicación de las personas en dichos procesos.

Delimitados los aspectos funcionales de las líneas de trabajo del Gobierno de Canarias, corresponde en este punto hacer referencia a la plataforma tecnológica que sustenta los servicios básicos de tramitación e interoperabilidad, la Plataforma PLATINO.

La construcción de esta plataforma sustentará, bajo un mismo soporte telemático, el conjunto de procedimientos que han de gestionar las diferentes unidades organizativas del Gobierno de Canarias. Se trata de un punto de inflexión cuyo objetivo será plasmar el modelo de Administración Electrónica que se pretende desarrollar para los próximos años y permitirá entrelazar y modelar tanto sus aspectos funcionales como técnicos.

La Plataforma PLATINO, con una arquitectura capaz de soportar la ejecución de los procesos de tramitación relacionados con los servicios de administración electrónica, sigue los estándares, protocolos y directrices establecidos en la política tecnológica del Gobierno de Canarias. Asimismo, permite la implementación de servicios para los ciudadanos y empresas mediante la integración y orquestación de los procesos de negocio, de manera rápida y fiable.

Su configuración está orientada para garantizar la interconexión eficaz entre los sistemas de información de la Administración Pública Canaria, definiendo un entorno donde puedan colaborar múltiples administraciones a nivel de intraoperabilidad e interoperabilidad.

En una primera fase de implantación de *PLATINO*, se han desarrollado una serie de componentes e infraestructuras comunes de tramitación electrónica para facilitar la progresiva adaptación de los procedimientos administrativos a las exigencias de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Estos componentes, expuestos externamente como servicios que ofrece la plataforma, son: la base de datos de organización, la base de datos de procedimientos, la base de datos de terceros, la gestión del repositorio de documentos electrónicos, los formularios electrónicos, el soporte de tramitación telemática, la firma electrónica y sellado de tiempo, el registro electróni-



co de entrada y salida, la pasarela de pagos, las notificaciones electrónicas y los mensajes a móviles y correo electrónico.

La plataforma se encuentra en una segunda fase de desarrollo para la ampliación del conjunto de servicios que actualmente ofrece, para dotar de una mayor funcionalidad a la misma y aumentar el alcance del objetivo inicial. Estos nuevos servicios son: la carpeta de documentos administrativos del ciudadano, la compulsión y sellado electrónico, el tablón de anuncios electrónicos, la gestión de la representación, la firma mancomunada, el portafirmas y otros sistemas de firma electrónica.

En el proceso de modernización, sustentado en la Acciones para la modernización se cuenta con un conjunto de herramientas informáticas de soporte. Por una parte, se dispone de un Gestor de Proyectos corporativos ARTEMIS que se configura como un instrumento para la gobernanza de los proyectos. El gestor de proyectos es una herramienta que permite llevar un control minucioso y a tiempo real de cada uno de los proyectos. El control implica todas las partes del trabajo tanto la planificación, el desarrollo y la producción.

De otra parte se trabaja con un Gestor de contenidos LIFERAY, un administrador para la gestión de los intangibles, de todo el conocimiento y el talento que se genera en este proceso tan complejo, dotado de capacidad para relacionar, de manera altamente estructurada, datos, información y conocimiento. Me refiero a un nuevo componente de valor en la organización, su conocimiento. La gestión del conocimiento es el arte de crear valor a partir de los activos intangibles. Lo más importante desde este punto de vista es el capital intelectual, que incluye el capital humano (personal de la organización con sus capacidades y actitudes) y el capital estructural que a su vez encierra el capital organizativo (la tecnología, estrategia, cultura, estructura y procedimientos) y el capital relacional (las relaciones con el ciudadano y demás agentes)

La última de las herramientas que destacaré es el Cuadro de Mando Integral (CMI) o Balance Scorecard (BSC) como filosofía práctica de gerenciamiento, desplegada en la Universidad de Harvard por los profesores Kaplan y Norton en 1992. ILLUMINATE es el cuadro de mando de nuestra Oficina para la Modernización Administrativa, con el que se asisten nuestros gestores para la toma de decisiones, facilitando la visión en cada momento del estado de los proyectos, los avances, las desviaciones y la evaluación de los resultados obtenidos. Esta oficina impulsa también la implantación de cuadros de mando en áreas estratégicas de la gestión en toda la organización.

Alianzas. Cooperación necesaria y confianza mutua.

En la invitación para participar en este seminario se me propuso introducir reflexiones a cerca de cuales son las demandas del gestor público al órgano de control en la función de supervisión. Seguidamente aportaré algunas ideas, a modo de sugerencias. En todas ellas subyace el espíritu de que es menester favorecer una intensa y efectiva colaboración entre gestores y órganos de control. Generar alianzas positivas en las que la cooperación y la confianza mutua den lugar a avances que contribuyan a la mejora continua de nuestras administraciones públicas.

Alianzas en el modelo de gestión. Aplicación de los modernos sistemas de control. De la fiscalización previa al control financiero permanente.

Frente a un modelo de vigilancia caracterizado por el exceso formalismo y de burocracia que garantiza el mero cumplimiento formal de la legalidad y la autoridad como único medio de control del



esfuerzo, responsabilidades y resultados que coadyuvó a un crecimiento de las administraciones públicas con el consiguiente incremento del gasto, se presentan como solución los modernos sistemas de control que pretenden garantizar la denominada triple E (economía, eficacia y eficiencia).

La evaluación de las políticas públicas es un importante instrumento para la gestión que contribuye a avanzar hacia una cultura de la calidad de la Administración Pública. En la acción de evaluación de políticas públicas confluyen distintos agentes, con funciones e instrumentos concretos de actuación que se determinan por los respectivos ámbitos competenciales establecidos por razón de la materia. En este sentido debe armonizarse, a fin de evitar duplicidades y confusión en el propio sistema de evaluación, las distintas órbitas competenciales que deben respetarse en términos estrictos, sin ocasionar, en momento alguno, conflicto de atribuciones con otros órganos.

La evaluación es una actividad específica y con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las que mantiene una estrecha relación de complementariedad.

La evaluación de políticas públicas tiene un carácter transversal y se centra en la evaluación de procesos ligados al buen gobierno, para contribuir a la mejora de la acción y resultados de la actividad del sector público y la mejora de la calidad de los servicios, en un marco de transparencia, participación ciudadana y ética pública. Está pues íntimamente ligada a la metodología de la gestión de la calidad total. De este carácter transversal se deriva la necesidad de que esta área material de competencia se encuadre forzosamente en la órbita de los órganos horizontales (no sectorizados), que definan y desarrollen las políticas de administración pública sobre modernización, calidad, organización, racionalización de estructuras, procedimientos y normativa, mejora de la gestión, recursos humanos, participación ciudadana e información y atención ciudadana.

Coordinación y colaboración entre gestores y órganos de control, en la medida que estos ejercen la evaluación de las políticas de gastos, son claves para generar sinergias y optimizar recursos.

Alianzas en la transformación de la organización y en la formación de los empleados públicos.

Los órganos de control pueden ejercer un importante papel en la transformación de la organización y en la formación de los empleados públicos.

En los nuevos sistemas de control la responsabilidad directa de los gestores en la tramitación administrativa y en el manejo de los recursos públicos se multiplica de forma exponencial, dado que desaparece la fiscalización previa que a modo de “tutelaje” ejercía hasta ahora el órgano de control. La tensión del gestor aumenta al tiempo que disminuye la presión que sobre los mismos ejerce el órgano de control. Esta nueva cultura requiere una acertada gestión del cambio que ha de ir aparejada de una intensa formación de los gestores. Son los órganos de control los agentes más idóneos para actuar de facilitadores en ese aprendizaje.

Alianzas para el desarrollo de nuevas fórmulas de financiación de los servicios públicos. Especial referencia a la colaboración público privada.

Las administraciones públicas se encuentran ante el problema de hacer frente a la creciente demanda de infraestructuras y nuevos servicios públicos en un contexto de crisis económica en el que



han visto mermadas de forma considerable sus posibilidades de financiación. La necesidad de crecimiento ha de armonizarse con la obligación legal de respetar los límites de endeudamiento y la estabilidad presupuestaria.

Ante estos retos el gestor ha de replantearse las prioridades de gasto y buscar nuevas posibilidades de financiación. Los ingresos fiscales se han desmoronado por lo que las organizaciones tienen que encontrar nuevas fuentes de financiación. Gobiernos de todo el mundo están optando cada vez más por las asociaciones público privadas y por las iniciativas de financiación privada, tendencia en la que han avanzado en mayor medida el Reino Unido y Australia.

Gestores públicos y órganos de control, debemos buscar juntos los caminos que el ordenamiento jurídico pone a nuestra disposición para que también en tiempos de crisis y restricciones presupuestarias sea posible la construcción de infraestructuras públicas y la prestación de nuevos servicios de calidad.

El recurso a la financiación privada de infraestructuras públicas, que permitan, bien diferir el pago de las obras o bien que las mismas sean sufragadas por los usuarios, ha originado en los gestores la duda razonable sobre cómo reflejar estas operaciones en la contabilidad presupuestaria. No consta que exista en España, hasta el momento, reglas precisas sobre las que haya consenso, que permitan determinar como contabilizar dichas operaciones. Surge la incertidumbre de si la infraestructura se debe computar en la contabilidad de la administración pública teniendo como contrapartida la deuda (Capítulo VI) o, por el contrario, no se debe computar como tal, con lo que los pagos realizados tendrían la consideración de gasto corriente (Capítulo II).

La incógnita a despejar radica en determinar si la ejecución de la infraestructura se constituye y contabiliza como inversión pública en nuevos equipamientos o tiene la consideración de inversión privada cuyo fin último es la prestación de servicios públicos.

Confío en que mi intervención contribuya a la sólida cimentación de las alianzas que propongo, en el convencimiento de que sólo mediante la construcción de puentes es posible hacer realidad en nuestras administraciones la idea de mejora continua. El KAIZEN japonés que se concibe como algo diferente al mero control y que incide en la detección y corrección de errores, aprendiendo de los mismos y sustentado en las sinergias que generan el trabajo en equipo.

Muchas gracias por su atención.

Maspalomas, 22 de julio de 2010.