

**LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
EN GRAN CANARIA: UN ANÁLISIS**

Autores: Arturo Melián González y Santiago Melián González

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. La gestión pública en el siglo XXI: desarrollos teóricos	5
3. La calidad de la regulación: una cuestión clave	11
4. Prácticas y elementos de la gestión pública analizados	14
5. Metodología	28
6. Contexto de la investigación	29
7. Resultados	34
7.1. Comunidad Autónoma de Canarias, Cabildo de Gran Canaria y Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria: resultados obtenidos	34
7.2. Grado de satisfacción de las empresas con las administraciones públicas	58
8. Resumen y conclusiones	60

REFERENCIAS

ANEXO I

ANEXO II

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad existen pocas dudas de la incidencia de las administraciones públicas en la competitividad de las economías en las que tienen competencias. Desde la importancia de los recursos que gestionan a través de sus presupuestos respecto a la renta de esos territorios hasta las competencias reguladoras que les están conferidas, todo ello hace que esto sea un hecho incuestionable. En este sentido, cabe resaltar que los análisis sobre competitividad de los territorios llevados a cabo por Porter (1990) consideran al sector público y ciertos aspectos relacionados con su funcionamiento uno de los pilares de la competitividad de las naciones. Este planteamiento no es nuevo y son varios los autores que en sus trabajos consideran vital el papel de las administraciones públicas y de los gobiernos en la competitividad de los territorios que gestionan (e.g., Grant, 1991; Martín, 1993).

El conocido modelo del diamante de Porter, propuesto en su trabajo dedicado a la ventaja competitiva de las naciones, cita como factor clave de la competitividad de los territorios el papel del gobierno y por ende de las administraciones públicas. Porter (1990) destaca que el papel correcto del gobierno es actuar como catalizador y estimulador de la competencia y de la competitividad de las empresas. La importancia del gobierno y el sector público en la competitividad y en la economía es sostenida por desarrollos posteriores como el propuesto por Cho (1994), en cuyo modelo de nueve factores se incluye al Gobierno. Por otro lado, el papel del sector público y del gobierno es considerado en los análisis llevados a cabo tanto por el *World Economic Forum* o por el *International Institute for Management Development* para evaluar la competitividad de las naciones.

Por todo ello, la modernización de las administraciones públicas es un proceso que están afrontando, en alguna medida, la práctica totalidad de los países con economías avanzadas. Este proceso de modernización comprende, entre otros hechos, una orientación hacia los servicios, los usuarios y los resultados y una profesionalización de la función directiva, lo que conlleva el empleo de ciertas herramientas de gestión, inicialmente utilizadas por las empresas privadas, relacionadas con la fijación de objetivos, la medición, la rendición de cuentas y que se convierten en el foco de la gestión, así como una apuesta por las tecnologías de la información y de la comunicación y los recursos humanos. Son varias las comunidades autónomas españolas que han emprendido iniciativas modernizadoras. Entre ellas se encuentra la Comunidad Autónoma de La Rioja que emprendió un proceso de modernización consistente en la revisión de unos factores administrativos considerados como clave: la estructura organizativa, los recursos humanos, los medios financieros, los procedimientos de gestión y la información (Arenilla Sáez, 2000). Por su parte, el gobierno central cuenta con el Plan de Medidas 2006-2008 para la mejora de la Administración y que gira, principalmente, en torno a dos iniciativas legislativas: el estatuto básico del empleado público y la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/moderniza.html).

El presente documento tiene como objetivo llevar a cabo un diagnóstico de las administraciones públicas en Gran Canaria en cuanto a su grado de modernización. Para ello se utilizarán, principalmente, algunas de las prescripciones contenidas en los trabajos incluidos en la corriente *New Public Management* (nueva gestión pública), de las que se recogen en este estudio sus principales conclusiones. Esta corriente, tal y como recoge Olías de Lima (2001), propone seguir explorando las distintas alternativas que existen para gestionar los asuntos públicos, lo que incluye aspectos como el empleo de técnicas e instrumentos de gestión novedosos para las administraciones. Así, y

siguiendo a Olías de Lima (2001), la Nueva Gestión Pública consiste en el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano.

Adicionalmente, se incluye como objeto de este estudio evaluar en qué medida se hallan implantadas medidas para que en el territorio se genere una regulación de calidad. El motivo para ello es la importancia dada a este factor por los empresarios de cara a poder desarrollar su actividad de forma óptima. Así mismo, es preciso advertir que el carácter de este estudio no consiste en efectuar un análisis exhaustivo y pormenorizado de cada una de las cuestiones que en él se trata, sino, al contrario, captar ciertas problemáticas de las administraciones públicas que pueden estar limitando su eficacia y, por tanto, incidiendo negativamente en el logro de sus fines. De esta forma, las conclusiones extraídas son a nivel general para cada organización, no habiéndose realizado un análisis de cada una de las unidades o servicios que están integrados en las mismas y no siendo representativas de todas y cada una de las unidades que las integran.

2. LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XXI: DESARROLLOS TEÓRICOS

El Círculo de Empresarios en un documento elaborado en 2002 titulado *La necesaria modernización de las administraciones públicas* se hacía eco de la necesidad de contar en nuestro país con un sector público mucho más reducido y a la vez más fuerte. En ese trabajo, son dos los roles fundamentales que se le asignan a las administraciones públicas de un país: la creación de un entorno estable que favorezca la existencia de mercados abiertos y competitivos y la provisión de servicios públicos a ciudadanos y a empresas. En cuanto al primero, básicamente se hace referencia al papel de regulación y

de provisión de los medios y marcos precisos para el desarrollo social y económico de la nación; esto es, se trata de crear un entorno que facilite la actividad económica y el progreso social, emitiendo para ello una legislación adecuada y pertinente y estimulando mediante incentivos y eliminando obstáculos que se opongan a este desarrollo. Respecto al segundo rol de la administración pública, la provisión de servicios públicos, dicha tarea debe ser efectuada con eficacia y eficiencia. Qué es un servicio público y cuáles han de ser prestados por las administraciones públicas son cuestiones con una fuerte carga ideológica y que no son objeto de este trabajo. Así, si bien en la década de los ochenta se apostaba de forma decidida por la prestación por parte de la iniciativa privada de todos los servicios públicos, a excepción de la defensa, la justicia y el servicio general de la administración del Estado, actualmente existen teóricos de la gestión pública que creen que esta decisión debe ser tomada caso a caso y no deben ser objeto de recetas genéricas.

Sin embargo, sí existe un consenso generalizado en cuanto a que es necesaria una modernización de las administraciones públicas en España, en general, y en Canarias, en particular. Un sector público mal gestionado supone una carga económica que resta recursos con un elevado coste de oportunidad. La ineficacia e ineficiencia con la que trabajan en ocasiones nuestras administraciones ponen en duda ante la sociedad el valor de lo público y crean situaciones que frenan la competitividad de las empresas y del archipiélago canario, con negativas consecuencias para elementos tan vitales para la sociedad como la creación de empleo. Como ya se señaló en la introducción, es difícilmente cuestionable el papel que juegan las administraciones públicas como elemento de apoyo para la competitividad del territorio que administran.

Una vez expuesta la necesidad de contar con administraciones competentes es preciso responder a la pregunta acerca de qué se entiende qué es una administración pública moderna. Para ello haremos uso de los trabajos

científicos generados por la corriente teórica denominada *New Public Management*. En términos generales, esta corriente señala que las diferentes iniciativas que se han tomado y que se han incluido dentro de su ámbito buscan mejorar los resultados de la gestión enfatizando el servicio al cliente, la descentralización, el uso de mecanismos propios del mercado, la transversalidad y la rendición de cuentas (e.g., Barzelay, 1992, Osborne y Plastrik, 1997). Por su parte, Page (2005) indica que los principios de la *New Public Management* no son realmente un nuevo paradigma en la gestión pública y que forman parte de la historia de la misma.

Osborne y McLaughlin (2002) distinguen cuatro etapas distintivas en el desarrollo de la gestión pública: (a) la era de un estado mínimo, (b) la era de la asociación desigual entre el gobierno y los sectores privado y benéfico, (c) la era del estado del bienestar y (d) la era del estado plural. Sarker (2006) sitúa a la *New Public Management* dentro de esta última etapa.

Por su parte, O'Flynn (2007) señala que la *New Public Management* representa una forma de pensar que supone una ruptura paradigmática con el modelo tradicional de administración pública y que se corresponde con los modelos de la burocracia de Weber y la administración científica de Taylor (véase también Olías de Lima, 2001). Este cambio se corresponde con iniciativas modernizadoras llevadas a cabo en países como Nueva Zelanda y Australia. Así, la *New Public Management* constituye una reacción a las debilidades percibidas en el modelo burocrático tradicional y que suponía una crítica de las formas monopolísticas de provisión de los servicios y una discusión acerca de una mayor variedad en los proveedores de los éstos y en un planteamiento de gestión más orientado al mercado (Stoker, 2006; en O'Flynn, 2007).

Hood (1991), uno de los precursores de esta corriente en la gestión de las administraciones públicas, establece como claves de la misma: (a) una gestión profesional, (b) uso explícito de indicadores de resultados, (c) mayor énfasis en el control de los productos, (d) desagregación de las unidades del sector público, (e) mayor competencia en el sector público, (f) implantación del estilo de gestión del sector privado y (g) mayor disciplina y rigor en el uso de recursos.

De forma similar, Pollit (2002) destaca como características esenciales de la nueva gestión pública de forma resumida:

- Un cambio en el acento de los sistemas de gestión desde los inputs y procesos hacia los outputs y resultados.
- Una tendencia más acusada hacia la medición, con uso frecuente de indicadores.
- Una preferencia por organizaciones más especializadas y con estructuras más “planas”.
- Un uso más amplio de mecanismos propios del mercado para la prestación de servicios públicos (privatización, *outsourcing*, desarrollo de mercados internos).
- Una mayor colaboración y asociación entre los sectores públicos y privados (*public private partnerships*).

Sobre la base de estos elementos, Pollitt (2002) dice que estas tendencias forman una visión general sobre el futuro del sector público hacia la que muchos países están convergiendo y que consiste en un sector público de menor tamaño, centrado intensamente en la eficiencia y en la mejora continua, integrado por centrales y pequeños ministerios (responsables de la estrategia) y una abanico de agencias semiespecializadas y autónomas responsables de

las tareas o actividades, guiado por marcos de actuación con presupuestos específicos y resultados esperados, que hará un uso amplio de mecanismos de mercado y que se asociará frecuentemente con organizaciones privadas y no lucrativas.

Hood (1991) detecta cuatro fuertes tendencias implícitas en la *New Public Management*: (a) una ralentización o vuelta atrás en el crecimiento del sector público, (b) una apuesta por la privatización o cuasi privatización; (c) una automatización en la producción y en la distribución de los servicios públicos y (d) una agenda internacional en las reformas del sector público. Por su parte, Hughes (2006) también destaca cuatro grandes temas como característicos de la *New Public Management*: (a) la gestión, esto es, los resultados y la responsabilidad directiva, es una función de mayor relevancia que la administración, esto es, seguir instrucciones; (b) los principios económicos, extraídos desde las teorías de la elección, de la agencia, de la competencia y de la empresa, pueden ayudar a la gestión pública; (c) las teorías y prácticas de la gestión moderna (por ejemplo, la flexibilidad en la organización y en la gestión del personal) pueden mejorar la gestión pública; y (d) la prestación del servicio es importante para los ciudadanos.

De forma similar, Olías de Lima (2001) recoge como principales propuestas de la NGP: (a) la reducción del tamaño del sector público, (b) la descentralización de las organizaciones, (c) la introducción de diseños organizativos más planos, (d) la integración del sector público por unidades más pequeñas (facilitar la rendición de cuentas), (e) la introducción de la competencia por los recursos y en la prestación de los servicios, (f) el establecimiento de retribuciones a los recursos humanos ligadas a los resultados y fomentar la movilidad de personal, (g) la persecución de la satisfacción del usuario, (h) la implantación de sistemas de evaluación y de medición y (i) un cambio de la cultura en las administraciones públicas.

Como ya se señaló, uno de los países que emprendió reformas en su sector público sobre la base de los principios integrados en la *New Public Management* fue Australia. En este país los cambios introducidos estaban relacionados fundamentalmente con reformas internas y en gestión corporativa (Alford, 1998). O'Flynn (2007) destaca que entre las prácticas más comúnmente adoptadas en la década de los ochenta se encuentran la planificación corporativa basada en objetivos centrales, presupuestación por programas exhaustiva, programas de mejora de la gestión, contratos de empleo para directivos, auditorías centrales y evaluaciones del desempeño individuales. Seguidamente, en los noventa se experimentó una fase de aproximación al mercado (*marketisation*) y que constituyó un reto a la eficacia del modelo tradicional de monopolio en la producción y prestación de los servicios públicos. Esta etapa se caracterizó por la creación de mercados en el sector público y en el uso de contratos para definir y regular las relaciones.

Por su parte, Sarker (2006) recoge que la *New Public Management* no acaba con el modelo basado en el mercado de Margaret Thatcher, sino que desarrollos recientes han cambiado el foco del estado plural desde la orientación hacia el mercado en la prestación de los servicios públicos hacia el gobierno (*governance*), el cual es visto como la tarea primordial de la gestión pública. Así, la tarea de gobernar puede ser descrita de acuerdo con lo recogido por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (1995), donde se afirma que consiste en el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos de la nación. Sarker (2006), a partir del documento antes mencionado, indica que el gobierno (*governance*) contiene tres importantes componentes: (a) la forma de autoridad política que existe en un país, (b) los medios mediante los que se ejerce la autoridad en la gestión de los recursos económicos y sociales y (c) la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus funciones de gobierno de forma eficaz, eficiente y equitativa. De forma similar, Arbós y Giner (1993) sugieren que "la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro

de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.

Así, el sector público ya no es conceptualizado únicamente en relación con la presencia del gobierno como un planificador o prestador de servicios, sino que la planificación, la gestión y la prestación de los servicios públicos son vistos como algo a negociar entre un número de actores que incluye además de al gobierno a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado (Osborne y McLaughlin, 2002). Canales Aliende (2001) concluye que debido a la complejidad, diversidad y fragmentación de la sociedad y del entorno actual, las decisiones públicas, el sistema político y la gobernabilidad democrática se han vuelto más difíciles y complejas.

3. LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN: UNA CUESTIÓN CLAVE

Además de todas las prescripciones recogidas anteriormente, generalmente de carácter genérico, existe un factor en el que habitualmente inciden los diferentes agentes económicos que intervienen en nuestro país: la necesidad de una regulación de calidad. Son frecuentes las quejas de muchos empresarios acerca de la profusión de normas sobre un mismo tema que conducen a la confusión, hecho al que se une en ocasiones la falta de definición de cuál es la administración competente en ciertas materias.

La necesidad de una regulación de calidad queda reflejada en la iniciativa *better regulation* de la Comisión Europea. Así, la Comisión, en su página web (http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/index_en.htm) afirma en la presentación de esta iniciativa que el marco regulatorio en el que

los negocios operan es un factor clave de su competitividad, crecimiento y generación de empleo. Por todo ello, se establece que es necesario que la regulación sea simple y de alta calidad. De este modo, se afirma en este documento que esta iniciativa es una parte central de la renovada agenda de Lisboa lanzada en 2005.

En este sentido, Sánchez Graells (2006) indica que la calidad en la regulación exige que ésta sea proporcionada, orientada y diseñada para los fines que persigue, así como eficiente, accesible y transparente para los administrados. Adicionalmente, advierte que una normativa de calidad debe ser tan simple como sea posible y permitir el control en su aplicación y el control de la actividad de las administraciones públicas. Así, desde la UE se afirma que la calidad de las normas es un bien público en sí mismo en la medida que refuerza la credibilidad del gobierno y contribuye al bienestar de los ciudadanos, las empresas y demás intervinientes de la actividad económica. Balmaseda del Campo y Melguizo Esteso (2006) señalan que una buena regulación debe cumplir tres criterios: flexibilidad de la regulación, su calidad y contenidos y su exigibilidad. Así, estos autores señalan que la regulación, si está bien diseñada, corrige fallos de mercado, permitiendo una asignación de recursos más eficiente, y que, por lo tanto, cabría esperar una correlación entre las medidas regulatorias y la productividad total de los factores. En este sentido, en su trabajo muestran datos en los que se muestra una correlación positiva entre la productividad de los factores, por un lado, y la eficacia del sector público y la calidad de la regulación de las principales economías de la OCDE, por otro.

Sánchez Graells (2006) recoge los principios comunes que organismos internacionales como la OCDE y la UE han formulado para una regulación de calidad:

- (1) Necesidad: antes de introducir una nueva norma es preciso que las autoridades públicas evalúen si es necesaria su introducción, contemplándose otros medios.
- (2) Proporcionalidad: cualquier norma debe respetar el justo equilibrio entre las ventajas que ofrece y las limitaciones que impone; esto es, debe velarse por el equilibrio entre la carga que supone para los administrados y el objetivo o beneficio público perseguido con la norma.
- (3) Subsidiariedad: una regulación de calidad debe centrarse en los aspectos en los que la autorregulación no sea posible o insuficiente para alcanzar los objetivos perseguidos.
- (4) Transparencia: debe consultarse, en el proceso de elaboración de la norma, a los grupos interesados o afectados por la misma.
- (5) Responsabilidad: Deben existir canales de comunicación claros entre los administrados por la norma y la administración que emite la misma que permitan que los primeros hagan saber a la segunda dificultades relacionadas con su implementación o carencias de la norma.
- (6) Accesibilidad y simplicidad: Debe favorecerse el acceso al conocimiento de la norma, velando especialmente porque la misma sea sencilla de aplicar y de entender. Este principio es denominado de otra forma por Menéndez Menéndez (2006): seguridad jurídica.
- (7) Otros principios: corrección técnica, coherencia con el resto del marco regulatorio, claridad sobre los efectos de su cumplimiento e incumplimiento, revisión oportuna de las normas ante cambios de escenario, etc.

De forma bastante más sintética, Becker Zuazua (2006) afirma que las reglas deben ser pocas, transparentes y asequibles para un fácil cumplimiento. En cuanto a la situación de España respecto a su regulación, un estudio

elaborado por la OCDE para el periodo 1998-2003 la sitúa en el puesto 21 del total de las 30 economías analizadas, lo que la coloca en el lugar decimosegundo de la UE-15, superando solo a Francia, Grecia e Italia (Becker Zuazua, 2006).

4. PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA ANALIZADOS

Como ya se indicó, el presente estudio tiene por objeto evaluar, en alguna medida, el grado de modernización de las administraciones públicas en Gran Canaria, concretamente de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo de Gran Canaria y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, al tratarse estas tres de las administraciones públicas con mayor protagonismo en la isla. El grado de modernización de estas administraciones se ha medido en este estudio en relación a algunas de las recomendaciones emitidas por los trabajos incluidos dentro de la corriente Nueva Gestión Pública. Así, este trabajo se centrará en determinar en qué grado se utilizan determinadas prácticas o herramientas de gestión que facilitan o están relacionadas con la orientación hacia resultados y hacia el usuario, la medición, la evaluación y la rendición de cuentas. Estos elementos constituyen uno de los pilares de esta corriente teórica y que son propios, a su vez, de un estilo gerencial más profesionalizado y con mayor responsabilidad directiva. A la hora de medir el grado de uso de estas herramientas en las administraciones estudiadas no se ha analizado tanto el grado de corrección metodológica en cuanto a su uso, sino más bien si éstas son empleadas en su integridad o se trata únicamente de una aplicación parcial o incompleta que disminuye su eficacia en cuanto a los objetivos antes mencionados. Por otra parte, también se tratará de describir cómo es la gestión de dos recursos en los que son intensivas las administraciones públicas y que resultan estratégicos de cara a su adaptación al entorno actual: los recursos humanos y las tecnologías de la información y la comunicación y los sistemas de información. Antes de exponer los resultados de este trabajo, se recoge en

este apartado una breve descripción de estas herramientas de gestión y un conjunto de reflexiones sobre la gestión de los recursos humanos y las tecnologías de la información y comunicación.

Herramientas de gestión

Dentro de las herramientas de gestión por las que se cuestionó en las entrevistas se encuentran la planificación estratégica, el cuadro de mando integral u otros modelos de capital intelectual, la gestión por procesos y la gestión de la calidad. Respecto a la planificación estratégica, se ha estimado que ésta resulta fundamental para organizaciones del tamaño de las analizadas. La planificación estratégica constituye una técnica con origen en los años 70 y cuya utilización se centro inicialmente en las organizaciones con fines lucrativos. Sin embargo, su empleo en las organizaciones no lucrativas, ya sean públicas o privadas, no es ni mucho menos novedoso en la actualidad. Afrontar la planificación estratégica de una organización conlleva, entre otros, que ésta se plantee cuáles son sus fines principales, cuál debe ser su ámbito de actuación y cómo quiere ser en el futuro, esto es, lo que comúnmente se denominan misión y visión. Una definición más amplia de la planificación estratégica es la ofrecida por Berry y Wechsler (1995:159; en Álamo Vera, 2007) y que la describen como «[...] un proceso sistemático para dirigir la organización y su dirección futura en relación con su entorno y con las demandas de los grupos de interés externos, que incluye la formulación de estrategias, el análisis de las fortalezas y debilidades del servicio, la identificación de los grupos de interés del servicio, la implementación de acciones estratégicas, y la dirección de temas de interés». Por tanto, la planificación estratégica conlleva que las organizaciones se planteen sus objetivos a partir de un análisis previo de diagnóstico. En el presente estudio, además de intentar determinar si las administraciones analizadas cuentan o no con un plan estratégico, se ha tratado de comprobar en qué medida se trata de un mero plan que se elaboró en su día pero que no constituye realmente la guía de la gestión de la organización frente al hecho de que este plan oriente la

toma de decisiones. Para ello se ha preguntado a los entrevistados si las acciones incluidas en el plan tienen asignados responsables, si cuentan con un plazo para su realización y si se efectúan revisiones periódicas acerca de su cumplimiento. Con todo ello se trata de averiguar en qué medida este plan trasciende más allá de un documento e implica en su alcance a toda la organización.

Una herramienta muy en boga en los últimos años en gestión, relacionada también con la planificación y el control en las organizaciones, ha sido el cuadro de mando integral, que se aplicó inicialmente a empresas, pero que también ha sido utilizado más recientemente por organizaciones no lucrativas. Los orígenes del cuadro de mando se sitúan en Francia, donde recibió la denominación de *tableau de bord* y tuvo un importante desarrollo durante los años setenta (Mora Corral y Vivas Urieta, 2001), si bien Sulzer (1976) declara que es en este país donde mayor repercusión había tenido, su origen se halla en Estados Unidos en 1948. Dávila (1999) señala que si bien la idea de combinar indicadores financieros y no financieros no es exclusiva del cuadro de mando integral, este último supone que los indicadores sean elegidos a partir del concepto del propio CMI, y no a partir de la intuición de los responsables de la gestión.

De este modo, y ante la situación descrita en el apartado anterior, Kaplan y Norton (1997) proponen su modelo de CMI, el cual surge como consecuencia de la necesidad de construir recursos intangibles y capacidades y, a la vez, de cumplir con los objetivos económico-financieros propuestos. De esta manera, el CMI plantea continuar empleando indicadores de corte económico-financiero para evaluar la gestión, pero ya no de forma exclusiva (Kaplan y Norton, 1996). La razón para no basar toda la actuación de la organización en los indicadores de tipo económico financiero es que éstos cuentan la historia y los hechos pasados de las organizaciones, no resultando adecuados como guías para crear valor en el futuro a través de las inversiones en usuarios, proveedores, procesos, tecnología e innovación. En esta misma línea, Drucker (1993, en

Amaratunga, Baldry y Sarchar, 2001) advierte que las medidas tradicionales del resultado económico muestran las consecuencias de la gestión y no las causas de este resultado.

Frente a lo antes expuesto, el modelo de CMI propuesto por Kaplan y Norton, formulado originalmente para organizaciones con fines lucrativos, complementa los indicadores financieros con otras medidas que resultan ser inductores de la actuación futura. Para ello, el CMI contempla cuatro perspectivas: la financiera, la del cliente, la de procesos internos y la de formación y crecimiento -véase figura 1-. Con estas perspectivas adicionales a la financiera se pretende poder observar en qué modo las diferentes unidades de negocio de una empresa están creando valor para el futuro. Para cada una de estas perspectivas se formulan indicadores a través de los cuales se fijarán objetivos. Por lo tanto, el CMI puede ser visto como un conjunto de indicadores de diversa naturaleza, agrupados en cuatro perspectivas. La formulación de estos indicadores debe describir el conjunto de conocimientos, habilidades y sistemas de información que los empleados necesitarán (perspectiva del aprendizaje y crecimiento) para construir las capacidades estratégicas y las eficiencias (perspectiva de los procesos internos) que proporcionen valor al mercado (perspectiva de los clientes) y que conducirán finalmente a un mayor valor para los accionistas (perspectiva financiera) (Kaplan y Norton, 2000a). De esta manera, uno de los elementos más relevantes y novedosos de esta herramienta son las relaciones causa efecto enunciadas en la definición anterior. Así, el CMI se convierte en un sistema de gestión formal diseñado sobre la premisa de que el principal requisito para una gestión eficaz es la medición (Roos, 1996, en Hasan y Tibbits, 2000). En este sentido, el CMI tiene como objetivo principal traducir la misión de la organización en un amplio conjunto de medidas de actuación. De hecho, el CMI se convierte en un medio para implementar la estrategia, defendiendo sus autores que esta herramienta “[...] debe transformar el objetivo y la estrategia de una unidad de negocio en objetivos e indicadores tangibles” (Kaplan y Norton, 1997:23). En esta misma línea, Kaplan y Norton (2000b) afirman que las organizaciones que han implantado el CMI cuentan con un

sistema de gestión de su estrategia, ya que convierten a ésta en el elemento principal de la agenda organizativa, lo cual resulta en una mayor alineación de las actuaciones de la organización con esta estrategia, incluida la distribución de sus recursos. De esta manera, el CMI suple una de las deficiencias de los sistemas de gestión tradicionales: su incapacidad para enlazar la estrategia de la organización con sus acciones a corto plazo (Kaplan y Norton, 1996).

El sistema de gestión de la calidad es el conjunto de elementos interrelacionados de una empresa u organización por los cuales se administra de forma planificada la calidad de la misma, en la búsqueda de la satisfacción de sus clientes. Así, la Agencia de Evaluación y Calidad del Ministerio de Administraciones Públicas indica que, “en el ámbito de las organizaciones públicas, el concepto de calidad actual, ampliado a la dimensión de “excelencia”, constituye un marco integral de gestión aplicado a la propia organización en su conjunto. Responde a los principios de orientación a resultados y al 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”.

Existen diversos modelos de gestión de la calidad en las organizaciones. La mayoría de ellos consisten en una propuesta de elementos o prácticas que deberían darse en aquellas organizaciones que quieran alcanzar la calidad total. Sobre la base de ello, las organizaciones practican una autoevaluación y en función de los resultados se proponen objetivos y acciones que les conduzcan a mejorar estos resultados. Entre los modelos existentes se encuentran los basados en certificaciones internacionales (Normas ISO 9000), el modelo EFQM, el modelo Speyer, etc. En el ámbito de las administraciones públicas, concretamente la del estado, como consta en la resolución de 6 de febrero de 2006, de la Secretaría General para la Administración pública, por la que se aprueban directrices para el desarrollo de los programas del marco

general para la mejora de la calidad, se proponen los modelos EFQM, CAF y EVAM para que las unidades que integran esta administración hagan la fase de autoevaluación y propuesta de mejoras. También dentro de este decreto se establecen los programas de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios, el programa de cartas de servicios, el programa de quejas y sugerencias y el programa de reconocimiento.

Concretamente, el modelo EFQM se compone de nueve criterios reunidos en dos grandes grupos: los criterios *Agentes Facilitadores* y los criterios *Resultados*. Los primeros tratan sobre lo que la organización hace y aluden a factores causales cuyos efectos se materializan en los segundos. Los criterios que hacen referencia a "resultados" tratan sobre lo que la organización logra. Los "resultados" son consecuencia de los "agentes facilitadores", y los "agentes facilitadores" se mejoran utilizando el "feedback" de los "resultados".

Por otro lado, la gestión por procesos es un aspecto clave para la introducción de la reingeniería de procesos en las organizaciones, entendiéndose por esta última el conjunto de técnicas que busca mejorar los resultados de las organizaciones haciendo especial hincapié en los procesos. Por proceso se puede entender el conjunto de actividades que a partir de uno o más inputs crean un producto de salida que contiene el valor deseado para el cliente (Hammer y Champy, 1993). Así, Hammer y Stanton (1999) definen la gestión por procesos como un sistema gerencial que se caracteriza por su enfoque hacia los procesos de negocio como criterio que usa la dirección de la organización para su diseño y la asignación de responsabilidades. De este modo, la gestión por procesos se basa en la difusión de la cultura del proceso en la organización, la identificación de los responsables de los procesos, el alineamiento entre el proceso, la estructura organizativa y los sistemas de información, la orientación al usuario y la descentralización y el trabajo en equipo. Es preciso tener en cuenta que los procesos en el sector público están sujetos en gran medida a lo establecido normativamente, lo que puede suponer en ocasiones una limitación. Otros condicionantes son la cultura organizativa y

el escaso desarrollo de las TIC, cuestión esta última que se ha ido superando. La literatura sobre gestión por procesos distingue entre diferentes tipos de procesos; una de las clasificaciones se refiere a su naturaleza: procesos estratégicos, procesos operativos y procesos de soporte. Otra tipología los agrupa atendiendo a si son efectuados por una sola unidad o en su ejecución participan varias (unitarios y multifuncionales). Finalmente, cabe resaltar que un elemento clave de la gestión por procesos son los sistemas de información, los cuales deben recoger mediante los indicadores apropiados las mediciones de los aspectos clave de los procesos.

Los recursos humanos

Una de las áreas de gestión directamente afectada por las propuestas de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública es la referente a la gestión de los recursos humanos (RRHH). Los fines de eficiencia, eficacia y calidad en los servicios, alcanzables a través de prácticas de gestión características del sector privado, requieren de un cambio notable en la tradicional forma de gestionar el personal en el terreno de lo público. No obstante, a pesar de la importancia que tiene la corriente de la Nueva Gestión Pública, y de su repercusión directa en las materias relacionadas con la dirección de recursos humanos (en adelante, DRRHH), son muy pocos los estudios que relacionan ambos campos de trabajo. Así, por ejemplo, si se buscan los trabajos académicos publicados en la principal base de datos internacional de artículos de corte científico (SSCI, con 5.000 revistas del área de las ciencias sociales), en el bienio 2005-2007, que contengan los descriptores *Human Resource Management* y *public sector*, el resultado será 35 artículos. De éstos, siete son los que realmente se centran en los cambios que debe experimentar la dirección de recursos humanos (DRRHH) para mejorar el rendimiento de las organizaciones públicas.

Por otra parte, independientemente de la Nueva Gestión Pública, tanto el ámbito de trabajo de la DRRHH como su contribución al logro de los objetivos organizativos, hacen que sea un área de gestión estratégica en la dirección de cualquier organización. En este sentido, Brown (2004), en un breve trabajo sobre la DRRHH en el sector público, expone que ésta se encarga de la planificación del personal, su selección, formación, compensación, evaluación del rendimiento, establecimiento de condiciones de trabajo, desarrollo de carreras, auditorías, etc., y que, tanto teórica como empíricamente, se argumenta y se ha demostrado, respectivamente, su contribución al éxito de las empresas. Con estas características, la utilidad de la DRRHH para el sector público es incuestionable, ya que sus organizaciones necesitan llevar las prácticas de gestión de RRHH antes nombradas y, lógicamente, tienen unos objetivos que lograr.

Por los motivos expuestos en los dos párrafos anteriores, dedicaremos un poco más de espacio a la DRRHH, que al resto de tópicos abordados en el presente proyecto, con el fin de intentar encuadrar y ordenar un campo de estudio que si bien ha generado una explosión de trabajos para el sector privado, parece más resistente a los análisis serios para el sector público.

En general, la DRRHH en el sector público podría describirse como lo que en esta disciplina se conoce como administración de personal. Es decir, una gestión de las personas que se caracteriza por la burocracia, rigidez normativa que constriñe la toma de decisiones, especialización y fuerte delimitación de funciones en los puestos de trabajo, autoridad dependiente de la posición organizativa que se ocupa, retribución basada en el puesto en contraposición al rendimiento y diseño de prácticas que buscan la equidad y prevenir la arbitrariedad (por ej., criterios y métodos de selección de personal y de promoción interna) (Schroeder, 1992). Además, también es característica de este entorno la fuerte centralización de la DRRHH en un órgano, de forma que

los mandos participan muy poco en el diseño y ejecución de las prácticas de RRHH. El modelo de empleo en este sector es denominado “modelo basado en la carrera” que, según Ruíz Álvarez (2005), ofrece una gran seguridad en el trabajo, se accede mediante la acreditación de requisitos académicos y la superación de pruebas de conocimiento, el desarrollo de la carrera está en función de los puestos vacantes y del interés del empleado, y busca el tratamiento equitativo y no discriminatorio. De este modelo se ha dicho que es menos sensible que el basado en el puesto, propio del sector privado, a las demandas de los ciudadanos y que descuida la formación continua, ya que no se rige por criterios de eficacia. A su favor tiene la atención a valores públicos como la justicia y la equidad, y la baja dependencia del poder político.

En donde la DRRHH se ha desarrollado y mostrado su potencial, en el sector privado al igual que muchas de las prácticas de gestión hoy en día existentes, no se da un consenso total sobre qué tipo de DRRHH es la adecuada, si se adopta una visión universalista del tema, o de cómo debe actuar la DRRHH, si se asume una óptica contingente. No obstante sí hay acuerdo respecto a determinados temas, los cuales deben estar presentes en materia de RRHH en las organizaciones. Sobre éstos se ha articulado el contenido de las entrevistas mantenidas y también alrededor de los mismos giran los resultados comentados más adelante.

De todas formas, aunque no es un hecho totalmente generalizado, ya en el propio sector público se han ido introduciendo cambios en la DRRHH. Puestos a sintetizar su contenido, los trabajos de Gardner y Palmer (1997), Brown (1997), y Shim (2001) hablan de la desaparición de áreas fuertemente centralizadas, la implicación de los mandos mediante una mayor responsabilidad sobre sus equipos, la creación de puestos más polivalentes, estructuras menos piramidales y con menos categorías, evaluación del rendimiento, y abandono del criterio de antigüedad. Hay que resaltar, también,

que existen algunas críticas a esta evolución. Éstas se han centrado principalmente en el empeoramiento de las condiciones de trabajo, la disminución de las oportunidades de desarrollo de carrera y la reducción de efectivos (Black y Upchurch, 1999). Por su parte, la OCDE (2002a) ha destacado que la tendencia en DRRHH en el ámbito público es promover el compromiso de los empleados con los resultados y señala que es necesaria una revisión de los siguientes elementos clave en la DRRHH:

- La eficacia de los sistemas de reclutamiento y selección.
- Grado en que la formación proporciona las habilidades y actitudes que repercuten en el desempeño.
- El alineamiento entre los incentivos y rendimiento.
- Grado en que los sistemas de provisión de puestos y de rotación permiten el desarrollo de capacidades.
- Los sistemas de evaluación del rendimiento.
- La política retributiva, diversificando el sistema de compensación.
- Los criterios de la promoción interna (rendimiento vs. antigüedad)

También hay que destacar los resultados del informe sobre las tendencias en DRRHH encontradas en el ámbito público, elaborado por la OCDE (2005b), que podemos sintetizar en:

- Individualización de las políticas de RRHH, centrándose más en el rendimiento individual, en detrimento del trato igualitario para todos los empleados.
- Delegación de competencias en materia de RRHH a las diferentes unidades u organismos (por ej., procesos de selección, duración del empleo y retribución variable).

- Evitar el lado negativo que proporciona el carácter cuasi-vitalicio de la relación de empleo.
- Basar la selección en procesos que garanticen la idoneidad para el puesto de trabajo e incrementar su apertura al mercado laboral externo.
- Introducción de nuevos modos de empleo que se caracterizan bien por su asimilación a los existentes en el sector privado y/o su carácter temporal.
- Introducción de sistemas de evaluación del rendimiento.
- Introducción de sistemas de retribución relacionados con el rendimiento (OCDE, 2005b).

Ya en el territorio español, también hay que señalar que se han producido cambios en la DRRHH de las organizaciones públicas. No obstante, alineado con el sistema de gobierno descentralizado español, son iniciativas escasas y de administraciones concretas, que no suponen una evolución simétrica. Véase, por ej., el programa de incentivación de la productividad introducido en el Ayuntamiento de Aspe (Muelas Escamilla, 2003). En este sentido es de destacar, ahora sí de forma centralizada y con consecuencias directas para todo el sector, la reciente aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (Abril, 2007). El contenido de esta norma tiene unas importantes repercusiones en la gestión de los empleados públicos, ya que condiciona la evaluación del rendimiento, el desarrollo de carrera y los complementos retributivos de los trabajadores, entre otros aspectos, por lo que supone una oportunidad para mejorar la DRRHH pública.

Aún así, viendo los resultados de uno de los trabajos más recientes sobre el tema (Morris y Farrell, 2007): a) las organizaciones públicas que han introducido cambios, en el sentido que aquí estamos hablando, lo han hecho porque los

responsables políticos lo tenían en su agenda de trabajo, y b) muchas de las modificaciones han sido graduales, conviviendo nuevas formas de trabajo con el estilo tradicional, la voluntad e implicación de los gestores públicos es imprescindible y, también, es necesario abordar este proceso de una manera ordenada y planificada.

Finalmente, también se intentó determinar en qué medida las administraciones analizadas implementan instrumentos de control de la calidad de los servicios que contratan al exterior y en qué grado se reflejan esos sistemas o instrumentos en el contrato de cara a regular la relación entre la administración y el adjudicatario de la prestación del servicio contratado.

Los sistemas de información y la e-administración

El papel fundamental e imprescindible que hoy en día tienen los sistemas de información y las tecnologías de la información y de las comunicaciones (en adelante SITIC), para el desarrollo de una sociedad es algo tan obvio que no parece necesario explicarlo. Todos los ciudadanos hemos experimentado las mejoras que supone, por ejemplo, sacar un billete de avión y tramitar la declaración de la renta por Internet; usar un buscador para encontrar información sobre cualquier tema que nos interese; recibir información al instante en nuestro correo electrónico o teléfono móvil; seguir un curso de formación en una plataforma de teleformación; comprar entradas para cualquier espectáculo, hacer la compra o solicitar hora en el médico, vía Internet; usar el sistema GPS para movernos en una zona que desconocemos; y así, sucesivamente.

No obstante, circunscribiendo un poco más el objeto del análisis al terreno de la productividad, el consenso sobre la importancia de los SITIC también es

generalizado. Son varios los estudios que han mostrado que el uso de los SITIC han contribuido de forma sustancial al crecimiento de los países (Brynjolfsson y Hitt , 1996, Prasad y Harper, 1997 OCDE, 2001, Dans, 2001). Tales trabajos han considerado, entre otros elementos, la inversión en ordenadores personales y grandes equipos informáticos, y el gasto en personal del departamento de informática. En todos se constata como las inversiones en los mismos están asociadas a incrementos en la productividad empresarial.

A parte de invertir en capital TIC y en personal informático, también se ha analizado el impacto, en la productividad laboral, del uso de Internet en el trabajo. Así, se ha confirmado que el hecho de que las empresas y sus trabajadores usen Internet contribuye de forma positiva a la productividad y resultados empresariales (Goss, 2001, López Sánchez *et al.*, 2006). Adicionalmente, también se han constatado las repercusiones positivas de la inversión en *software* o aplicaciones informáticas (López Sánchez *et al.*, 2006).

El papel de los SITIC en la productividad se explica por la mejora que añade a cualquier actividad que se desarrolle sin su apoyo. Así, el uso de los SITIC permite menores costes de transacción en la producción de bienes y servicios; facilita la comunicación interna y externa de la organización; incrementa la transparencia y participación de los consumidores; reduce tiempo y costes; y, básicamente, debido a su efecto incremental en el potencial y en las capacidades personales y organizativas, se maximiza la productividad en el puesto de trabajo y en la organización.

El sector público no podía ser ajeno, y de hecho no lo ha sido, al *boom* que han supuesto los SITIC y, consecuentemente, al desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento. Al igual que en el sector privado, los beneficios derivados de la intervención de los SITIC en la gestión y servicios públicos son

evidentes: cercanía al ciudadano, transparencia, rapidez y agilidad, servicios no presenciales, independencia de horarios, descongestión en servicios presenciales, eficacia en la gestión, interconexión entre las distintas administraciones, etc. Así, la e-administración es ya un hecho en determinados servicios públicos (e.g., declaración de la renta, sistema RED de la Seguridad Social, servicios de empleo). En este sentido, desde la Administración Central se han tomado importantes iniciativas para incorporar los SITIC al sector público (e.g., Plan Avanza) con horizontes claros al respecto, como los fijados en la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas, que obliga a las Administraciones a poner todos sus servicios en línea en 2009. Por lo tanto, no se entiende una Administración moderna sin el uso de los SITIC.

No obstante, la evolución no ha sido igual en todos los niveles de la Administración, existiendo una varianza importante entre los mismos. Por otra parte, la velocidad con la que progresa y cambia todo el conocimiento relacionado con los SITIC requiere de una estructura profesional adecuada a esa velocidad y cambio continuo. Esa estructura no debe estar organizada sólo bajo criterios organizativos característicos del sector público (hacemos referencia principalmente a estructuras verticales, rígidas, con una fuerza de trabajo proveniente del modo de empleo de carrera interna clásico del sector), sino que tiene que consistir en una estructura dotada de mecanismos ágiles (externalización y alianza con empresas y otras instituciones) que le permitan seguir y aprovechar el desarrollo de los SITIC. Así, a modo de ejemplo, hace un año aproximadamente que se lleva emitiendo el DNI electrónico y todavía, en Canarias, prácticamente no hay servicios públicos en los que pueda emplearse como firma digital.

5. METODOLOGÍA

Como ya se indicó, el presente estudio tiene por objeto evaluar el grado de modernización de las administraciones públicas en Gran Canaria; concretamente, las administraciones analizadas han sido la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo de Gran Canaria y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, al tratarse estas tres de las administraciones públicas con mayor protagonismo en la isla. El grado de modernización de estas administraciones se va a evaluar en este estudio a través de algunas de las recomendaciones emitidas por los trabajos incluidos dentro de la corriente Nueva Gestión Pública. Concretamente, este trabajo se centra en determinar en qué medida se utilizan determinadas prácticas o herramientas de gestión que facilitan el logro de la eficacia, la orientación a resultados y al usuario, la medición, la evaluación y la rendición de cuentas. Estos elementos forman parte de los fundamentos de esta corriente teórica y que son propios, a su vez, de un estilo gerencial más profesionalizado y con mayor responsabilidad directiva. Por otra parte, también se describe la gestión de dos recursos en los que son intensivos las administraciones públicas y que resultan estratégicos de cara a su adaptación al entorno actual: los recursos humanos y las tecnologías de la información y comunicación y los sistemas de información. Finalmente, también se ha tratado de averiguar si existen medidas en marcha que tengan como objeto velar por la calidad de la regulación. El instrumento de investigación empleado ha sido la entrevista a personas implicadas en la gestión de las administraciones públicas. En total fueron entrevistados 16 empleados públicos: tres del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, tres del Cabildo de Gran Canaria y 10 de la Comunidad Autónoma de Canarias. Así mismo, se efectuaron diversos contactos que tenían como objeto precisar la información extraída en las entrevistas. Los entrevistados seleccionados fueron los que por razón de su puesto podrían estar implicados en el diseño o gestión de las herramientas de gestión o recursos analizados o que por su

responsabilidad en la organización deberían conocerlos. En el anexo 1 se incluye un ejemplar del guión que se empleó en estas entrevistas.

Además de las entrevistas a profesionales de la gestión pública, se han llevado a cabo encuestas a empresarios, representantes de asociaciones empresariales y/o altos directivos de empresas privadas que han tenido como objeto básicamente medir el grado de satisfacción de estos agentes sociales con las administraciones públicas. A su vez, se les preguntó por su opinión acerca de cuáles son los principales problemas de las administraciones públicas y cuáles son los retos más importantes que tienen pendientes para mejorar su actuación. En total se hicieron 37 encuestas. En el anexo 2 figura el cuestionario empleado.

6. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente epígrafe tiene como objeto ofrecer una imagen rápida de las administraciones estudiadas a través de algunas variables relacionadas con su dimensión como organizaciones. Para ello se ofrecen algunos datos relacionados con el volumen de recursos que gestionan y el número de personas a las que dan empleo.

Comunidad Autónoma de Canarias

La Comunidad Autónoma de Canarias fue creada a través de la aprobación del Estatuto de Canarias mediante la ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto y fue reformado a través de la ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. En el título II del Estatuto se establecen las competencias que le corresponden a la

Comunidad Autónoma de Canarias. El proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2008 recoge un presupuesto total para esta administración de 7.163.141.188 euros, lo que representa un incremento del 8,6% respecto al del ejercicio anterior. Si se analiza el estado consolidado que considera los recursos que recibirán o generarán los organismos autónomos y otras entidades integradas en la CAC, los recursos ascenderán a 7.710.513.044 euros, siendo el aumento respecto a 2007 del 8,7%. En cuanto al origen de estos recursos, la práctica totalidad procede de operaciones corrientes (90,6%). Así mismo, casi la mitad del total de los recursos que financiarán los gastos presupuestados en este proyecto de ley proceden de transferencias corrientes (49%). Estas transferencias proceden mayoritariamente de la administración estatal. Le sigue en importancia el capítulo dedicado a los impuestos indirectos, que suponen el 23,7% de los recursos totales. Los impuestos más relevantes son el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el IGIC. Por su parte, los impuestos directos aportan el 12,6% de la financiación de los gastos integrados en este estado consolidado, con origen principalmente en el impuesto de la renta de las personas físicas.

Si se analiza el estado consolidado para 2008, la aplicación de estos recursos se traduce principalmente en operaciones corrientes (78,2%), donde el capítulo de gastos de personal integra el 35,4% del total de los recursos, con un crecimiento respecto a 2007 del 11,7%. El 40% de este capítulo 1 está integrado en la función de Educación y otro 39% en el Servicio Canario de Salud. El siguiente capítulo en importancia en el estado consolidado es el de transferencias corrientes (23,3% del total de recursos). Estas transferencias tienen como destinatarios principales a los cabildos, familias e instituciones sin fines de lucros, ayuntamientos y universidades. Por su parte, las inversiones reales en este estado consolidado de gastos alcanzan el 11,8% de los recursos estimados. Si se analiza la distribución del gasto por funciones, el 39% de los recursos se destinará a Sanidad, mientras que el 22,2% a Educación. Le sigue

a distancia la función Infraestructuras básicas y transportes con un 7,1% del total de los recursos.

En lo que al volumen de personal se refiere, el anexo dedicado a esta materia en el proyecto de ley de presupuestos generales para 2008 incluye un total de 35.526 puestos reales y 784 puestos vacantes. Del total de estos puestos reales, 23.636 son personal docente de primaria, secundaria y de régimen especial y educación de adultos. Así, en la cuenta general para 2006 de la CAC se incluye un total de 37.729 empleados públicos, de los que 25.765 son docentes no universitarios, 2.170 personal de la administración de justicia y el resto se encuentra integrado en la administración general. A estos puestos habría que añadir los integrados en el Servicio Canario de Salud que representan 19.673 puestos reales y 829 vacantes. Por su parte el Servicio Canario de Empleo acoge 461 puestos reales y 59 vacantes. Todo ello supone que la CAC está integrada al menos por más de 56 mil trabajadores.

Cabildo de Gran Canaria

El Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce a los Cabildos Insulares su condición de Instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de Gobierno Insular, además de Autonomía plena en los términos establecidos en la Constitución. La Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 41,1 establece que los Cabildos, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rige por las normas de la misma en cuanto a organización y funcionamiento, sin perjuicio de lo previsto en su legislación específica. Así mismo, el artículo 8 del Estatuto de Canarias establece que “Las islas se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias. Las competencias que, en el marco del presente estatuto, les atribuyan las leyes

del Parlamento de Canarias, serán ejercidas a través de los Cabildos”. Por lo tanto, la apuesta por los Cabildos está clara (Sarmiento Acosta, 1998). En la actualidad el gobierno de esta entidad local está integrado por 18 consejerías: Cooperación institucional y solidaridad internacional, Cultura y patrimonio histórico y cultural, Deportes, Desarrollo económico, obras públicas e infraestructuras y transportes, Educación y juventud, Empleo, desarrollo local e igualdad, Hacienda, Industria, comercio y artesanía, Medio ambiente, Patrimonio, Política social y sociosanitaria, Política territorial, Presidencia, Recursos humanos y organización, Seguridad y emergencia, Turismo, innovación tecnológica y comercio exterior, y Vivienda y arquitectura, agricultura, ganadería, pesca y aguas.

El presupuesto consolidado para 2007 del Cabildo de Gran Canaria mostraba una previsión de recursos económicos para el actual ejercicio de 586.931.636,73 euros. El origen principal de estos recursos (47,6%) se halla en el capítulo de impuestos indirectos y vienen constituidos por los tributos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. El siguiente capítulo en importancia es que integra las transferencias corrientes procedentes de otras administraciones (31% del total de recursos previstos). Estas transferencias proceden fundamentalmente de la Comunidad Autónoma de Canarias (52%) y de la Administración General del Estado (47%). En cuanto a la aplicación presupuestada de estos recursos, el capítulo de mayor relevancia cuantitativa es el de transferencias corrientes. Estos desplazamientos de recursos tenían como destinatarios principales a los ayuntamientos de la isla (62%), a consorcios como la Autoridad Única del Transporte (10,1%) y transferencias para actividades culturales (7%). El siguiente capítulo de gastos por volumen de recursos es el capítulo 2 de gastos corrientes en bienes y servicios con un 22,12% de los recursos del estado consolidado, seguido por el capítulo de gastos de personal que contiene el 16,6% de los créditos iniciales del mismo.

Esta administración integra un total de 1.521 puestos de trabajo, de los que 717 son de funcionarios y 804 de contratados laborales. Las cifras anteriores no incluyen el personal contratado o vinculado a organismos autónomos o empresas públicas propiedad de esta administración.

Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

El gobierno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria contiene en la actualidad nueve áreas de gobierno bajo ocho concejales electos y un director de área de gobierno. Así mismo, existen ocho concejalías delegadas y cinco concejalías de distrito. Este ayuntamiento cuenta con un presupuesto para 2007 que en sus créditos iniciales contenía 313.660.000 euros. La mayor parte de estos recursos procede de transferencias corrientes de otras administraciones (47,5%), seguidas en importancia por los impuestos directos (IBI, IAE) y que representan un 26,7% del total del presupuesto. Así mismo, una parte considerable del presupuesto de 2007 procedía de la venta de activos (10,1%). Ya en la vertiente de gastos se observa que el capítulo al que se dedica la mayor parte de los recursos es el de personal (35,9%), seguido de cerca por el de gastos corrientes en bienes y servicios (29,4%). De esto modo, las operaciones corrientes suponen el 80,2% del total del presupuesto de gastos. Finalmente, las inversiones reales estaba previsto que supusieran el 17,3% del total de los recursos.

En cuanto al personal contratado, esta administración integraba en noviembre de 2007 un total de 2.210 puestos de trabajo, de los que 1.125 son funcionarios y 1.085 contratados laborales. Estos datos no incluyen el personal vinculado o contratado por los organismos autónomos dependientes de esta administración o empresas públicas de su propiedad.

7. RESULTADOS

Dentro de este apartado se comentan, en primer lugar, los resultados obtenidos en las entrevistas a responsables de la gestión en administraciones públicas y, posteriormente, los resultados alcanzados en las encuestas a empresas.

7.1. Comunidad Autónoma de Canarias, Cabildo de Gran Canaria y Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria: resultados obtenidos.

Planificación y control

Dentro de este apartado se incluyen los resultados obtenidos tanto en relación al uso de la planificación estratégica como al empleo de modelos de capital intelectual. Como ya se ha indicado, un apartado de las entrevistas está dedicado a detectar si en las administraciones analizadas se practican procesos de planificación estratégica. La importancia de este proceso radica en que organizaciones de la envergadura como las estudiadas necesitan de un proceso formal que les ayude a identificar prioridades tras un diagnóstico tanto interno como externo, reflexionando sobre el modelo de administración que desearían tener para el futuro. En este sentido, ninguna de estas tres administraciones posee un plan estratégico donde se plasmen las cuestiones antes citadas. En el caso del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, no se ha abordado la planificación estratégica de la organización, por lo que los diferentes servicios y unidades no cuentan con objetivos formales ni se llevan a cabo procesos periódicos de revisión o rendición de cuentas. Tampoco se ha identificado la existencia de documentos de planificación para cuestiones o temas clave específicos, a excepción de los preceptivos a nivel urbanístico. No obstante, existen algunos servicios o departamentos administrativos que sí

trabajan por objetivos, pero éstos son propuestos por su responsable administrativo; se trata de una fórmula de trabajo que adopta el servicio en cuestión por decisión propia, por lo que los objetivos planteados son los que estime el responsable de ese servicio y la implicación de sus miembros en el mismo es una decisión individual. Como consecuencia de ello, la estructura de los programas contemplada en la elaboración del presupuesto de la institución no responde a la verdadera finalidad de la clasificación funcional. Dentro del grupo de entrevistas efectuadas a trabajadores de este ayuntamiento, el director general de organización comunicó que el actual gobierno de la entidad tiene como objetivo prioritario llevar a cabo la formulación del plan estratégico de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. Este plan estratégico contará con un responsable de su realización y con una unidad administrativa de apoyo para su mantenimiento y actualización. Transitoriamente, y hasta que este plan estratégico esté culminado, los responsables políticos de la organización desarrollarán para cada área de gobierno un plan de acción a partir, fundamentalmente, del programa marco, que consiste en un plan desarrollado a partir del programa electoral, y de las funciones y competencias de cada área. Lógicamente, no existiendo plan estratégico, no se ha utilizado hasta este momento ninguna herramienta de capital intelectual que facilite su operativización. Tampoco se señaló en las entrevistas llevadas a cabo que se tenga previsto diseñar y emplear herramientas de este tipo.

En cuanto al Cabildo de Gran Canaria se refiere, la situación es bastante similar a la del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Esta entidad local contrató a finales de los noventa la realización del plan estratégico de la isla de Gran Canaria, resultando un documento que planteaba objetivos y acciones para diversas áreas tanto económicas como sociales que no se asumió, al menos de manera formal, como instrumento para la gestión de la corporación. También se elaboró, mediante su contratación al exterior, un plan de modernización de la entidad (plan director 2002-03) con acciones relacionadas con el diseño organizativo y la prestación de los servicios. Al igual

que en el caso del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, la situación antes descrita no supone que no haya determinadas unidades o servicios administrativos que hayan asumido la gestión por objetivos, pero constituyen casos aislados y procesos voluntaristas iniciados por los responsables administrativos de algunas áreas. Así, hay unidades que están tratando de introducir herramientas de planificación como el cuadro de mando. Del mismo modo, no se identificó ninguna unidad que tuviera como competencia específica la planificación de la organización ni planes para cuestiones clave, a excepción de los relacionados con la planificación territorial competencia de esta administración. Por otro lado, los programas contemplados en el presupuesto de la corporación para 2007 no integran ni objetivos específicos para los mismos expresados a través de indicadores ni una descripción o justificación de estos programas.

La Comunidad Autónoma de Canarias tampoco posee actualmente un plan estratégico para esta administración. No obstante, sí existe un documento de planificación con objetivos y acciones para el conjunto del archipiélago: el Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006. Las acciones recogidas en este documento están relacionadas, fundamentalmente, con el desarrollo económico y social de la región, no estando dedicado a aspectos organizativos de las unidades integradas en la administración autonómica, por lo que no contiene una reflexión sobre el modelo de gestión en esta administración, con excepciones puntuales como puede ser la medida propuesta para el fomento de las tecnologías de la información y las comunicación en el sector público. Este trabajo de planificación ha sido aprovechado para las convocatorias de fondos estructurales europeos, habiendo dado lugar, y sobre la base también de las directrices recogidas en el Marco de Apoyo Comunitario para las intervenciones estructurales en las regiones españolas del objetivo 1, al Programa Operativo Integrado de Canarias para el periodo 2000-2006. Actualmente está en fase de aprobación por parte de la Comisión Europea el programa operativo integrado para el periodo 2007-2013. Por otro lado, sí

existen diversos planes para diferentes cuestiones de interés o competencias y que integran objetivos y acciones. El conjunto de planes con los que cuenta esta administración, según lo publicado en su página web son (<http://www.gobcan.es/canariasporlaspersonas/?page=detalleplanes.htm&id=39>):

- II Plan Canario sobre Drogas (2003-2008)
- Plan Canario de actividades extraescolares y servicios compl.
- Plan Canario de Inmigración (2005-2007)
- Plan Canario de Investigación, Desarrollo, Innovación y Difusión (I+D+i+d 2007-2010)
- Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales
- Plan de Acción Social y Ordenación de las Infraestructuras de la isla de Fuerteventura
- Plan de Atención Sociosanitario en Venezuela para Canarios de más de 65 años
- Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006)
- Plan de infraestructura socio-sanitaria área mayores (2001-2006)
- Plan de Infraestructuras y Calidad Turística de Canarias
- Plan de integración social contra la pobreza y la exclusión social (1999-2008).
- Plan de Reducción de la Siniestralidad laboral (2005-2008)
- Plan de Salud de Canarias (2004-2008)
- Plan de Seguridad de Canarias
- Plan de Vivienda de Canarias (2005-2008)
- Plan Específico de Protección Civil y Atención de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Canarias por riesgos de fenómenos meteorológicos adversos (PEFMA).
- Plan Estratégico de Empleo para Canarias (2002-2006)
- Plan Forestal de Canarias
- Plan General de Servicios Sociales (1999-2010)
- Plan Integrado Canario de I+D+I 2003-2006

- Plan Integral de Residuos de Canarias (2000-2006)
- Plan Integral del Menor en Canarias (1998-2008)
- Plan Sectorial de Escuelas Infantiles.
- Programa Canario para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2002-2006)
- Programa Socio sanitario de atención a la discapacidad en Canarias (2005-2010)
- Plan estratégico de la Biblioteca de la Consejería de Economía y Hacienda.

En ocasiones estos planes no profundizan en acciones relacionadas con las reestructuraciones organizativas que deberían producirse en las áreas de gobierno o servicios administrativos responsables de su ejecución para obtener una mayor eficacia o eficiencia. También se observa, en algunos de los documentos a los que hemos tenido acceso, que no queda claro el reparto de responsabilidades entre unidades o servicios de las distintas acciones propuestas. Más frecuente es aún el que no se planteen objetivos concretos en estos planes a través de indicadores relacionados con las acciones y objetivos propuestos. Así mismo, en las diferentes entrevistas efectuadas a empleados públicos de la CAC se ha detectado que las dinámicas de planificación y control no están extendidas de forma genérica por esta organización. En este sentido, se puede afirmar que no es práctica habitual la fijación de objetivos a los responsables de la gestión en sus diferentes niveles ni la rendición de cuentas regular sobre el alcance de estos objetivos.

Frente a esta situación generalizada existen excepciones importantes como la que constituye el Servicio Canario de Salud. Este organismo autónomo, vinculado a la Consejería de Sanidad, no tiene en la actualidad un plan estratégico, pero sí cuenta con varios planes para ciertas cuestiones de su competencia, entre los que destaca el plan estratégico de atención primaria para el periodo 2006-2009. Así mismo, el Servicio Canario de Salud cuenta con un instrumento denominado Plan de Gestión Convenida (PGC) a través del cual se establecen objetivos a las diferentes gerencias en las que se estructura

este servicio. Este PGC fija objetivos para los distintos centros de atención primaria y para hospitales, existiendo incentivos salariales vinculados al cumplimiento de estos objetivos para el personal, si bien la cuantía de estos incentivos es pequeña y se vienen aplicando desde hace dos años. Conviene resaltar dentro del Servicio Canario de Salud el caso del Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín. Este hospital cuenta con una unidad de planificación dedicada al diseño, mantenimiento y actualización de las herramientas de planificación, entre las que se encuentra un plan estratégico para el periodo 2005-2008 y un cuadro de mando. Este plan estratégico se ha desagregado en acciones concretas asignadas a diferentes responsables y cuentan con indicadores a través de los que se concretan estos objetivos. Así mismo, forman parte de las rutinas organizativas reuniones periódicas de rendición de cuentas acerca del grado de cumplimiento de estos objetivos. Los objetivos integrados en este plan estratégico están alineados con los establecidos en el PGC del Servicio Canario de Salud.

Otros servicios o áreas de la CAC que cuentan con prácticas de planificación y control a partir de las que se imponen objetivos a los empleados públicos son algunos de los integrados en la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. De esta forma, esta consejería cuenta con una oficina de planificación y estadística. En esta consejería se elabora anualmente el informe general del curso escolar próximo y que se remite al Consejo Escolar y donde se establecen objetivos y acciones concretas con responsables a nivel de direcciones generales. En algunas de éstas como la Inspección General de Educación y la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos llevan a cabo una desagregación de los objetivos entre los trabajadores de estas áreas, efectuándose revisiones periódicas de su cumplimiento. En este caso, y a diferencia de la realidad del Servicio Canario de Salud, no existen incentivos salariales asociados al cumplimiento de los objetivos.

Gestión de la calidad

El empleo de los modelos de calidad para efectuar diagnósticos e identificar áreas de mejora es quizás una de las prácticas más extendidas entre las administraciones públicas analizadas. En el caso del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, una parte importante de sus servicios han obtenido la certificación de calidad ISO 9001:2000. Así, en su página web aparecen como poseedores de estas certificaciones los departamentos municipales de Alumbrado, Atención al Ciudadano, Concesión de Licencias, Cultura, Turismo y Carnaval, Informática, Intervención General, Oficina Municipal de Información al Consumidor, Órgano de Gestión Económico Financiera, Patrimonio, Policía Local, Salud Pública, Tributos y Exacciones, Unidad de Protección Ciudadana y Unidad Integral del Agua. El proceso de obtención de certificaciones comenzó en 2002 y el ayuntamiento cuenta con una unidad de calidad de los servicios públicos. Sin embargo, y según señalan los entrevistados, las mejoras a introducir identificadas como consecuencia de las evaluaciones no se ha traducido como objetivos prioritarios por parte de los responsables últimos de la gestión en esta corporación a lo largo de estos últimos años, por lo que la eficacia de estos procesos ha sido parcial.

Por su parte, en el Cabildo de Gran Canaria solo cuenta con certificación de calidad el Instituto Insular de Deportes de acuerdo con la norma ISO 9001:2000. Así mismo, también se encuentra en estos momentos efectuando la autoevaluación de cara a obtener esta certificación la oficina de atención al ciudadano de la corporación insular. De este modo, no ha habido un apoyo institucional a la aplicación de los modelos de calidad.

En el caso de la CAC, las competencias sobre la calidad de los servicios públicos recae en la Inspección General de Servicios, departamento integrado en la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad. Dentro de las iniciativas emprendidas por este departamento se encuentran los premios anuales a la calidad del servicio público en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que, como se indica en la página web de esta administración, tienen por finalidad premiar a los órganos y entidades dependientes de la Administración Pública de la CAC 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. Actualmente se encuentra en curso la resolución de la segunda convocatoria de estos premios; en su primera edición este premio recayó en el Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín. Por otro lado, en 2001 se aprobó la Resolución de 10 de enero por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de diciembre de 2000, que promueve la implantación de sistemas de calidad en las unidades administrativas en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. En esta resolución se acuerda: 1) fomentar la autoevaluación, como sistema de control interno de cada Centro Directivo; 2) perfeccionar la función directiva; 3) propiciar las prácticas de gestión orientada a los resultados e incorporar progresivamente la "dirección por objetivos"; 4) estimular la mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos; y 5) detectar insuficiencias, redefinir procedimientos y modificar procesos. A pesar de la aprobación de esta normativa, no se han puesto en práctica de forma generalizada la aplicación de los modelos de gestión de la calidad para llevar a cabo diagnósticos y formular acciones de mejora.

Otra de las iniciativas llevadas a cabo por la Inspección General de Servicios de la CAC consiste en la promoción de la confección de las cartas de servicios. Actualmente existen en torno a 23 cartas de servicios de diferentes departamentos, organismos o empresas de la administración autonómica aprobadas por la Inspección General de Servicios. Estas cartas de servicios

contienen, básicamente, una descripción de los servicios que presta la unidad, sus compromisos de calidad en la prestación de los servicios, indicadores para medir su actuación y compromiso y mecanismos para atender sugerencias y reclamaciones. Actualmente no se controla el cumplimiento del contenido de estas cartas de servicio una vez aprobadas ni existen incentivos para que los diferentes servicios o unidades las elaboren.

Sin embargo, existen determinadas áreas o unidades como la Dirección General de Formación Profesional, la Agencia Canaria de la Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria y la Inspección General de Educación, todos pertenecientes a la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, que han obtenido la certificación de calidad ISO 9001:2000. En el caso de la primera fue obtenida en 2005, mientras que a los otros dos les han sido concedidas en 2007. Así mismo, 19 centros de enseñanza secundaria, todos ellos con enseñanzas de formación profesional, han obtenido también este sello de calidad en 2007. Seis de estos centros se encuentran en Gran Canaria. Por su lado, el Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín ha aplicado el modelo EFQM. Un elemento común a todas estas unidades de la CAC es que la implementación de la planificación y gestión por objetivos descrita en el apartado anterior ha surgido tras la aplicación de los modelos de calidad.

Gestión por procesos

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria contrató a una empresa la identificación y descripción analítica de todos sus procesos de gestión. Sin embargo, esta herramienta no se ha utilizado a lo largo del tiempo para provocar reingeniería de procesos. Las mejoras fueron introducidas únicamente en el momento de llevar a cabo su identificación y análisis, pero este trabajo no ha sido empleado de forma continua para revisar el estado actual de los procesos e introducir mejoras.

De forma similar, el Cabildo de Gran Canaria también ha realizado la identificación de sus procesos de gestión y los ha documentado, describiendo los diferentes pasos y servicios o unidades implicadas en su realización. Como consecuencia de este trabajo, se introdujeron mejoras y favoreció que algunos procesos se informatizaran. Sin embargo, no se ha controlado, de forma general, los resultados de estos procesos a través de indicadores formulados para cada uno de ellos, por lo que las mejoras desde la reingeniería de los procesos ha sido limitada. Los cambios que se introducen se limitan generalmente a los que vienen impuestos por cambios en la normativa que afecta a los diferentes procesos.

Por su parte, la CAC ha contratado la identificación, descripción e informatización de los procesos de gestión a un grupo de investigadores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Actualmente este trabajo se ha efectuado en diversos servicios de la Consejería de Economía y Hacienda y en algunos de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad. El trabajo realizado ha supuesto la identificación de todos los procesos, su descripción analítica y su informatización, siendo el objetivo fundamental de este trabajo el hacer posible la tramitación electrónica de los procesos. En cuanto a la reingeniería de procesos, ésta se produjo en el momento de abordar cada uno de ellos como consecuencia de este trabajo, por lo que ante su descripción formal como proceso previo a su informatización se introdujeron mejoras. Sin embargo, el trabajo no ha incluido la formulación de indicadores para controlar el rendimiento o eficacia en estos procesos, por lo que la introducción de la mejora continua como consecuencia de este trabajo se halla limitada.

Recursos humanos

El apartado correspondiente a la descripción de la DRRHH, en el contexto de la modernización, comenzaba citando la escasez de trabajos que abordan las reformas que deben hacerse, en materia de RRHH, para modernizar la gestión pública. Esta carencia de reflexiones y de conocimientos se refleja en el grado en que esta función directiva ha experimentado cambios respecto a los criterios que establece la NGP. Si hubiera que resumir en pocas palabras lo encontrado en este trabajo, la síntesis sería: en general, el sector público se caracteriza por practicar una DRRHH de tipo administrativo, centrada principalmente en la realización de procesos administrativos y en el cumplimiento de las correspondientes normativas laborales.

Ese nivel de desarrollo de la función es necesario (en todos los sectores y principalmente en el público debido a su alto grado de reglamentación), pero si no se práctica a otro nivel no se podrá lograr que la DRRHH contribuya a los tan deseados fines de eficacia, eficiencia, orientación al usuario, etc. Prueba de ello es la reciente aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, en el mes de abril de este año, en el que, por ejemplo, se establece la obligatoriedad de evaluar el rendimiento de los trabajadores y que ello tenga repercusiones salariales. En la misma línea, se está institucionalizando el uso de sistemas de gestión de la calidad en el sector público y los principales modelos que se proponen para ello (EFQM, CAF y EVAM) dan una importancia clave a todos los temas relacionados con la gestión de las personas. Por tanto, la tendencia, tanto en la normativa como en los modelos que condicionan la gestión de RRHH, es a que la DRRHH evolucione e incorpore nuevas prácticas.

Para evaluar el estado de la DRRHH, ésta se ha analizado a dos niveles: por una parte, el grado en que funciona correctamente a nivel operativo y, por otra, constatar la medida en que cumple con los principios derivados de las mejores

prácticas o prácticas del alto rendimiento en materia de RRHH. El ajuste de la DRRHH a estos principios es lo que hace posible que influya positivamente en el rendimiento de la organización, pero ello no es posible si a nivel operativo se actúa de forma deficiente.

Nivel operativo

Una cuestión básica es que si no existe un departamento o unidad especializada en materia de DRRHH es difícil, sobre todo en organizaciones grandes como las que aquí estudiamos, que se diseñen y ejecuten las prácticas de RRHH. En las tres instituciones estudiadas, hasta la fecha, existen departamentos o unidades responsables de RRHH, pero actuando principalmente a un nivel administrativo-legal. Por lo tanto, así, es muy difícil que exista una DRRHH que de manera formal y para toda la organización añada valor. Las unidades de RRHH están alejadas del resto de unidades y no tienen en cuenta sus necesidades para el diseño de prácticas de RRHH.

Por otra parte, en el ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y en el Cabildo Insular de Gran Canaria existe cierta descentralización de la función de RRHH en el resto de departamentos, si bien ello no es el resultado del diseño formal e intencionado de la función. Es la consecuencia de iniciativas particulares, de determinadas unidades, que hacen que apliquen determinadas prácticas de RRHH, mientras que el resto no lo hace. Por lo tanto, se sigue careciendo de un modelo de gestión que coordine todas las actuaciones, que dé coherencia a las mismas en toda la organización y que alinee las actuaciones en materia de RRHH con los objetivos de la institución. En el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, se cuenta con la Dirección General de la Función Pública y las Secretarías Generales Técnicas de cada una de las consejerías. A parte, la Consejería de Educación,

Universidades, Cultura y Deportes cuenta con una Dirección General de Personal para el personal docente no universitario, el Servicio Canario de Salud con una Dirección General de RRHH y la Viceconsejería de Justicia y Seguridad ostenta la jefatura superior de personal de los recursos humanos asignados a justicia y seguridad. Esta descentralización de la DRRHH, sin una coordinación general, hace que no exista uniformidad en la DRRHH de toda la Administración Autónoma. Esto último es lógico en una organización de esta complejidad, pero el defecto está en la baja coordinación entre las diferentes unidades con competencias al respecto. Por otra parte, si como ya se citó, una de las tendencias, según la OCDE (2005), es la descentralización de las competencias a diferentes unidades, esto se da en los casos del Servicio de Canario de Salud, Servicio Canario de Empleo y en el área de Educación, pero el resto no cuenta con departamentos específicos para la gestión de RRHH. En este sentido, se verá como en el caso concreto del Servicio Canario de Salud se cuenta con una política de RRHH algo más elaborada que en el resto de centros de la Administración Autónoma.

Respecto a la planificación de RRHH, nos encontramos con que mayoritariamente no se rige por un modelo racional con criterios tales como carga de trabajo, nuevos servicios, demandas de los ciudadanos, etc. No obstante, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, en las áreas que cuentan con unidades de RRHH propias, sí se usan criterios de demanda de servicios en la planificación del profesorado y del personal de los servicios sanitarios. En el caso del Cabildo se cuenta con un estudio sobre las cargas de trabajo y necesidades de los diferentes servicios, pero no se han utilizado los resultados.

En cuanto al uso, cuando resulta necesario, de mecanismos de flexibilidad para la organización del trabajo y de la gestión de RRHH del tipo contratación a tiempo parcial y externalización de servicios, la posición de las tres

instituciones es similar: en este terreno se ha avanzado y hoy en día es más importante contar con posibilidades para realizar una redistribución interna de efectivos que para su incorporación del exterior. En el caso de la Administración Autonómica es una demanda frecuente, siendo los principales impedimentos para ello la poca coordinación entre consejerías y, el más limitador de todos, la poca flexibilidad que deja la normativa aplicable al respecto. Se han tomado iniciativas en algunos centros, como un estudio realizado para organizar la plantilla por competencias, pero no se ha podido llevar a cabo.

También, desde el punto de vista operativo, es clave contar con herramientas eficaces para gestionar el comportamiento de los trabajadores, tanto vía incentivos, en el caso del buen rendimiento, como a través de la penalización, en las situaciones de mal rendimiento. Aquí se presenta uno de las principales deficiencias del sector público y de las tres instituciones de este estudio. En el caso de los incentivos, en el ayuntamiento no se usan, si bien uno de sus departamentos sí lo hace. Respecto a las penalizaciones por bajo rendimiento, al no evaluarse el mismo, no se aplican, existiendo las sanciones recogidas en la normativa aplicable. Estos mecanismos, mayoritariamente, no gestionan el bajo rendimiento en el puesto, sino sancionan determinadas conductas recogidas reglamentariamente. Además, existe consenso sobre la lentitud de estos procesos. En el Cabildo, la situación es similar, si bien existe una herramienta que anualmente cuestiona sobre aspectos relacionados con la motivación, pero que dista mucho de ser un sistema para la evaluación y recompensa, o no, por el rendimiento. En la Administración Autonómica hay incentivos económicos ligados a objetivos en el Servicio Canario de Salud; de resto, se carecen de tales mecanismos o la situación, respecto a las sanciones, es como la descrita para el ayuntamiento capitalino.

Finalmente, la DRRHH tiene una dimensión que se ejecuta fuera de las unidades especializadas o con competencias al respecto. Nos referimos a la dirección del personal por parte de los mandos. Para la capacitación en este sentido es fundamental contar con una política de formación y de desarrollo de habilidades para la dirección. El panorama, aquí, es similar al de otras prácticas y en las tres instituciones: se ha impartido formación sobre estos temas pero no dentro de un plan global de perfeccionamiento directivo (que además debería incluir la evaluación del mando por esta faceta de su trabajo). No se ha evaluado la eficacia de esta formación ni ha estado organizada de acuerdo a un plan de mejora de estas habilidades. Además, mucha de la formación recibida ha dependido del interés particular de las unidades o de las personas por mejorar profesionalmente en este terreno. Esta arbitrariedad no asegura que se forma a quién más le hace falta. Hay que destacar que el Servicio Canario de Salud cuenta con un plan de formación continua en la que sí se recogen algunas acciones formativas relacionadas con las habilidades directivas, las relaciones interpersonales y el trabajo en equipo.

Nivel de prácticas de alto rendimiento

Una de los requisitos primordiales para que la DRRHH influya de forma positiva en los objetivos de la organización es que tiene que estar alineada con la estrategia y su implantación. Es decir, las prácticas de RRHH se diseñan en función de qué y cómo se quiere conseguir. Ninguna de las tres instituciones cuenta con planes estratégicos, a excepción de lo indicado para la Comunidad Autónoma de Canarias, en los que se establezcan los objetivos a alcanzar y las acciones para ello, luego no es posible conectar prácticas de RRHH a los mismos. Además, ello requeriría de unidades especializadas y con recursos humanos dedicados al tema. Los departamentos de RRHH existentes están, hasta la fecha, más centrados en la faceta administrativa y legal de la DRRHH. Así mismo, es preciso señalar que, en el caso del ayuntamiento, se van a

poner en marcha dos proyectos relacionados con la atención al ciudadano a los que, previsiblemente, se pretende vincular algunas prácticas de RRHH.

La selección de los trabajadores es una pieza fundamental en cualquier sistema de RRHH. Constituye el primer paso y hay que asegurar que se evalúen las capacidades que realmente se requieren en el puesto de trabajo. En las tres Administraciones estudiadas predomina el tradicional modo de acceso al empleo público, en el que tiene un importante peso la evaluación de méritos objetivos y de conocimientos teóricos y poco específicos de cara al puesto que efectivamente se ocupará tras la selección. Además, el sistema de acceso a muchos de los puestos penaliza la entrada de candidatos externos a la organización pública. La opinión general es que si bien este modo de ingreso puede garantizar una mayor objetividad, no evalúa todas las capacidades que realmente se requieren para el desarrollo de las funciones en el puesto. No obstante, se han ido introduciendo mecanismos característicos de los procesos de selección propios del sector privado, pero en el conjunto son poco significativos. Así, por ejemplo, en el Cabildo se ha usado el método del caso en algunas selecciones para puestos de carácter laboral y, recientemente, se han identificado las competencias, conocimientos y habilidades de cada puesto, aunque no se han usado para ninguna práctica de RRHH. En el Ayuntamiento también, para determinados puestos temporales de tipo laboral, se usa la entrevista para evaluar a los candidatos, y lo mismo ocurre en algunas dependencias de la Administración Autonómica. Hay que tener en cuenta que la reglamentación existente condiciona el contenido de los sistemas de acceso al empleo público.

Al igual que la selección debe hacerse teniendo en cuenta los requisitos reales del puesto, la formación debe impartirse teniendo como referencia las tareas que se desempeñan y los servicios que se prestan. En las tres organizaciones estudiadas se oferta e imparte formación pero, en general, no está planificada

por parte de la dirección partiendo de un análisis de necesidades en cuanto a conocimientos, habilidades, etc., necesarios para los objetivos a lograr. Si se hace así es por la iniciativa particular de alguna unidad en este aspecto. Así, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria la formación se basa en las peticiones realizadas por los diferentes departamentos y de forma similar se procede en algunas de las dependencias de las restantes Administraciones. En muchos casos, cuando las actividades de formación se planifican de manera centralizada, las acciones formativas se hacen en materias transversales (supuestamente útiles para una gran variedad de puestos); se basan en la oferta recogida en los catálogos de actividades de entidades proveedoras de formación; o tienen como modelo las actividades impartidas en otras instituciones. En general, se adolece de una planificación formal de la formación que derive de un análisis formal de los objetivos organizativos a conseguir y de las necesidades de los servicios y de los puestos de trabajo. Aparte, el que los jefes de departamento no puedan establecer como obligatoria la realización de actividades formativas y la desconexión de ésta de la evaluación del rendimiento y de la promoción profesional, quita interés e incentivos a los trabajadores por la mejora continua. En el caso de la Administración Autónoma se cuenta con una entidad específica para la planificación de la formación: el Instituto Canario de la Administración Pública. No obstante, a pesar de realizar convocatorias de formación y una oferta formativa propia, no está suficientemente imbricado en la actividad y planes de las distintas consejerías.

Una práctica clave en DRRHH es contar con un sistema formal de evaluación del rendimiento, pero no de cualquier comportamiento o resultado, sino de aquéllos que verdaderamente representen el desempeño que hay que llevar a cabo en el puesto. En ninguna de las tres instituciones existe un sistema que se asimile a lo descrito anteriormente. En el ayuntamiento no hay sistema alguno. En el Cabildo hay una evaluación anual, pero está más orientada a cuestiones relacionadas con la motivación, permanece invariable y no tiene en

cuenta las especificidades de los diferentes servicios. En la Administración Autonómica tampoco existen sistemas formales de evaluación, únicamente el ya citado uso de incentivos por objetivos en el Servicio Canario de la Salud y la fijación de metas en ciertas direcciones integradas en la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. Así mismo, es preciso resaltar que en la CAC se está comenzando a trabajar de acuerdo al contenido que en esta materia establece el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público.

De lo anterior se deduce que una práctica íntimamente ligada a la evaluación del rendimiento, los incentivos, tampoco se aplican, excepto los casos citados del Servicio Canario de Salud y de alguna dependencia municipal. En algunos sitios también se otorga el complemento salarial por la productividad, pero no asociado a una medida de rendimiento formal. La difusión de la información, a todo el personal, acerca de la organización, sus planes, objetivos, resultados, etc. es otra práctica de RRHH presente en las empresas que se caracterizan por obtener los mejores resultados en su sector. En el ayuntamiento existe poca comunicación interna; no obstante, el desarrollo de la intranet municipal parece que se va a usar para ello. En el Cabildo también se usa la intranet como vía para comunicar asuntos a la plantilla, pero se carece de un plan formal y de estructura para ello. En la CAC la situación de esta práctica es variable debido a su estructura organizativa. En general, en la mayoría de las dependencias no existe una dedicación formal a esta función. Por contra, en el Servicio Canario de Salud, concretamente en el Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín, se ha impartido formación al personal para que puedan acceder a la intranet y ver información sobre objetivos, logros y otros aspectos de la organización, además de contar con una publicación periódica denominada Norte.

Finalmente, un estilo de trabajo que fomente la participación, las reuniones y el trabajo en equipo, es otra de las prácticas de alto rendimiento. El conocimiento

de ello requeriría otra metodología de análisis más extensiva y costosa que la empleada en este estudio. Lo que sí es evidente es que, para cerciorarse de que esto se aplique, debe existir un plan de formación y evaluación de los mandos que promueva esta forma de trabajar. En este sentido, en el ayuntamiento está previsto fomentar y generalizar el uso de una herramienta informática de trabajo colaborativo que ya utilizan en alguna de sus dependencias. De resto, al no estar institucionalizado, depende de la iniciativa de cada departamento en particular: existen unidades en las que sí se adopta esta forma de trabajo con reuniones periódicas y otras en las que no se aplica.

Sistemas de información y tecnologías de la información y comunicación

En el apartado que introducía a los SITIC se comentó que la inversión en tecnología informática y de las comunicaciones es un factor asociado a la productividad de las organizaciones. Como se indicará a continuación, en las tres organizaciones analizadas en este trabajo se ha invertido en SITIC, presentándose las principales dificultades y deficiencias en la gestión de la tecnología.

Así, en cuanto a la dotación de equipamiento e infraestructura tecnológica, salvo situaciones puntuales, las tres administraciones poseen suficientes recursos. El caso de la Administración Autónoma es el más complejo, dado su mayor tamaño y descentralización. Su nivel puede calificarse de bueno, pero existen desviaciones significativas a la baja en determinadas Consejerías, en las que hay obsolescencia en cuanto a PC's, impresoras, monitores, etc. Estos menores niveles son consecuencia del papel que juega cada uno de los Servicios de Informática en su respectiva Consejería o entidad. En aquéllas en las que el Servicio de Informática es relevante, cuenta con RRHH suficientes y

cualificados y es valorado por el personal directivo, la situación es buena, no siendo así en el caso contrario.

En el apartado referente a las comunicaciones y la conectividad (comunicación entre las diferentes dependencias, servicios, o edificios; acceso a Internet; y correo electrónico) también la valoración general es positiva. En el ayuntamiento capitalino y en el cabildo de la isla existen algunas áreas con mayores deficiencias que el nivel medio de estas entidades, sobre todo en algunos servicios descentralizados. El caso de la Administración Autonómica, dado su volumen y estructura, vuelve a ser más complejo. En cuanto a la comunicación interna, es decir la comunicación entre las distintas sedes (edificios donde se dan los diferentes servicios de las Consejerías en la isla y entre islas) es muy buena. No obstante, como ya se ha señalado, los significativos tamaños de determinadas Consejerías y la dispersión geográfica de sus centros son variables influyentes, en este caso, en la comunicación entre los distintos centros de las mismas. Concretamente nos referimos a la comunicación de los diferentes centros educativos, de los centros de salud y de los centros asistenciales. En estos casos la comunicación no es tan buena, pero también es lógico por el importante condicionante de la dispersión geográfica. En cuanto a la comunicación externa (acceso a Internet) no es tan buena como la interna porque actualmente no tiene tanta importancia para esta Administración. La escasez de servicios en línea hace que el objeto principal de atención sea la comunicación entre las sedes. Por lo tanto, actualmente es aceptable, pero cuando se pase a la e-administración requerirá más esfuerzo.

La situación de las aplicaciones informáticas que se usan para la gestión presenta mayores dificultades que las dos infraestructuras anteriores, sobre todo en lo referente a su integración a lo largo de toda la organización. Así, en el Ayuntamiento, uno de los objetivos prioritarios actualmente es la integración entre las diferentes aplicaciones que se usan. Las grandes están

interconectadas y extendidas en la organización, pero existen muchas aplicaciones aisladas en los diferentes servicios, como las que tienen como objeto el seguimiento de los expedientes. Además, en algunas áreas se necesitan aplicaciones nuevas y sustituir aplicaciones obsoletas por otras con tecnología actual. El caso del Cabildo es bastante similar en lo referente a la integración de las aplicaciones: se han hecho avances, pero todavía resulta necesaria una mayor conexión entre las mismas y la extensión de su uso a toda la corporación. La situación de la Administración Autonómica vuelve a ser más compleja. Así, las aplicaciones informáticas que deberían tener un carácter horizontal, como la de nóminas, contabilidad o gestión de subvenciones, presentan un bajo grado de integración entre las diferentes consejerías y otras instituciones públicas relevantes. Aparte, el funcionamiento de estas aplicaciones, que deberían homogeneizar la administración interna que automatizan, presenta algunas deficiencias. Hay que tener en cuenta que, en el organigrama de la Administración Autonómica, no existe un área que centralice y coordine la política a seguir en cuanto a los SITIC. Cada consejería o institución tiene su propio servicio de informática. Estos servicios descentralizados tienen estructuras, políticas y recursos humanos diferentes, por lo que el rendimiento de los mismos es también variable. Además, la posición relegada en la que aparece actualmente la Dirección General de Telecomunicaciones, en el organigrama de la Administración Autonómica, no le da la relevancia ni rango suficiente como para tener peso específico en las actuaciones que en materia SITIC se llevan a cabo en las diferentes consejerías. Ya luego, en lo que se refiere a las aplicaciones que sustentan los servicios que da cada consejería su funcionamiento es correcto. Así, por ejemplo, el Servicio Canario de Empleo cuenta con un sistema de información y gestión, SISPECAN, con resultados satisfactorios; la Consejería de Economía y Hacienda tiene una herramienta propia, PICCAC, que también se caracteriza por un buen rendimiento; y el Servicio Canario de Salud está pendiente de finalizar la historia clínica electrónica, que se prevé pronto. En el caso de los sistemas de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes (proyecto MEDUSA y aplicación PINCEL), más complejo dada la

descentralización de los diferentes centros educativos, se han experimentado mejoras respecto a deficiencias que experimentaba su funcionamiento.

El grado en el que el personal de estas instituciones tiene los conocimientos y habilidades suficientes para el uso funcional de la tecnología informática es, en general, el correcto, aunque determinados colectivos, por motivos de edad y de nivel formativo principalmente, presenten carencias. En las tres instituciones se ha ofertado gran cantidad de cursos de informática, pero no siempre han asistido quienes más lo necesitaban. En el caso de la Administración Autonómica, el problema se deriva, en parte, de la ya citada ausencia de una unidad centralizadora de la política en materia SITIC. Ello ha dado lugar a que no se haya generado una política formativa institucional sobre esta materia. En cuanto al personal informático, en las tres instituciones, también hay desniveles, producto de que su formación no haya estado coordinada ni organizada de acuerdo a un plan de adquisición de conocimientos que apoye el desarrollo de los SITIC en la Administración. Esta formación especializada ha quedado sujeta al interés e iniciativa de los diferentes servicios de informática.

Respecto a los portales web de las instituciones, han experimentado mejoras significativas, aunque todavía pueden hacerlo más si tuvieran una mayor orientación al ciudadano y a los servicios más demandados por éstos. Todos, también, ofrecen aún pocos servicios *on line*. No obstante, es un tema sobre el que existe sensibilidad y conciencia acerca de su importancia. El sitio web del ayuntamiento recoge abundante información, documentación e impresos de interés para los ciudadanos, aunque ello podría destacarse todavía de una manera más relevante en el portal. Si sé es un usuario acostumbrado a la navegación por Internet y con cierto conocimiento de la estructura organizativa municipal, accederá con facilidad a los contenidos señalados, pero ciudadanos con menos nivel pueden tener alguna dificultad. En cuanto a los trámites que efectivamente se pueden realizar por Internet, son pocos, relacionados con el pago de tributos y la consulta de expedientes tributarios. Esta falta de servicios *on line* también influye en la estructura del sitio web y en el grado en que está

orientado al ciudadano y sus principales demandas. De cara al plazo, año 2009, establecido por la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas, se está comenzando a trabajar en ello, aunque es difícil que en esa fecha se puedan tramitar todos los servicios por Internet. Un panorama más o menos similar se puede encontrar en el portal web del Cabido, que todavía no cuenta con servicios vía Internet, sino con descargas de modelos de solicitud y otros impresos. En esta corporación está prevista la implantación del registro telemático en 2008, que será la base para que muchos procedimientos puedan prestarse a través de la red. Aparte, las dos instituciones cuentan con buzones electrónicos para consultar dudas. Destacar el del Cabido, ya que lo gestiona el servicio responsable de la atención a los usuarios: la Oficina de Atención al Ciudadano.

El caso de la Administración Autonómica vuelve a ser más complejo. En general, el sitio web principal resulta un portal de tipo más institucional que de servicios. Así, a primer nivel, se caracteriza por reflejar más la estructura organizativa interna, en vez de asumir un enfoque organizado en torno a las necesidades y servicios más demandados por los ciudadanos. Tiene algunas páginas y apartados orientados a satisfacer preguntas o demandas de los usuarios, pero el portal no ha sido diseñado con ese objetivo primordial. Hay una propuesta de reorganización de contenidos, siguiendo el criterio de las necesidades de los usuarios, pero todavía no se ha implementado. Ello se debe a que no existe una unidad que coordine y en la que se centralice la gestión del sitio web, sino que concurren varias unidades con competencias al respecto, lo que complica cualquier decisión y actuación sobre la misma. Ya luego, el sitio web de cada consejería o entidad presenta variaciones en cuanto a su orientación al usuario y trámites *on line*. En este sentido, destacan los portales del Servicio Canario de Empleo y de la Consejería de Economía y Hacienda, que ofrecen abundante información y la posibilidad de realizar diferentes trámites vía Internet. En las Consejerías con mayor descentralización, las variaciones son también mayores y más compleja la coordinación. Así, en el caso del área de Educación, no todos los centros

educativos poseen su propio sitio web, dependiendo ello en ocasiones de la iniciativa y voluntad de los profesores y, en algunos casos, también de los alumnos. Otro servicio prestados *on line* es la concertación de cita previa en el Servicio Canario de Salud. De cara a la ley de acceso electrónico a los servicios públicos por parte de los ciudadanos, la situación actual es que se está trabajando en ello. Hay que ser consciente de que es realmente difícil que cualquier administración pública, sobre todo las de mayor envergadura, pueda tener todos sus servicios en línea en 2009. La Administración Autónoma sacó a concurso y adjudicó un proyecto en verano de 2006 consistente en el diseño y puesta en marcha de una plataforma de interoperabilidad. El resultado de la misma, previsto para el verano de 2008, será una plataforma horizontal con una serie de servicios en línea operativos a los que, a partir de esa fecha, se podrán ir añadiendo el resto de servicios por parte de las diferentes consejerías. Incluso otras administraciones públicas podrán acceder a la misma para poner sus servicios *on line*. El proyecto resultante será una plataforma muy interesante como habrá pocas en el territorio nacional. El único inconveniente, ya señalado, que existe es que, debido a la ya resaltada ausencia de esa estructura coordinadora y planificadora de los SITIC en la Administración Autónoma se corre el riesgo de que las diferentes consejerías y entidades públicas no asuman la importancia de acceder a la misma y de usarla para volcar sus servicios. La descentralización en este caso puede dificultar el logro de un objetivo global e institucional.

Iniciativa por una mejor regulación

Tras diversos contactos en las distintas administraciones analizadas no hemos encontrado a ningún cargo o responsable que nos pudiera comunicar que en éstas se estuvieran siguiendo o tratando de aplicar las prescripciones recogidas en la iniciativa comunitaria por una mejor regulación. Esta iniciativa es más importante para la CAC y para el Parlamento de Canarias, ya que son los órganos con mayor capacidad legislativa.

7.2. Grado de satisfacción de las empresas con las administraciones públicas

En el siguiente apartado se recogen los resultados obtenidos a través de las encuestas dirigidas a las empresas. Antes de comenzar con la exposición de estos resultados, es necesario destacar que el tamaño muestral no permite hablar de una muestra representativa de las empresas de la isla. La primera cuestión que contenía el cuestionario solicitaba que el encuestado expresara su grado de satisfacción con las administraciones públicas en Canarias a través de una escala Likert de siete niveles, donde 1 era nada satisfecho y 7 totalmente satisfecho. La puntuación promedio en esta cuestión es 2,8, con una desviación típica de 1,4, lo que releva un cierto consenso. Esta puntuación es inferior al valor medio de la escala (4), lo que indica un grado de satisfacción bajo.

Además se preguntarse por el nivel de satisfacción general, se pidió a los encuestados que indicaran su grado de acuerdo o desacuerdo con una serie de afirmaciones relacionadas, fundamentalmente, con la prestación de servicios por parte de las administraciones públicas o la normativa que éstas emiten. Estas cuestiones estaban acompañadas de una escala tipo Likert de siete niveles, donde 1 significaba en total desacuerdo y 7 totalmente de acuerdo. En la tabla 2 se recogen las puntuaciones promedio obtenidas para cada una de estas afirmaciones. Así, cuando se analizan aspectos concretos de su funcionamiento las valoraciones distan también de ser positivas. Dentro del análisis destaca la negativa valoración que hacen las empresas de la normativa elaborada por las administraciones en cuanto a claridad y a la consideración de la opinión de los afectados por las mismas en su elaboración. Otra de las valoraciones negativas tiene que ver con la coordinación entre las distintas administraciones. Por otro lado, se califica a las administraciones públicas de lentas y de excesiva burocracia, así como de no prestar mayoritariamente sus servicios de forma *on line*. También existe cierto grado de acuerdo en la

percepción de estas organizaciones como lentas en su adaptación a los cambios del entorno y de no contar con procesos totalmente transparentes. Sin embargo, la apreciación de las administraciones públicas en cuanto a su orientación al usuario es algo mejor (3,1). Finalmente, existe un alto grado de acuerdo en cuanto a que la modernización de las administraciones públicas es un proceso que hay que afrontar con urgencia.

Tabla 2. Grado de acuerdo de los encuestados¹

Cuestión	Promedio	Desviación típica
Las administraciones públicas prestan sus servicios con rapidez y celeridad	2,3	1,2
La normativa emitida por las administraciones públicas es clara y pertinente	2,5	1,2
Las administraciones públicas están orientadas hacia la prestación de servicios al usuario	3,1	1,7
Las administraciones públicas se adaptan rápidamente a los cambios producidos en el entorno	2,2	1,2
La modernización de las administraciones públicas es un proceso que hay que afrontar urgentemente	6,2	1,5
La organización de la administración y su nivel de burocracia restan eficacia en la prestación del servicio	5,6	2,0
La mayor parte de los servicios de la administración son prestados <i>on line</i>	2,5	1,1
Las distintas administraciones públicas con competencias en una misma materia están coordinadas	2,3	1,4
Los procesos y resultados de las actividades de las administraciones públicas son transparentes	2,9	1,5
El cumplimiento de la normativa emitida por las administraciones se ve apoyado por la existencia de requisitos claros y necesarios	2,6	1,2
Las administraciones públicas consideran, generalmente, la opinión de los empresarios en el diseño de sus procesos y en la redacción de la normativa que les afecta	2,1	1,3

¹ Puntuaciones obtenidas a través de una escala Likert de siete niveles, donde 1 es total desacuerdo y 7 totalmente de acuerdo.

En cuanto a los identificados por los encuestados como uno de los tres principales problemas o debilidades de las administraciones públicas, los citados de forma frecuente han resultado ser el exceso de burocracia y de normativa (34,5%), seguido de la lentitud en sus resoluciones y en atender a los usuarios (23,6%). Otro problema citado frecuentemente fue la descoordinación entre administraciones (7,3%). La última cuestión planteada en la encuesta solicitaba a las empresas que señalaran cuáles eran las acciones más urgentes que las administraciones deben llevar a cabo. Las medidas indicadas como más urgentes consisten en la simplificación de los procedimientos administrativos y de la normativa (22%), el mayor uso de las nuevas tecnologías (18%), una mayor coordinación entre las diferentes administraciones y dentro de una misma administración (14%) y una mayor rapidez en la prestación de los servicios (10%).

8. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El trabajo contenido en este documento ha tenido como objeto evaluar el grado de modernización de las administraciones públicas en Gran Canaria. Para ello se han analizado en este sentido las tres administraciones públicas con más relevancia en la isla: Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo de Gran Canaria y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las variables o elementos que se han considerado para evaluar el grado de modernización se desprenden de algunas de las recomendaciones de los trabajos encuadrados en la corriente que se ha dado a conocer como *Nueva Gestión Pública*. En este sentido, los factores que se han estudiado en este trabajo están relacionados con una gestión profesionalizada, la orientación hacia los resultados, la gestión por objetivos, la evaluación del rendimiento, la gestión de los recursos humanos y de las tecnologías de la información y comunicación y la calidad de la regulación. La preocupación por estos elementos y su incidencia en la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas no se refleja únicamente

en los estudios de la Nueva Gestión Pública, sino que éstos han sido asumidos en gran medida por las propias administraciones y los poderes públicos. Así, la Ley 47/2003 General Presupuestaria tanto en su preámbulo como en su articulado introduce la necesidad de formular objetivos ligados a los programas plurianuales, y que estos sean considerados de forma prioritaria tanto en la fase de elaboración del presupuesto como en la rendición de cuentas. De hecho, esta norma, en su artículo 69.2, establece que “La programación y ejecución de la actividad económico-financiera del sector público estatal tendrá como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados, contribuyendo a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas”. También a nivel estatal se encuentra actualmente en marcha la implantación del programa Moderniza 2006-2008, del Ministerio de Administraciones Públicas. Este programa tiene como protagonistas dos iniciativas legislativas: el estatuto básico del empleado público y la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Este plan consiste fundamentalmente en la introducción de la tecnologías de la información y la comunicación para la prestación telemática de los servicios públicos, la evaluación de los servicios públicos mediante el uso de indicadores, la introducción de la evaluación del rendimiento y desempeño de los trabajadores de las administraciones y su consideración en las remuneraciones y el predominio de los criterios de mérito y capacidad para la selección del personal. Por su lado, este ministerio, según reza en su página web, está elaborando un plan para la simplificación administrativa y de mejora de la calidad de las normas que entronca directamente con el programa *Better Regulation* de la Comisión Europea.

A su vez, la CAC también ha regulado en este sentido. Así, en la página web de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad se dedica un apartado a la modernización administrativa, donde se recogen iniciativas ligadas a dos aspectos: la gestión de la calidad y la administración electrónica. Por su parte, en la Resolución de 10 de enero por la que se dispone la publicación del

Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de diciembre de 2000 se establece la necesidad de implementar y generalizar la gestión por objetivos y velar por la calidad de los procedimientos y de los procesos. Todo ello nos indica que existe un elevado grado de consenso acerca de cuáles son los elementos o prácticas ligados a una buena gestión en las administraciones públicas y que algunas de éstas han aceptado, al menos, de manera formal la necesidad de su implementación e introducción de cambios en este sentido.

Sobre la base de lo antes indicado, se llevó a cabo un estudio consistente en detectar en qué medida están presentes en las administraciones públicas de Gran Canaria herramientas de gestión que facilitan y propician la orientación de las organizaciones hacia los resultados, la medición y evaluación del rendimiento y la rendición de cuentas. En este sentido, el estudio se centró en detectar la presencia de procesos de planificación estratégica, el uso de herramientas de planificación y control como el cuadro de mando integral u otros modelos de capital intelectual, la gestión por procesos y los modelos de gestión de la calidad. Así, este trabajo no ahondó en el grado de corrección metodológica con el que se emplean estas herramientas, habiéndose puesto el acento en detectar en qué medida su uso redundaba en la implementación de la gestión por objetivos y la mejora continua. De este modo, se trataba de identificar en qué grado existen planes formales con objetivos y acciones, si éstos se desagregan en objetivos específicos con plazos concretos para los diferentes centros de responsabilidad que integran estas administraciones y si están implantadas rutinas de revisión regular del cumplimiento de estos objetivos. La importancia de estas prácticas es elevada, ya que se trata de organizaciones con un tamaño considerable tanto por el elevado número de empleados como por los recursos que gestionan, y que se caracterizan por una cierta complejidad debido a la diversidad de competencias que tienen atribuidas y servicios que prestan. A su vez, se obtuvo información acerca de la gestión de los recursos humanos y las tecnologías de la información y la comunicación, así como de la existencia de iniciativas relacionadas con la mejora de la calidad de la regulación. Por otro lado, también se llevó a cabo un

análisis del grado de satisfacción de las empresas con las administraciones públicas.

El instrumento de investigación empleado fue la entrevista en profundidad, habiéndose efectuado en total 16 entrevistas, además de diferentes contactos puntuales con miembros de estas administraciones para contrastar o precisar datos proporcionados en estas entrevistas. Para el análisis del grado de satisfacción de los empresarios se utilizó una encuesta autoadministrada, si bien en algunos casos se efectuaron por teléfono.

En cuanto a los resultados obtenidos, y comenzando por el uso de herramientas dedicadas a la planificación y el control, ninguna de las administraciones públicas posee un modelo de gestión institucional que ponga el acento en la formulación de objetivos y acciones, la implicación de sus miembros en estos objetivos y la puesta en práctica de rutinas dedicadas a la rendición de cuentas tanto interna como externamente. Así, en el caso del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y del Cabildo de Gran Canaria existen servicios o unidades en los que sus responsables han adoptado de forma voluntaria dinámicas de gestión por objetivos, pero como ya se indicó, no se trata de una práctica generalizada en estas administraciones ni han sido consecuencia del apoyo institucional. Por su parte, la CAC, aunque cuenta con diversos planes para cuestiones consideradas relevantes o estratégicas, estos planes no profundizan, generalmente, en el plano organizativo y con frecuencia no existe posteriormente una desagregación de los objetivos entre los responsables y miembros de las unidades o servicios implicados en su formulación y ejecución. Sin embargo, existen excepciones como es el caso del Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín que sí posee su propio plan estratégico, cuadro de mando y tiene implantados procesos para implicar a todas las unidades en su cumplimiento. También existen en este Hospital rutinas para la rendición de cuentas y una parte de las remuneraciones está

ligada al cumplimiento de objetivos, siendo esta última una práctica extendida en la mayor parte del Servicio Canario de Salud. A su vez, también se dan procesos de fijación de objetivos a las unidades y a su personal en ciertas áreas de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, si bien en este caso no hay remuneraciones ligadas a la evaluación del rendimiento.

Respecto al empleo de modelos para la gestión de la calidad, ha sido una práctica generalizada en el ayuntamiento, pero su eficacia se ha visto mermada en la medida en que no se ha asumido como objetivo institucional la implementación de las acciones de mejora resultantes de la aplicación de estos modelos, por lo que su empleo puede describirse como puntual y su eficacia parcial. En el caso del Cabildo de Gran Canaria sólo posee certificación de calidad el Instituto Insular de Deportes y no ha sido un objetivo de la corporación el empleo de estos modelos para la mejora de la gestión. Por su parte, en la CAC, a pesar de los objetivos declarados formalmente, no ha tenido lugar una aplicación generalizada de estos modelos, si bien se dan casos excepcionales como ciertas áreas o unidades de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes y el Hospital Doctor Negrín, entre otras. De resto, las prácticas de calidad han consistido, fundamentalmente, en la elaboración de cartas de servicios y la concesión de premios a la calidad.

La gestión por procesos es una herramienta cuyo empleo ha abordado el Ayuntamiento capitalino, identificando y describiendo sus procesos, al igual que en el caso del Cabildo. Sin embargo, no se puede afirmar que la gestión en estas organizaciones gire en torno a sus procesos, ya que no existen indicadores asociados a los mismos ni revisiones de su nivel de rendimiento. Por todo ello se puede afirmar que en este caso también el uso de la gestión por procesos en ambas administraciones es limitado. La CAC, por su lado, tiene en marcha un proyecto para la identificación, descripción e

informatización de sus procesos, siendo esto último el objetivo de esta iniciativa.

Respecto al estado de la DRRHH en las instituciones analizadas, dista, tanto a nivel operativo como de diseño del sistema, del modelo preconizado en DRRHH respecto a cómo debe ser esta función directiva para que las organizaciones sean más eficaces y logren sus objetivos. Así mismo, también se aleja de las recomendaciones de la OCDE (2002, 2005) respecto a cómo debe ser la DRRHH en el sector público. A modo de síntesis general, en las tres instituciones estudiadas resulta necesario abordar una modificación de los sistemas de acceso al empleo, para que realmente evalúen las competencias vinculadas al rendimiento en los puestos de trabajo; de la formación, al objeto de que esté alineada tanto con objetivos institucionales como con las necesidades más cercanas de los departamentos y cargos; y de la evaluación del rendimiento y de la compensación, herramientas clave para dirigir el rendimiento y el comportamiento de cualquier plantilla de trabajadores. En este terreno, o no se hace nada o se hace muy poco, y lo que se lleva a cabo es manifiestamente mejorable. Estas dos prácticas son las que más déficits presentan, y a pesar de las limitaciones normativas propias de este ámbito, existen oportunidades de mejora. No obstante, todo esto requiere, previamente, diseñar una arquitectura de RRHH que combine la centralización con la delegación de competencias en áreas de gestión (en el caso del ayuntamiento y del cabildo) o en los centros directivos (en lo referente a la Administración Autónoma).

Es necesario e importante resaltar que la DRRHH en este sector es más compleja que en el entorno donde se ha desarrollado esta función, el privado, por los fuertes condicionamientos reglamentarios y protagonismo sindical. En este sentido, también hay que destacar la oportunidad que supone el reciente Estatuto Básico del Empleado Público y la creciente adopción, en este sector,

de modelos de gestión de la calidad en los que la DRRHH tiene un papel muy relevante. Además, es preciso insistir que un cambio de las características del que aquí se está tratando es un proceso gradual y que necesita, inevitablemente, del compromiso de los poderes públicos.

En cuanto a la gestión de los sistemas de información y las TIC's, tomando como referencia el estado de la sociedad de la información en Canarias, las tres instituciones analizadas se encuentran bien posicionadas. Ampliando el contexto al ámbito nacional se está en posiciones intermedias-altas (o intermedias en el caso del ayuntamiento y cabildo, ya que las posibilidades nacionales a nivel municipal son mayores), siendo las prestaciones *on line* y la integración de los diferentes sistemas de información los pasos a desarrollar para estar en los puestos más altos. Por el contrario, no parece existir problemas en materia de recursos e infraestructura tecnológica.

Finalmente, no se ha detectado en ninguna de las tres administraciones ninguna acción o iniciativa que tenga como objeto la mejora de la calidad de la regulación, aspecto este último de gran preocupación para las empresas.

REFERENCIAS

ÁLAMO VERA, F. y GARCÍA SOTO, G. (2007). *Dirección estratégica de organizaciones públicas: especial referencia a las universidades*. Material docente para el curso de experto en alta dirección universitaria. ULPGC.

ALFORD, J. (1998). "Corporate Management", en SHAFRITZ, J. (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Westview Press. EE.UU.

AMARATUNGA, D., D. BALDRY y M. SARSHAR (2001): "Process improvement through performance measurement: the balanced scorecard methodology", *Work Study*, 50, 5:179-188.

ARENILLA SÁEZ, M. (2000). *El proceso de modernización en las administraciones públicas. El caso de La Rioja*. Gobierno de la Rioja. España.

BALMASEDA DEL CAMPO, M. y MELGUIZO ESTESO, Á. (2006). "Mejor regulación: ni más ni menos", en CÍRCULO DE EMPRESARIOS (ed.), *Marco regulatorio y unidad de mercado*. Madrid, España.

BECKER ZUAZUA, F. (2006). "Qué hacemos con la regulación", en CÍRCULO DE EMPRESARIOS (ed.), *Marco regulatorio y unidad de mercado*. Madrid, España.

BLACK, J. y UPCHURCH, M. (1999). 'Public Sector Employment' en G. Hollinshead, P. Nicholls y S. Tailby (eds) *Employee Relations*. Financial Times Management. Londres.

BRAZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. University of California Press. Berkeley, EE.UU.

BROWM, K. (2004). "Human Resource Management in the Public Sector". *Public Management Review*, 6: 303-309.

BROWN, K. (1997). "Evaluating Equity Outcomes in State Public Sectors: A Comparison of Three Housing Agencies". *Australian Journal of Public Administration*, 56 (4): 57 – 66.

BRYNJOLFSSON, E. Y YANG, S. (1996). "Information technology and productivity: A review of the literature", *Advances in Computers*, 43: 179-214.

CHO, D.S. (1994). "A Dynamic Approach to International Competitiveness: The case of Korea". *Journal of Far Eastern Business*, vol. 1: 17-36.

DANS, E. (2001). "IT investment in small and medium enterprises: paradoxically productive?". *The Electronic Journal of Information Systems Evaluation*, 4, <http://www.iteva.rug.nl/ejise/>

DÁVILA, A. (1999): "El Cuadro de Mando Integral", *Revista de Antiguos Alumnos de IESE*, septiembre.

GARDNER, M. y PALMER, G. (1997). *Employment Relations: Industrial Relations and Human Resource Management in Australia* (2ª edn). Macmillan. Melbourne.

GOSS, E. (2001). "The Internet's contribution to U.S. productivity growth. *Business Economics*" 36: 32-42.

GRANT, R.M. (1991). "Porter's competitive advantage of nations': an assessment", *Strategic Management Journal*, vol. 12: 535-548.

Hammer, M. y Champy, J. (1993): *Reingeniering the Corporation: A manifesto for Business Revolution*. Harper. EE.UU.

HAMMER, M. y STANTON, S (1999) *The Reingeniering Revolution*. Harper. EE.UU.

HASAN, H. y H. TIBBITS (2000): "Strategic Management of electronic commerce: an adaptation of the balanced scorecard", *Internet Research: Electronic Networking Applications and Policy*, 10, 5:439-450.

HOOD, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69: 3-19.

KAPLAN, R.S. y D.P. NORTON (1996): "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System", *Harvard Business Review*, enero-febrero:75-85.

KAPLAN, R.S. y D.P. NORTON (1997): *Cuadro de mando integral. The Balanced Scorecard*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

KAPLAN, R.S. y D.P. NORTON (2000a): "Having Trouble with Your Strategy? The Map It", *Harvard Business Review*, septiembre-octubre:167-176.

KAPLAN, R.S. y D.P. NORTON (2000b): *Cómo utilizar el cuadro de mando integral para implantar y gestionar su estrategia*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

LÓPEZ SÁNCHEZ, J.L., MINGUELA RATA, B. RODRÍGUEZ DUARTE, A. Y SANDULLI, F.D. (2006). "Uso de internet y paradoja de la productividad: el caso de las empresas españolas". *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 16: 149-174.

MARTÍN, C. (1993). "Principales enfoques en el análisis de la competitividad", *Papeles de Economía Española*, núm. 56: 2-25.

MORA CORRAL, A.J. y C. VIVAS URIETA (2001): *Nuevas herramientas de gestión pública: El cuadro de mando integral*. Madrid: AECA.

MORRIS, J. Y FARELL, C. (2007). "The 'post-bureaucratic' public sector organization. New organizational forms and HRM in ten UK public sector organizations". *The International Journal of Human Resource Management*, 18: 1575-1588.

MUELAS ESCAMILLA (2003). "El ayuntamiento de Aspe: Una experiencia en la aplicación de la productividad". *Papers de Formació Municipal*, 99, març.

O'FLYNN, J. (2007). "From New Public Management to Public Value Paradigmatic Change and Managerial Implications", *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66: 353-366.

OCDE (2001). *The new economy beyond the hype*, The OECD Growth Project. Paris.

OCDE (2002). "Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries. A Review of Ten Years of Modernization. The Human Resource Management Perspective". Human Resource Management Working Party Meeting, París, 7-8, octubre.

OCDE (2005a). "Trends in Human Resources Managements policies in OECD Countries: an Analysis of the Results of OECD Survey on Strategic Human Resource Management". Human Resource Management Working Party. OECD Headquarters, París, 7-8, octubre.

OCDE (2005b). *Performance-related Pay policies for Government Employees*. OECD Publishing.

OLIÁS DE LIMA, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Prentice Hall. Madrid, España.

OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1997). *Banishing Bureaucracy*. Addison Wesley. Reading.

OSBORNE, S.P. y McLAUGHLIN, K. (2002). "From public administration to public governance: public management and public services in the 21st century", en Osborne, S.P. y McLaughlin, K. (eds.), *Public Management: Critical Perspectives*. Routledge. Londres, RU.

PAGE, S. (2005). "What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services", *Public Administration Review*, vol. 65: 713-727.

POLLITT, C. (2001). "Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reforms", *Public Management Review*, vol. 4: 471-492.

PORTER, M.E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press. Nueva York. Estados Unidos.

PRASAD, B. Y HARKER, P. T. (1997). "Examining the contribution of information technology toward productivity and profitability in U.S. retail banking". Working Paper 97-09, Wharton Financial Institutions Center, Enero 1997.

RUÍZ ÁLVAREZ, J.L. (2005). "Una panorámica sobre las tendencias recientes en la gestión pública de los recursos humanos". *Presupuesto y Gasto público*, 41: 55-72.

SÁNCHEZ GRAELLS, A. (2006). "Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores", en CÍRCULO DE EMPRESARIOS (ed.), *Marco regulatorio y unidad de mercado*. Madrid, España.

SARKER, A.E. (2006). "New public management in developing countries. An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 19: 180-203.

SCHROEDER, R. (1992). *Max Weber and the Sociology of Culture*. Sage Publications. Londres.

SHIM, D. (2001). "Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries". *Public Personnel Management*, 30: 323 – 347.

STOKER, G. (2006). "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?", *American Review of Public Administration*, vol. 36: 41-57.