Bases de diseño de la administración pública integrada

Jordi Mas Sabaté

Introducción

La modernización de la Administración Pública pasa por una reformulación de ésta en muchos sentidos. El modelo organizativo que da soporte material a la *Administración Pública Integrada,* de aquí en adelante *AI*, está en sintonía con iniciativas de largo alcance como el **Plan Gubernamental CAT 21** pero también constituye una evolución de experiencias de modernización emprendidas en etapas anteriores.

Esta ponencia muestra el itinerario seguido desde la formulación de los valores en que se basa la *AI* hasta la materialización de éstos en propuestas concretas sobre estructura, políticas de personal, modelo de relaciones, etc. El hecho de que los valores estén inequívocamente asociados a propuestas concretas e instrumentos permite que aquellos no se queden en una simple declaración de buenas intenciones, sino que se puedan llevar a la práctica en el momento en que exista la oportunidad y la voluntad política para ello.

El **mensaje profundo que pretende comunicar esta ponencia es la necesidad de que los valores se encuentren en la base del diseño de la *AI*, y que éstos sean consistentes no sólo con las misiones que ésta haya de desempeñar sino también con los valores de la sociedad a la que ha de servir**. Esto es, ha de haber una adaptación a los parámetros socio-culturales propios, sin la cual la *AI* no puede enrraizar y ser eficaz.

La ponencia se estructura en cuatro capítulos en los cuales se tratará:

- el contexto en que se desarrolla la *AI .(político, económico y social),*
- el significado de los valores públicos y un breve diagnóstico acerca de su estado actual,
- el proceso seguido para diseñar la *AI* y
- los elementos de la *AI* , con las propuestas más relevantes de ésta.

1. Contexto en que se desarrolla la *Administración Pública Integrada*

Conviene resaltar dos grandes hitos, correspondientes a los años 1996 y 2000 respectivamente.

El Gobierno de la Generalidad aprobó el 30 de julio de 1996 el *Plan de Modernización de la Administración (PMA).* Las líneas de acción del *Plan* eran cinco:

- Simplificación de las estructuras organizativas y revisión de las funciones.
- Mejora de los sistemas de gestión.
- Adecuación de los objetivos a los recursos disponibles. Reducción de costos.
- Adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios.
- Mejora del servicio al ciudadano.

Con anterioridad a este *PMA* se habían emprendido actuaciones de reforma y mejora de un

alcance limitado y aislado, sin buscar sinergias entre ellas. El *PMA* introduce, por primera vez, una visión estructurada y completa de las actuaciones de modernización y simultáneamente explicita el compromiso que adquiere el Gobierno con aquellas. Con ello queda legitimada la actuación de aquellos que en el pasado habían propuesto e impulsado acciones de modernización, especialmente la *Dirección General de Organización* y se facilita la profundización en dichas acciones.

En el año 2000 se presenta el *Plan Gubernamental CAT 21*[1]*,* un plan de reforma de la toma de decisiones políticas y de la estructuras administrativas para lograr una mayor coordinación interna y una mayor transparencia hacia los ciudadanos.

En este contexto se plantea la conveniencia de formular un *nuevo modelo de Administración Pública.* En efecto, los cambios graduales que se han ido introduciendo a lo largo de los años, la detección de los puntos débiles de funcionamiento a lo largo de más de 20 años y los cambios que forzosamente se han de introducir para satisfacer las nuevas necesidades de los ciudadanos necesitan de un nuevo marco, un nuevo modelo en el que puedan manifestar toda su eficacia.

2 Significado de los valores públicos y un breve diagnóstico acerca de su estado actual

Todos entendemos que cuando hablamos de "valores" [2] nos referimos a palabras especiales que tienen la capacidad de dar sentido y canalizar el esfuerzo humano en un sentido amplio. El estudio de los valores, denominado "axiología" tiene su origen etimológico en el vocablo griego "axios", cuyo significado es doble: eje alrededor del cual giran los elementos esenciales y también, todo aquello que es digno de ser honrado.

Las últimas tendencias del *management* utilizan los *valores* como elementos básicos del diseño y dirección de las organizaciones. En este contexto, los valores se definen como "aprendizajes estratégicos relativamente estables en el tiempo de que una forma de actuar es mejor que su opuesta para conseguir nuestros fines" (García; Dolan. 2001). Constituyen una formulación de preferencias estratégicas (a medio y largo plazo) respecto a determinados modos de actuación.

Los valores impregnan, por tanto, todo aquello en lo que el ser humano participa. Y evolucionan con el tiempo. La identificación de los valores que rigen en un momento determinado en una sociedad, en una organización empresarial, en un colectivo reducido de personas es esencial para poder entender su comportamiento. Forman parte de su cultura.

Decimos que "el entorno actual es muy complejo y cambiante" y que "hay que adaptar las organizaciones a este entorno para ser eficaces" . En realidad también estamos hablando de valores (los nuestros y los del entorno), de su evolución y de la necesidad de ajuste entre ellos.

[1] CAT 21 como simplificación del concepto "Cataluña Siglo XXI"

[2] La palabra "valor" tiene un significado económico (la importancia de algo, expresado en términos monetarios, de adecuación, etc. O la relación entre la funcionalidad de algo y su coste) y un significado psicológico (cualidad moral para realizar cosas de envergadura y afrontar sin miedo los peligros).

La **globalización** es, entre otras cosas, una gran revisión de los valores, a menudo un conflicto directo entre conjuntos de valores que reflejan posicionamientos culturales e intereses diferentes.

Una de las características asociadas a la globalización, tal y como la entendemos ahora, es la consideración del mercado como el mejor mecanismo de asignación de bienes y servicios con lo cual se tiende a aplicar este mecanismo en todos los ámbitos (privado y público). La extensión creciente de este mecanismo puede llevar al predominio del **principio de solvencia** en todos los ámbitos de la relación humana (esto es el principio según el cual , en la práctica, tenemos derechos siempre y cuando seamos solventes, esto es, podamos pagarlos, y no por el hecho de ser ciudadanos, independientemente de otras consideraciones). Podríamos decir que el **principio de solvencia** que rige el mercado tiende a contraponerse **al principio de ciudadanía** que debería regir en el ámbito público.

Entramos entonces en el campo de los **valores de las organizaciones públicas**. Podemos intuir, fundamentadamente, que estos valores no han de ser necesariamente los mismos que rigen el mercado ya que existe una mayor diversidad de motivaciones y objetivos a alcanzar que los de la mera obtención de beneficios económicos.

Veamos algunos de los **valores propios de la organizaciones públicas:**

- **Integridad, objetividad e independencia**, que vinculan a la totalidad de los empleados públicos y que obligan a evitar cualquier tipo de relación profesional o económica privada que induzca un conflicto de intereses con las actividades desarrolladas.
- **Competencia técnico-profesional** para desempeñar con eficacia las funciones, sin que dicha eficacia menoscabe o vulnere otros valores fundamentales (la eficacia no es, pues, el único valor).

- **Credibilidad** que deriva de una buena competencia técnico-profesional y de los valores de integridad, objetividad e independencia.

- **Confidencialidad** referida a la información y las actuaciones que se realizan, para evitar su uso en beneficio propio o de terceros.

- **Respeto a las personas** tanto en lo que se refiere a los derechos y libertades de los ciudadanos a los que se sirve como a las personas con las que se trabaja.

- **Defensa del interés público (general) por encima del interés privado.**

- **Legalidad**, esto es, limitación del comportamiento y control del mismo según el grado de cumplimiento de la ley.

Estos valores son extensivos a la totalidad de los empleados públicos. Pero también en mayor medida a los responsables políticos que han de dirigir la maquinaria administrativa según el mandato ciudadano que se deriva periódicamente de las elecciones en un sistema

democrático. **No es posible esperar un cumplimiento de los valores si no existe un compromiso y una responsabilidad previa del liderazgo político.**

En el ámbito privado han predominado unos valores que se suponía explicaban el éxito de las "empresas excelentes":

- **Pragmatismo, tendencia a la acción**
- **Proximidad al cliente**
- **Estímulo a la autonomía y la iniciativa**
- **Flexibilidad, adaptación permanente a los cambios del entorno**
- **Simplificación de las estructuras, disminución de niveles jerárquicos** (predominio del "modelo tortita" sobre el"modelo pirámide", según Alvin Toffler).

Si bien es posible decir que algunos valores de las dos grupos pueden considerarse "universales" no es menos cierto observar que hay diferencias de fondo.

Los valores del ámbito público tienden a establecer límites, están inmersos en una preocupación garantista y de protección del interés general (que por naturaleza es difícil de definir). Son más "estáticos".

Los valores del ámbito privado están orientados a la superación y, llegado el caso, a la eliminación de límites con tal de conseguir objetivos que pueden sintetizarse en uno: la consecución de beneficios. Son más "dinámicos".

A estos valores genéricos se superponen los valores propios de los colectivos profesionales que matizan, potencian o contraarrestan a los anteriores.

Parece aceptable la hipótesis de que unos valores "estáticos" son más apropiados en un entorno simple y estable, como el que había sido tradicional, mientras que unos valores "dinámicos" se adaptan mejor a un entorno complejo e inestable como el actual.

Pero también parece plausible la hipótesis de que la adopción de los valores de un ámbito en otro diferente, con su cultura propia, y sin ninguna prevención, puede ser una fuente de conflicto.

Podemos establecer una analogía con el mundo de la naturaleza: así como una planta necesita a la vez un clima adecuado y un tipo de suelo que le popocione nutrientes y le pemita arraigar, un conjunto de valores tienen más posibilidades de desarrollarse en determinados entornos y culturas.

En lo que se refiere al ámbito público la clave de la cuestión está en adoptar valores dinámicos sin que esto suponga un menoscabo para la salvaguarda de los intereses generales, que entre otras cosas permiten que exista un espacio de libre intercambio pero sometido a unas reglas que llamamos mercado. En los últimos años hemos asistido a una

experiencia ambivalente al asumir de una manera entusiasta y quizás algo acrítica los valores del ámbito privado.

La década de los 80 fue la de la aparición y la difusión de la *teoría de la gestión pública*, que de alguna manera pretendía este trasvase de valores como palanca de cambio de las organizaciones públicas. Había una "crisis de fe" en el sector público, motivada entre otras cosas por la desconfianza de los ciudadanos hacia una Administración anticuada y poco esmerada en el trato pero también por una revalorización del sector privado. Había la necesidad perentoria de "hacer más y mejor con menos" y la creencia de que podía lograrse simplemente con una "buena" gestión, sin apelar a incrementos de las cargas impositivas y librándose de las ataduras que imponía la gestión pública tradicional. En cualquier caso había que adaptarse a las formas y al lenguaje de los nuevos tiempos, aunque el efecto de los cambios fuera más retórico que práctico.

La experiencia nos enseña que la adopción de valores de la gestión privada en una organización pública en la que no estén consolidados los valores públicos no lleva a otra cosa que a la desvirtuación de dicha organización y, en casos extremos, a su desaparición. Por el contrario, si se produce una adecuada combinación de valores, manteniendo la preponderancia de los "buenos" valores públicos se puede lograr una revitalización sin que por ello se pierda el carácter público de la organización.

Después de más de 20 años de intentos de modernización de la Administración pública por la vía del transplante directo de modelos y valores presuntamente exitosos (aunque sin una explicación convincente de por qué eran exitosos y, sobre todo, de por qué iban a tener éxito en unas condiciones totalmente diferentes) se ha llegado una conclusión: **el ámbito público tiene unos valores propios que en buena parte merecen ser conservados y potenciados y la cultura, en un sentido amplio, es un factor clave que hay que tener muy en cuenta para introducir cambios organizativos.**

3 El proceso de diseño de la *Administración Pública Integrada*

La *AI* no pretende ser un modelo de laboratorio, solamente con un interés académico o, en todo caso, con un interés restringido como mucho al colectivo de los empleados públicos. Por el contrario, se inspira en las necesidades expresadas por los ciudadanos en general y por los colectivos específicos que generan valores, conocimiento o riqueza económica.

La *AI* tiene como finalidad servir al ciudadano y una manera de facilitar el cumplimiento de la finalidad es, precisamente, que los colectivos citados vean reconocidas sus demandas en la formulación del modelo.

Su diseño parte de las premisas anteriores y sigue el proceso que se enuncia a continuación:

1. Reflexión sobre las condiciones del entorno y necesidades y oportunidades que se derivan.

2. Análisis de modelos administrativos de referencia.

3. Análisis y diagnóstico de situación de la Administración actual (detección de puntos

fuertes y puntos débiles) así como de las limitaciones a las que está sometida.

4. Construcción del modelo de la *nueva Administración*.
    - Valores
    - Bases
    - Propuestas
        - Genèricas
        - Específicas
    - Instrumentos

Las etapas 1, 2 y 3 son etapas preponderantemente reflexivas y analíticas en las que intentamos determinar los retos a los que nos tenemos que enfrentar (etapa 1), las respuestas que se han dado en otros países (etapa 2) y la situación en la que nos encontramos (etapa 3). Todo ello sirve de sólido fundamento para la etapa siguiente (etapa 4), en la cual definimos nuestro modelo de Administración.

La *nueva Administración* parte de unos **compromisos fundamentales (valores)** que la fundamentan y que están en sintonía con los valores mayoritariamente compartidos por la sociedad.

De estos valores se deducen unas **bases**, que tienen una formulación más concreta (en términos de principios de funcionamiento, de cultura organizativa, de relación con el ciudadano, etc.).

A partir de éstas se formulan unas **propuestas** referidas a ámbitos tangibles: estructura, personal, sistemas de gestión, tecnología, así como los **instrumentos** necesarios para materializar las propuestas.

Estas propuestas, en algunos casos son **genéricas,** esto es, dirigidas a la totalidad de ciudadanos, sin distinción; en otros son **específicas,** cuando su contenido afecta de una manera más directa a un determinado segmento de ciudadanos (empleados públicos, emprendedores, trabajadores, tercer sector, etc.). Se incorpora en el proceso de diseño la premisa de una Administración que da respuestas diferenciadas a necesidades diferenciadas, sin que esto implique un trato de favor a diferentes colectivos.

El proceso expuesto hasta ahora es muy neutro. Probablemente puede ser aplicado no importa en qué contexto. No así sus contenidos. Comprensiblemente estos contenidos reflejan valores y parámetros culturales propios por lo que pueden ser compartidos sólo hasta cierto punto.

1 Reflexión sobre las condiciones del entorno, necesidades y oportunidades que se derivan

La *AI* ha de tener en cuenta cuestiones de gran alcance y profundidad que bajo las etiquetas de **"globalización" e "implantación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación"** tienen una naturaleza muy diversa. Sin ánimo de ser exhaustivos podemos citar algunas de estas cuestiones:

- **La dimensión de los problemas políticos, económicos y sociales** obligan a

adoptar también la dimensión organizativa adecuada en cada caso, a replantear la asignación de competencias entre los diferentes niveles de la administración y a incrementar la coordinación entre ellos.

- **El alcance limitado de la globalización** y la desigual velocidad con la que está produciendo lo cual produce desequilibrios muy importantes. Se verifican con gran intensidad los cambios en la dimensión económica mientras que las dimensiones política, cultural y social quedan rezagadas o supeditadas a la primera.

- **El reposicionamiento y la contracción del poder público,** consecuencia de la globalización y del predominio de determinadas corrientes del *management* público (que en cierta manera están siendo cuestionadas *de facto* desde el 11S2001). El riesgo cierto de reducción de la prestación de servicios públicos y la cobertura insuficiente de éstos por parte de la iniciativa privada puede dejar indefensos a amplios colectivos de ciudadanos. Más allá de esto se pueden producir deterioros graves de los principios democráticos y de cohesión social.

- **El envejecimiento de la población** en las sociedades más desarrolladas económicamente o **la dualización social** fruto de una difusión y asimilación desigual de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) representan riesgos importantes.

- **Las inmensas oportunidades de desarrollo (en sentido amplio) que ofrece la globalización,** siempre y cuando se den las condiciones que hagan llegar sus beneficios a la mayoría de los ciudadanos.

- **El gran potencial que se deriva de la utilización de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación)** no tan sólo por la capacidad de tratamiento masivo de datos sino por las posibilidades de extraer información de éstos para optimizar cualquier tipo de política pública o para hacer operativos modelos organizativos sofisticados.

- **La constatación de que el mantenimiento y la mejora del modelo social existente difícilmente se puede conseguir si no es con una competitividad económica basada en incrementos de la productividad.**

Estas cuestiones, aunque están expuestas con mucha brevedad, ya nos dan orientaciones respecto al tipo y cantidad de servicios que deberá prestar la Administración, las limitaciones de recursos a las que se verá sometida previsiblemente, las necesidades de coordinación con otras Administraciones, la distribución de competencias, la tecnología que deberá adoptar, etc.

Sin embargo **la globalización no puede ser en ningún modo la única referencia. Es preciso contar con los valores que emanan de la cultura propia.**

La *AI* ha de ser tal que perrmita conservar y/o desarrollar los valores del modelo de sociedad escogido. En nuestro caso estamos hablando del **modelo de sociedad europeo**, que de

forma muy simplificada está caracterizado por la búsqueda de un desarrollo sostenido, conservando los principios democráticos y altos grados de cohesión social

Una relación no exhaustiva de algunos valores de la sociedad catalana puede ser:

- Democacia y legalidad
- Ciudadania (las personas poseen derechos y a la vez tienen obligaciones)
- Compatibilidad de la identidad cultural con la diversidad cultural
- Libertad de expresión y de creenciass
- Vocación de presencia exterior
- Cohesión social
- Famíla como unidad básica
- Estabilidad política
- Espíitu emprendedor e innovador
- Confianza en la sociedad civil
- Confianza en el futuro
- Progreso social y generacional basado en el mérito y mediante el trabajo
- Sostenibilidad ecológica.

2 Análisis de modelos administrativos de referencia

Los modelos administrativos utilizados como referencia son diversos. La selección no se ha limitado a aquellos que pertenecen a países con características similares a Cataluña (lo cual puede facilitar la translación de sus soluciones y modelos) , si no que se ha extendido a otros de los que se pretende adoptar alguna de sus prácticas por considerarlo especialmente oportuno, independientemente de la proximidad cultural existente.

Así, es ineludible contar con Francia, como ejemplo del modelo administrativo continental que está en la base de la mayoría de administraciones públicas europeas. El modelo anglosajón, representado por las administraciones de Gran Bretaña, Nueva Zelanda o Estados Unidos de América, constituyen los referentes de la nueva gestión pública y en concreto, de la aplicación de técnicas destinadas a mejorar la eficiencia y de la voluntad de sometimiento al escrutinio de los ciudadanos. Otros referentes son Alemania, especialmente por su organización federal del Estado, o Holanda cuyas dimensiones y características económicas y sociales pueden hacer pertinente la comparación con Cataluña. Finalmente Suecia, paradigma del Estado del Bienestar clásico, que aún hoy día es capaz de mantener simultáneamente una posición competitiva privilegiada y unos servicios públicos de amplia cobertura y excelente calidad.

3 Análisis y diagnóstico de situación de la Administración actual

Salvo en contadas excepciones, el diseño de una nueva organización se suele hacer sobre una organización preexistente. Esto implica el poder aprovechar un capital acumulado pero también conlleva el riesgo de mantener unos lastres que pueden malograr al cambio oganizativo.

Asímismo, la disponibilidad real de recursos (materiales, financieros y humanos) establecen unos límites a las posibilidades de diseño y viabilidad de una organización.

A título de ejemplo destacamos algunos puntos de nuestro análisis y diagnóstico expresados como **necesidades de la nueva Administración** (y que de manera indirecta expresan en cierta manera los déficits actuales):

- Necesidad de reforzar la **visión estratégica** de la Administración, no sólo entendida como una visión a largo plazo sino también (y especialmente) como una visión de conjunto de sus actuaciones y de las sinergias entre éstas y las que promueve la sociedad civil.

- Necesidad de **superar el modelo organizativo tradicional** (burocrático y homogéneo) y **evolucionar hacia un modelo general flexible** (heterogéneo, que dé cabida a diferentes modelos oganizativos, con diferentes grados de libertad, en función de los servicios que se quieran prestar).

- Necesidad de **revalorizar y profesionalizar** la dedicación en el sector público.

En cuanto a los límites que establece la disponibilidad de recusos:

- Con carácter general, **austeridad en los presupuestos públicos,** lo cual impone diseños organizativos en los cuales la eficiencia sea un factor clave.

- **Capital humano** de gran potencial (el nivel de formación de la población activa, especialmente de la más joven, está en unas cotas muy altas si se compara con otros momentos históricos).

- **Extensión y abaratamiento de las TIC,** lo cual abre grandes posibilidades para llevar a la práctica con gran eficacia y un bajo coste tanto el cambio organizativo de la Administración como muchas políticas públicas en general.

4 Los elementos de la *Administración Pública Integrada*

Entramos en la última etapa del proceso, que es propiamente la del diseño de la *AI.* En ella se materializan todos sus elementos, de forma consistente con las etapas de reflexión y análisis anteriores.

A modo de síntesis la *nueva Administración* se configura de manera que **favorezca y refuerce los factores de competitividad conservando y desarrollando los valores del modelo de sociedad escogido.**

<u>Valores i bases de la *AI*</u>

Constituyen los “ejes” alrededor de los cuales se diseña la *AI* y se concretan en bases*:*

- **Orientada al ciudadano**, esto es, que su diseño tenga en cuenta las necesidades del ciudadano e incorpore a éste como un actor con capacidad de influencia real en el funcionamiento de la organización.

  Este valor se concreta en:

  - *Accesibilidad y proximidad (territorial, lingüística e intelectual) al ciudadano en la prestación de servicios.*
  - *Permeabilidad respecto de la opinión del ciudadano.*
  - *Participación del ciudadano en la toma de decisiones*

- **Excelente / de Calidad**, que incorpore los principios de calidad universalmente compartidos y su modelo de gestión se constituya como un referente a seguir.

  Se concreta en:

  - *Capacidad de innovación y de mejora contínua.*
  - *Adaptable y flexible a las necesidades del ciudadano.*
  - *Eficiente.*
  - *Integrada y coordinada: visión y actuación corporativa.*
  - *Modelo de gestión del capital humano.*
  - *Modelo de gestión de las TIC.*

- **Eficaz y anticipativa,** que tenga capacidad real de cumplir sus objetivos y de actuar proactivamente (anticipándose a las demandas de los ciudadanos).

  Se concreta en:

  - *Capacidad de previsión y anticipación (Administración proactiva).*
  - *Capacidad de crear seguridad y estabilidad política, económica y social.*
  - *Capacidad de influir positivamente en los factores de competitividad de la sociedad.*
  - *Capacidad de crear valor público y factores propios de competitividad.*

- **Responsable y transparente,** es decir, que esté comprometida ante los ciudadanos a responder de sus actos y a facilitar toda la información que permita entender y valorar la actuación de la Administración y los equipos de gobierno.

  Se concreta en:

  - *Compromiso con el cumplimiento de los valores públicos*
  - *Sujeción a un código deontológico*
  - *Capacidad de pacto con los agentes políticos, económicos y sociales para trascender los ciclos legislativos.*
  - *Autonomía de gestión basada en la responsabilidad.*
  - *Capacidad de evaluación externa (evaluación de políticas públicas) e interna (auditoría interna)*
  - *Compromiso de publicación de los resultados de las evaluaciones.*

Líneas maestras

Estos *valores* y *bases* tienen una expresión en las líneas maestras del modelo organizativo:

- Desde un punto de vista **estratégico,** es decir, refiriéndonos a los elementos que definen globalmente a la organización, la *AI* se caracteriza por:
    - **Centrarse en el ciudadano**
    - **Tener una visión y una actuación integrada y corporativa**
    - **Asumir un rol activo de reforzador de la capacidad competitiva del país**

- Desde un punto de vista **estructural,** esto es, refiriéndonos a la tipología, cantidad y ordenación de órganos que constituyen el modelo, la *AI* se distingue por:
    - Facilitar la **integración y la visión corporativa, superando el modelo tradicional departamental (ministerial).**
    - Propiciar una **organización basada en la agrupación de unidades por servicios completos.**
    - Tender a la **simplificación jerárquica**, reduciendo el número de niveles administrativos.
    - Facilitar el **cambio y la adaptación,** mediante mecanismos ágiles de rediseño de la estructura y la revisión permanente de ésta.
    - Aumentar la proximidad a los ciudadanos mediante una **intensificación y una racionalización de la red territorial de prestación de servicios.**

- Desde la vertiente de los **recursos humanos,** que incluye los conceptos de política, gestión y administración de personal, con todas sus variables asociadas, la *AI* se caracteriza por:
    - **Revalorizar** la dedicación al sector público.
    - **Profesionalizar** la función pública.
    - Fomentar una **cultura organizativa basada en la participación, la especialización, la autonomía de gestión, la evaluación por resultados y la responsabilidad.**
    - **Reforzar** los colectivos de empleados públicos cuyas actividades tienen una incidencia directa en los factores de competitividad del país.

- Finalmente, desde el punto de vista de la **gestión y los recursos tecnológicos**, esto es, todo aquello que hace referencia a la forma en que se prestarán los servicios (gestión directa o gestión indirecta), los sistemas de gestión, los instrumentos de apoyo de éstos y los recursos tecnológicos necesarios, la *AI* apuesta por:

    - Tender hacia un **modelo de provisión de servicios que descargue la presión sobre la unidad familiar.**

    - **Combinar equilibradamente la gestión directa y la gestión indirecta,** primando las formas de gestión que permitan la máxima autonomía del directivo y la participación de la sociedad civil en la prestación de servicios, grantizando en todos los casos la calidad y los requisitos propios de los servicios públicos.

    - **Aplicar intensivamente instrumentos de gestión con el apoyo fundamental de las TIC.**

Propuestas

Finalmente se enuncian algunas de las propuestas para **materializar los valores y las líneas maestras de la *AI:***

Orientada al ciudadano

- Disminución de la dispersión geográfica de los centros de trabajo de la Administración dentro de una misma localidad (*proximidad física)*

- Intensificación de la proximidad territorial y estandarización del diseño de las oficinas de prestación de servicios (físicas y virtuales) con un fuerte apoyo de las TIC (plataforma tecnológica AOC).

- Intensificación y ampliación del dominio lingüístico de los empleados públicos para poder atender a los ciudadanos en idiomas diversos (idiomas del ámbito de la Unión Europea o extra-europeo, en servicios clave (sanitarios, ocupacionales, asistencia social). (*proximidad lingüística)*

- Elaboración de la Carta de Derechos y Deberes de los Ciudadanos.

- Garantizar y hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a la facilidad de comprensión de las transacciones de éste con la Administración, mediante la simplificación de la terminología y los procesos (*proximidad técnica*).

- Garantizar el derecho del ciudadano a conocer toda la información acerca de él disponible en la Administración.

- Captación sistemática y periódica de la opinión de los ciudadanos en relación a la calidad de los servicios públicos y/o a las necesidades de los ciudadanos.

- Publicación periódica de los resultados de los sondeos de opinión.

- Introducción de las opiniones de los ciudadanos en la priorización de la prestación de servicios.

Excelente / de calidad

- Superar el modelo departamental (ministerial) y fomentar la coordinación interdepartamental mediante el análisis y la elaboración conjunta de políticas públicas (experiencia proyectos GTI).

- Desarrollar el Plan de Calidad de la Administración.

- Elaborar el estatuto del directivo público.

- Potenciar el papel de los empleados públicos en los procesos de mejora contínua y de generación de valor público (proceso *bottom-up*): premios a las mejores prácticas, buzones de sugerencias, incentivos económicos y no económicos.

- Orientar la formación hacia la consecución de resultados: formación más práctica, más especializada, "*in house*".

- Desplegar las TIC mediante dos líneas de implantación:

    - Línea de cambios operativos (destinados a aumentar la *eficiencia* de las transacciones internas y externas, entra la Administración y el ciudadano).

    - Línea de cambios estratégicos (destinados a facilitar la participación y a introducir la capacidad de decisión del ciudadano y/o a valorizar la información de la Administración).

    - Administración 7 x 24 x 365 = CAT365

- Implantación intensiva de los siguientes instrumentos:
    - Presupuesto por Programas
    - Dirección por Objetivos
    - Indicadores de Gestión y de Impacto
    - Cálculo de costos
    - Cuadros de Mando
    - Auditorías de Gestión
    - Evaluación de Políticas Públicas
    - Planes de Calidad
    - Cartas de Servicios

- Contratos-Programa

Eficaz y anticipativa

- Potenciación del pensamiento estratégico y paso a una dinámica proactiva (anticipativa de las necesidades).

- Descentralización de la toma de decisiones.

- Establecimiento de procesos de decisión integrados (ciudadanos-partidos políticos-equipos de gobierno-Administración).

- Potenciar las actuaciones que incrementen las capacidades competitivas del país y minimicen las distorsiones de las señales del mercado.

    - Intensificación de la financiación retornable de proyectos en base a su viabilidad.
    - Limitación de las subvenciones.

- Eliminar normativa anacrónica y elaborar normativa ajustada a las condiciones de competitividad.

- Elaborar un "benchmarking" de normativa sectorial internacional.

- Propiciar la sinergia entre las acciones de la Administración – Emprendedores – Instituciones académicas (modelo triangular).

- Facilitar la transferencia de conocimientos y tecnologías desarrolladas en el ámbito público hacia los ámbitos académico y empresarial.

- Garantizar una política de compras de suministros y de *outsourcing* de calidad según criterios públicos: calidad intrínseca del producto y/o servicio, estímulo de los factores de competitividad y consistencia con las políticas sociales.

- Intensificar la coordinación interdepartamental (ministerios) con cáracter permanente (entre departamentos que ejectutan políticas interdependientes) y con carácter temporal (para ejecutar políticas complejas)

Ámbito	Ejes – valor CAT 21	Departamentos
Producción y entorno	Sostenibilidad	Medio Ambiente Política Territorial y Obras Públicas
	Emprendedores	Agricultura, Ganadería y Pesca Indústria, Comercio, Consumo y Turismo Trabajo
Capital humano	Cultura	Cultura
	Aprendizaje	Enseñanza Universidades, Investigación y Sociedad de la Información
	Acogida / Família	Bienestar Social Sanidad y Seguridad Social
Ordenación y seguridad	Acogida	Justícia Interior Gobernación (Administración Local)
Relaciones Institucionales y Coordinación Interna		Presidencia Economía y Finanzas Gobernación

Responsable y transparente

- Garantizar la correcta custodia y la no difusión de los datos del ciudadano.

- Garantizar el derecho del ciudadano a conocer toda la información acerca de él disponible en la Administración.

- Publicar de forma periódica y sistemática:

  - Balance de la percepción de los ciudadanos respecto de la calidad de los servicios públicos.
  - Resultados de la evaluación de políticas públicas de especial interés general.
  - Balance de país (“Catalunya Progrés”).

- Elaborar el código de ética de los empleados públicos.

- Difundir los valores públicos y su significado.

- Reforzar la adquisición de los valores públicos via formación y actuación en el puesto de trabajo.

- Delimitar los niveles de responsabilidad en la Administración (nivel político: órganos superiores; nivel de gestión: órganos directivos; nivel administrativo: conjunto de empleados públicos).

BIBLIOGRAFÍA

JORDANA, Jacint; MAS, Jordi; RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel; SANCHO, David; SANTOLARIA, Jordi. 1999. " Un Model d'Administració Pública per al segle XXI" (*"Un modelo de Administración para el siglo XXI")*. Documento de trabajo. Departament de Ciències Polítiques. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

SALVADOR, E (ed.) ., 1999, *Catalunya davant la societat de la informació: nous actors i noves polítiques (Cataluña ante la sociedad de la información: nuevos actores y nuevas políticas)* Barcelona, Mediterrània.

RAMIÓ, C. , 1999, *Teoría de la Organización y Administración Pública,* Madrid, Tecnos/UPF.

MAS, J.; SULLÀ, E. , 1998, *Manual de disseny de quadres de comandament (Manual de diseño de cuadros de mando),* Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya-Comitè Director per a l'Organització de l'Administració.

GARCIA, S. – DOLAN, S, 1997, *La dirección por valores,* Madrid, McGraw-Hill/ IESE

MAS, J.; RAMIÓ, C., 1997, *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa,*Barcelona, Marcombo-Boixareu Editores.

MICKLETHWAITH, J. – WOOLDRIDGE, A.1996, *La hora de los gurús: visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial,* Madrid, Alianza Actualidad

RESEÑA BIOGRÁFICA

Apellidos: MAS SABATÉ
Nombre: JORDI

Cargo: Responsable del Área de Estudios, Calidad y Sistemas de Evaluación de la Gestión.
Organismo: Dirección General de Organización de la Administración
Institución: Generalitat de Cataluña.
Dirección postal: C/ Jaume I, 2-4, 3
Código Postal: 08002 Ciudad: Barcelona País: España
Teléfonos: 93 402.49.65 Fax: 93 402.49.82
E-mail: jmas@presidencia.gencat.es, jmas@eic.ictnet.es

Jordi Mas Sabaté es Ingeniero Industrial especializado en Organización Industrial, Responsable del Área de Estudios, Calidad y Sistemas de Evaluación de la Gestión en un organismo *staff* adscrito al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña, con funciones de auditoría interna y consultoría de la Administración Pública, Vocal de Formación del Instituto de Auditores Internos de Cataluña. Es autor de libros sobre análisis de sectores industriales, auditoría operativa y cuadros de mando aplicados a la Administración Pública. Imparte cursos sobre auditoría operativa, teoría de la organización y sistemas de control de gestión en instituciones universitarias y escuelas de negocios.

Publicaciones

SOLÉ, F.; MAS, J: GRANDES, A., 1990, *Introducción al análisis sectorial. Aplicación al sector del comic,* Barcelona. Universidad Politécnica de Cataluña.

MAS, J.; RAMIÓ, C., 1992, *Técnicas de auditoria operativa aplicadas a la Administración Pública,* Barcelona. Generalitat de Catalunya.

MAS, J.; RAMIÓ, C., 1997, *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa,*Barcelona, Marcombo-Boixareu Editores.

MAS, J; KHOHY, R.; GIL, J.; SANZ, A., 1996, *Enquesta sobre la situació de l'auditoria interna a les grans empreses Catalanes.* Barcelona. Cambra de Comerç de Barcelona-Institut d'Auditors Interns de Catalunya- Universitat Politècnica de Catalunya.

MAS, J.; SULLÀ, E. , 1998, *Manual de disseny de quadres de comandament (Manual de diseño de cuadros de mando),* Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya-Comitè Director per a l'Organització de l'Administració. Generalitat de Catalunya.

RAMIÓ, J.; MAS, J.; SANTOLÀRIA, J., 1999, *L'impacte de les noves tecnologies de la informació sobre els models de gestió pública emergents: la gestió orientada als clients i la gestió orientada als ciutadans (El impacto de las nuevas tecnologías de la información sobre los modelos de gestión pública emergente: la gestión orientada a los clientes y la gestión orientada a los ciudadanos). CATALUNYA DAVANT LA SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ: NOUS ACTORS I NOVES POLÍTIQUES.* Barcelona. Editorial Mediterrània.