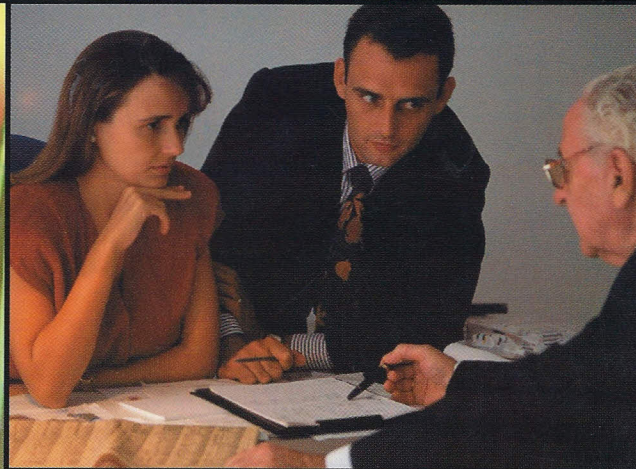
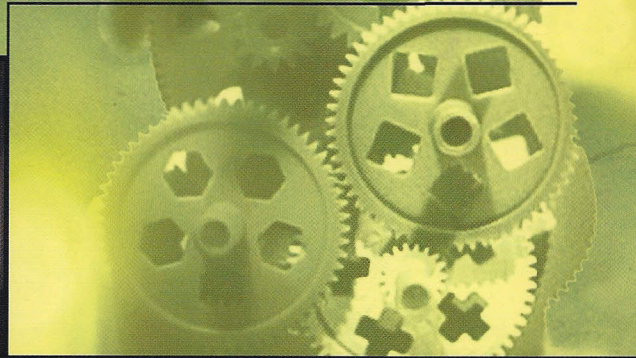
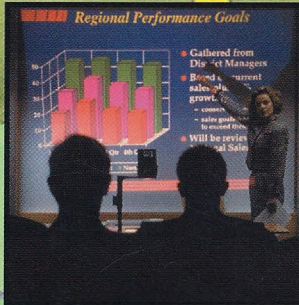


**Arenilla, M. (Dir.) (2000): *El proceso de modernización en la Administración Pública. El caso de La Rioja*, Logroño: Gobierno de La Rioja, 363 p.**

# EL PROCESO DE LA MODERNIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL CASO DE LA RIOJA



ESTUDIOS

MANUEL ARENILLA SÁEZ (DIRECCIÓN)

## SUMARIO

I.	PRESENTACIÓN DEL SR. PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA, D. Pedro Sanz Alonso. ....	11
II.	PRÓLOGOS, Dositeo Rodríguez Rodríguez. ....	15
III.	PRÓLOGOS, José Ramón Rodríguez y Marta Lasuén. ....	19
IV.	INTRODUCCIÓN, Manuel Arenilla Sáez. ....	23
V.	LA MODERNIZACIÓN COMO DECISIÓN CONFORMADORA, Manuel Arenilla Sáez. ....	35
	1. Las bases de la modernización. ....	35
	2. Los fenómenos conexos y el estado del arte. ....	41
	3. La decisión de modernizar. ....	45
	4. La combinación entre las fases de la política modernizadora y los factores administrativos. ....	53
VI.	CAMBIO DE PARADIGMA EN LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PASAR DE LOS QUÉ's A LOS PARA QUÉ's, Arturo González. ....	57
	1. ¿Para qué esta colaboración? ....	57
	2. El "Escenario" de Intervención: ¿desde dónde empezar? ....	58
	3. El "Enfoque" de Intervención: ¿Qué medir? ....	59
	4. El "Marco" de Intervención: ¿Qué abordar? ....	64
	5. Las "Metodologías" de Intervención: ¿Cómo hacer? ....	66
	6. El logro de la Modernización de la Administración Pública: ¿La condición suficiente! ....	66
VII.	LA METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL PLAN DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA, PricewaterhouseCoopers. ....	69
	1. Introducción. ....	69
	2. Fase I. Iniciar. ....	72
	3. Fase II. Descubrir. ....	82
	4. Fase III. Rediseño. ....	86
	5. Fase IV. Implantación. ....	89
VIII.	LA REFORMA DE LOS PROCEDIMIENTOS COMO MOTOR DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN RIOJANA, PricewaterhouseCoopers. ....	95
	1. Procedimientos. ....	95
	2. Rediseño. ....	101
	3. Comunicación. ....	107
	4. Involucración. ....	111

IX.	HACIA EL CAMBIO CULTURAL EN LA ADMINISTRACIÓN RIOJANA: PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y PLAN DE ATENCIÓN AL CIUDADANO, Enrique Silvestre Catalán. ....	115
	1. Introducción. ....	115
	2. Elementos comunes: la participación. ....	116
	3. Elementos comunes: los grupos de innovación. ....	118
	4. La selección de los procedimientos: ¿Por dónde empezamos? ....	119
	5. ¿Para qué sirven los diagramas? ....	120
	6. El Plan de Atención al Ciudadano. ....	121
	7. A modo de conclusión. ....	127
X	SISTEMA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO (SAC) Y SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRADA DE PROCEDIMIENTOS (SGIP) STE Consulting y ALTIA Consultores. ....	129
	1. Introducción. ....	129
	2. Sistema de Atención al Ciudadano (SAC). ....	131
	3. Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP). ....	136
XI	EL DISEÑO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA: EL CASO DE LA RIOJA, Manuel Arenilla Sáez. ....	151
	1. Algunas cuestiones previas. ....	151
	2. Una aproximación a la teoría del diseño orgánico. ....	152
	3. La división departamental. ....	161
	4. Los problemas de coordinación. ....	178
XII	LA DINAMIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA RIOJA, INTERSOC: José Manuel Canales Aliende, Fernando Sánchez Creus, César Burgos Navares, Javier Hernando Freile, Azucena Barco Rodrigo y Carmen Burgos Prat. ....	183
	1. En el ámbito de la formación. ....	183
	2. En la planificación y el análisis retributivo. ....	187
	3. En materia de comunicación. ....	195
XIII	LA FORMACIÓN COMO EXPERIENCIA DE TRANSFORMACIÓN EN EL PROCESO CULTURAL, Adolfo Blanco Martínez, Jorge Peña de la Maza, José Ignacio Castresana, Ana Eguizábal Ascacibar, Manuel López Quero, Manuel Ortigueira Bouzada. ....	201
	1. Introducción. ....	201
	2. Marco teórico. ....	205
	3. Caso práctico. ....	221
XIV	EL SIGPYN Y LOS RECURSOS HUMANOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA, José Ignacio Nieto García. ....	235
	1. El punto de partida. ....	235
	2. Hacia un nuevo sistema. ....	236

3. El SIGPYN. ....	237
4. La universalidad del SYGPYN. ....	242
5. El SYGPIN en desarrollo. ....	243
XV INVENTARIO DE PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DE LA RIOJA, Belén Dueñas Castro y Mercedes Martínez Pérez (SICE) ....	245
0. Introducción. ....	245
1. Inventario de procedimientos de la Administración del Gobierno de La Rioja. ....	246
XVI LA RED INSTITUCIONAL DE COMUNICACIONES: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN, Ester Gutiérrez Riaño (SICE), Telefónica S.A., SAICAR S.A. ....	267
1. Introducción. ....	267
2. Situación de partida. ....	268
3. Diseño de la Red Institucional de Comunicaciones (RIC). ....	269
4. Evolución de futuro. ....	294
XVII EL RESULTADO DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN: LOS PROYECTOS PILOTO, Belén Dueñas Castro y Mercedes Martínez Pérez (SICE) ....	295
1. Introducción. ....	295
2. Proyectos piloto. ....	295
XVIII RESUMEN, Manuel Arenilla Sáez ....	307
BIBLIOGRAFÍA ....	349

## XVIII. RESUMEN

### La modernización como decisión conformadora

1. El enorme crecimiento de la actividad prestacional de la Administración no sólo ha de verse en términos cuantitativos, sino esencialmente cualitativos. Esto ha generado una cierta autonomía institucional de la Administración. Lo más trascendente de esta autonomía es que tiene relevancia en los sistemas político, social y económico al interrelacionarse con ellos la Administración.
2. Las relaciones intergubernamentales han adquirido una transcendencia que hace que las políticas públicas puedan llevarse o no a cabo dependiendo del modelo de relación y de los actores intervinientes.
3. La capacidad gerencial de las organizaciones marca en muchos casos la viabilidad de las políticas públicas y la puesta en marcha de las grandes políticas nacionales o plurinacionales.
4. La interacción del sistema administrativo con el cultural, el político y el económico-tecnológico es lo que permite afirmar que reformar la Administración es reformar la sociedad.
5. Debido al efecto que las políticas modernizadoras ejercen sobre la sociedad, necesitan un amplio consenso, en especial político, al igual que sucede en el resto de las decisiones que tienen voluntad de conformar la sociedad.
6. Lo relevante de la modernización es conservar el impulso inicial a lo largo de un dilatado espacio de tiempo, lo que precisa de un continuado ejercicio de liderazgo político y exige el respaldo directo del responsable máximo de la organización.
7. El factor tiempo aparece como el principal enemigo de las políticas modernizadoras: son a largo plazo, esto es, no son rentables políticamente en el período de una legislatura. Se puede tratar de evitar estos problemas mediante la *rutinización* de las políticas modernizadoras.
8. El reparto de las políticas públicas entre diversas Administraciones -y otro tipo de organizaciones- según las fases de aquéllas, hace que los procesos modernizadores sean dependientes de la gestión y de las relaciones intergubernamentales.
9. A diferencia de otras políticas, la modernizadora no comparte la relación “jerárquica” entre administraciones, por lo que funcionan otros mecanismos como el de cooperación o el efecto mimético o de copia de lo que otros hacen. Esto produce una intrincada red de relaciones entre administraciones, donde no tiene que participar necesariamente la Administración General del Estado.
10. La modernización supone el cuestionamiento permanente del *statu quo* y no desdeñar ninguna alternativa de gestión. No busca la modificación de los límites entre lo público y lo privado en favor del mercado, aunque entre dentro de sus posibles

soluciones, aunque esto no es posible en el núcleo decisional ni en las unidades vinculadas a las funciones administrativas de regulación y control ni a algunos aspectos importantes del mantenimiento de la ejecución no prestacional o de mercado.

11. El logro de la vertebración e integración social es contingente y admite varias soluciones. El objetivo es lograr ese fin y es, casi siempre, secundario el modo en que se logra.
12. Modernización: es una política pública que responde a unos valores culturales e ideológicos determinados y que pretende la actualización permanente de la combinación de los factores -recursos humanos, financiero y presupuestario, procedimientos de gestión, sistemas y tecnologías de información y el diseño orgánico- y las funciones administrativas -regulación y control, apoyo a la toma de decisiones, ejecutiva u operativa, y de mantenimiento- de cada política pública, con el fin de conseguir una mayor eficiencia económica y social en los servicios. No busca otorgar mayor protagonismo al mercado, aunque como política que es está condicionada por las opciones de gestión existentes y por la ideología y valores dominantes en la Administración.
13. Pocas organizaciones realizan un análisis con detenimiento de los factores administrativos en interrelación en especial por las consideraciones relacionadas con el factor tiempo o por otras de tipo político o de carencia de medios. Lo habitual es que las administraciones se centren en uno o dos factores, siendo los más comunes los de recursos humanos y el de los sistemas y tecnologías de información. En muchos casos sólo se trata de medidas de marketing político.
14. El origen de la política modernizadora - programa electoral, línea de actuación de un partido, mimetismo con otras administraciones, corriente propiciada por organismos nacionales o internacionales, reestructuración del sector público, de las unidades internas de la Administración- marca su finalidad, su alcance y su viabilidad.
15. La inclusión de una política modernizadora debe atender a: la relevancia política, la capacidad de gestión, las resistencias organizacionales, la sintonía entre los departamentos de hacienda y administraciones públicas, la aceptación de los departamentos sectoriales y la contemplación de medios suficientes.
16. Las resistencias: la política reformadora que más aceptación tiene es la de dejar las cosas como están, ya que modernizar supone la ruptura del *statu quo* alcanzado por los individuos, los grupos o las organizaciones; a éstas hay que añadir las de carácter político que se cimentan en la dificultad de transmitir a la sociedad las mejoras derivadas del proceso modernizador, a lo que ayuda el coste que conllevan; también la cultura de la sociedad, cansada de que se anuncien medidas sin resultado; y, por último, las derivadas de la necesaria coordinación entre administraciones que puede conducir a entender que puede producir una pérdida de su autonomía.
17. Los apoyos: de los propios integrantes de la organización, al desear que mejore su imagen ante la sociedad; los grupos sociales, económicos y los medios de comunica-

ción; el partido o partidos que apoyan al Gobierno.

18. El cambio organizativo viene de fuera de la Administración, o se legitima exteriormente, pero no tendrá éxito sin la participación de los integrantes de la organización.
19. Se necesita diseñar una unidad específica y permanente que sea el motor de la modernización, que en La Rioja es el Servicio de Información, Calidad y Evaluación. El diseño de la unidad impulsora debe tener en cuenta la multidisciplinariedad y la suficiencia de medios. Entre ellos destacan los de carácter informativo que permitan seguir y controlar las operaciones claves de la organización.
20. La formalización y publicidad de un plan no están exentas de problemas: si no se publicita, puede incurrir en ocultismo; si se concreta excesivamente, puede parecer una mera relación de actuaciones sometidas a una excesiva presión en su seguimiento.
21. Debido al tiempo que se necesita para recoger frutos reales para el ciudadano, es necesario establecer una serie de hitos o logros que mantengan la legitimidad de la política modernizadora durante el proceso.
22. El factor base por el que comenzar es el de los sistemas y tecnologías de la información, verdadera infraestructura de la modernización.
23. La utilización de ciencias y técnicas sobre la Administración deben realizarse sobre un eje central de pensamiento específico sobre la Administración pública en la línea expuesta, esto es, que le otorguen el logro de la integración y la cohesión social, lo que requiere un enfoque propio de la Ciencia de la Administración.

### **Cambio de paradigma en la modernización de la Administración Pública: pasar de los Qué's a los Para Qué's.**

24. Vender la gestión realizada, hacer llegar a los ciudadanos, a través de expertos en comunicación normalmente causa el efecto contrario al deseado: el ciudadano al no sintonizar los “Referentes de Verificación” de sus “Claves de Valoración” no puede otorgar la significación deseada a los mensajes que recibe, y en consecuencia, lo que constata es que con dinero público, los Altos Responsables de tal o cual Institución *“se están” haciendo publicidad: ¡Sólo les preocupan sus carreras y “progresar” en el escalafón!* Lo que lleva a los responsables de la gestión a exclamar *¡La Gestión Pública es desagradecida!* Esto se denomina contradicción sistémica.
25. Sólo es posible salir tras realizar una investigación sistémica del “escenario institucional” y determinar las Claves de Valoración, en el ámbito operativo, de los ciudadanos implicado en dicho contexto.
26. Aunque es muy deseable ser eficiente, de nada sirve serlo si no se logran los objetivos que se ha propuesto la Organización, por lo que realmente se ha incurrido en un derroche.

27. Los criterios de eficacia utilizados hasta la fecha no nos pueden llevar -en la mayoría de las situaciones-, a satisfacer al ciudadano “desde” su perspectiva, por lo que se necesita un nuevo “Referente de Medición”: el de “Efectividad social” o “Impacto Valor Global Ciudadano”, que precisan unas nuevas claves de información denominadas en el Modelo AG-E/MVIS “Claves de Valoración Operativas Ciudadanas”, que son las claves de percepción y significación de los ciudadanos, desde el referente sistémico global, y al mismo tiempo en su nivel de Valor Operativo. Se resume en sustituir el concepto de “Efic-Hacia” por el de “Efic-Desde”.
28. Una Institución Pública y sus Altos Responsables logran ser “Efectivos Socialmente” cuando conociendo las Claves de Valoración de los ciudadanos en razón del Área en que intervienen a nivel operativo. Son capaces de dar respuesta a sus Referentes de Verificación, generando un “Valor Global” desde la referencia de los ciudadanos del sistema o espacio en el que se interviene.
29. El problema de las encuestas de medición está en que el ciudadano se manifiesta en el nivel de Valor Declarado y no de Valor operativo.
30. Para poder determinar las Claves de Valoración Operativas Ciudadanas con el fin de lograr la efectividad social, al logro del Valor Global del Ciudadano, es preciso superar una serie de Umbrales de Riesgo Sistémicos, a la que nos lleva el abordaje de la gestión tradicional, lineal, de suma de partes. Esos Umbrales se producen por considerar al Referente del Sistema “algo” (producto/servicio) a ser “alguien”, sujeto.
31. Desde los Referentes ciudadanos se conforman los Espacios de Máximo Valor de Intervención Sistémicos y se configuran las líneas de actuación focalizadas o Plan Director de Actuaciones que posibilitará a la Institución construir la realidad (Servicio, Ley, carretera, Discurso) que tendrá un alto grado de probabilidad de éxito, en la consecución del Resultado deseado y, por tanto, de lograr el reconocimiento operativo y la validación de dicho Público Objetivo.
32. Si bien son los ciudadanos los Validadores y, por tanto, el Referente desde el que orientar el Sistema, la Institución, son sus Altos Responsables de Gestión, los agentes imprescindibles en el logro de una Administración moderna, es decir, efectiva socialmente. Esta es la condición necesaria.

### **La metodología seguida en el Plan de Modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja**

33. La metodología del Plan de Modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja se basa en los siguientes objetivos: simplificación y agilización de tramites al ciudadano y mejora de los servicios prestados por la Administración; optimización de los medios disponibles y la orientación de los recursos hacia nuevas actividades o mejora de las existentes. Todo ello sobre la base de grupos de innovación compuestos por el personal de la Administración y encauzados a través de los consultores externos.

34. La metodología se ha dirigido a la reingeniería de los procedimientos administrativos, entendiendo por ésta el método que se desarrolla para mejorar y cambiar sus procesos internos y sus sistemas de control de una estructura vertical y funcional a otra horizontal y multifuncional.
35. El enfoque del Plan se desarrolla en cuatro etapas: Fase I (*Iniciar*) que contempla las acciones relacionadas con la organización, planificación y lanzamiento del trabajo, así como la definición del mismo; Fase II (*Descubrir*) que consiste en el análisis y diagnóstico de la situación del proceso o área (estructura, procedimientos, sistemas), terminando por identificar las mejoras potenciales, así como procesos alternativos, analizando a la vez la cultura de la organización; Fase III (*Rediseñar*) que es la correspondiente a los procesos de reingeniería, redefiniendo los procesos de trabajo, la estructura organizativa, la arquitectura y sistemas de información, la relación con el cliente, etc.; la Fase IV (*Implantación*) es la puesta en marcha de las reingenierías propuestas.
36. La Fase Iniciar se descompone en: la organización del proyecto, su planificación, el diseño de la red estructurada, la creación de los grupos de innovación, la formación y el diseño del plan de comunicación.
37. El objetivo de la Fase Descubrir es identificar las oportunidades de mejora de la organización como respuesta a los puntos de ruptura detectados, entendiendo por éstos aquellos aspectos que impiden la optimización del sistema actual de funcionamiento de los procesos de la organización, o de igual forma aquellos aspectos clave del procedimiento que presentan deficiencias o posibilidades de mejora, o aquellos puntos que si son mejorados implicarían un cambio sustancial en el desarrollo del mismo. Incluye las siguientes etapas: selección y análisis de los procesos e identificación de los puntos de ruptura.
38. La Fase de Rediseño se centra en el propio procedimiento, así como en las necesidades para optimizar los niveles de actuación detectados en los puntos de ruptura. El rediseño describe qué es lo que el procedimiento debería contemplar y define los resultados esperados, así como los comportamientos previstos. Las etapas de esta fase son: determinación y valoración de las ideas de mejora; involucración y diseño de procedimientos.
39. La Fase de Implantación sólo obtiene beneficios cuando se toma la decisión de implantar satisfactoriamente el proceso rediseñado. El resultado de la implantación puede implicar: la redistribución de recursos humanos, el desarrollo de una cultura diferente, puesta en marcha de un procedimiento administrativo nuevo, en definitiva, la nueva perspectiva que adquiere la organización. Se divide en las siguientes etapas: plan de actuación y comunicación y mejora continua.
40. El éxito del Plan de Modernización precisa de un proceso de mejora continua en el funcionamiento y devenir diario de la organización, lo que implica una adaptación permanente a los cambios producidos en la realidad.

## **La reforma de los procedimientos como motor de cambio de la Administración riojana.**

41. Proceso es el grupo de procedimientos que en su conjunto desarrollan una función específica. A modo de ejemplo, un proceso sería la tramitación de las licencias de Medio Ambiente compuesto por varios procedimientos (licencias de caza y pesca, por ejemplo). Este proceso desarrollaría en parte la función de control y gestión del espacio natural.
42. Por procedimiento se entiende aquel conjunto de actividades y tareas que conforman la vida de un expediente. Es decir, desde que se crea un expediente hasta que se da por finalizado y se completa. Siguiendo con el ejemplo anterior, correspondería con un procedimiento la tramitación de las licencias de caza. El procedimiento se iniciaría cuando el interesado presenta la solicitud y finalizaría cuando la Unidad competente de la Administración concede la licencia.
43. Son, por tanto, los procedimientos administrativos, el cauce o vía definida para implantar y desarrollar las políticas públicas establecidas por las Administraciones. Se debe entender el concepto de procedimiento, especialmente en un proceso de rediseño o mejora como el que aquí nos ocupa, en un entorno global, considerando todos los aspectos relativos a la correcta ejecución de los mismos. Estos aspectos han de ser analizados en su conjunto durante el desarrollo del proceso de rediseño, no solo la adecuación de los mismos a la normativa existente, forma, producción, contenido y eficacia de los procedimientos, de igual forma, se deberán considerar los aspectos que inciden en su correcto desarrollo como pueden ser, las unidades que intervienen, la documentación que se emplea, los sistemas de información que los soportan, etc.
44. Una vez identificados los procedimientos se agruparon en primer lugar, a efectos metodológicos y para su mejor entendimiento, en procesos, creando así el Mapa Procedimental; a continuación, los grupos de procesos se clasificaron según tres tipos de funciones:
  1. Funciones horizontales: referentes a la gestión interna de la propia Administración y comunes a todas las Consejerías.
  2. Funciones sectoriales y verticales: relativas a los objetivos y competencias asumidas por la Administración Autonómica.
  3. Funciones de apoyo: que facilitan la labor de las dos anteriores.De esta forma quedó completo el Inventario de Funciones y Mapa de Procesos, no obstante, este documento no se concibió como algo definitivo e inamovible ya que ésta primera clasificación se vería modificada y ajustada en función de la evolución del análisis de los procedimientos.
45. Una vez completado el inventario por los grupos, se procedió a la creación de unos nuevos grupos de innovación. Para el desarrollo de los mismos se contó con los integrantes de los grupos anteriores, pero se modificó el criterio que los configuraría; en esta ocasión se tuvieron en cuenta las funciones desarrolladas por las Consejerías desde un punto de vista horizontal. Bajo este criterio se redistribuyó a los participantes, creándose cuatro nuevos grupos de innovación que hacían referencia a: licencias y autorizaciones; subvenciones; personal y nóminas; contratación

Los grupos han estado integrados tanto por personas implicadas en la gestión y tramitación de los procedimientos como por personas ajenas a la misma, con la intención de que se aportara una visión externa y nueva de la situación.

46. A lo largo del proceso de análisis y diagnóstico de los procedimientos se han diagramado un total de 409 procedimientos de las diferentes Consejerías que componen la Comunidad Autónoma de La Rioja.
47. Los procedimientos y proyectos piloto seleccionados se corresponden con los desarrollados en las distintas Consejerías de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Así se cumple con uno de los principales objetivos del Plan que consiste en involucrar al mayor número posible de personas de todas las unidades que componen la Administración Riojana para poder desarrollar el proyecto en su globalidad y asegurar el proceso de modernización de forma continuada.
48. La diagramación de los procedimientos ha permitido no solo dar una visión actual de la tramitación de los mismos y ser la base de partida para el rediseño, de igual forma el trabajo desarrollado hasta el momento ha permitido cimentar un proyecto ambicioso en su planteamiento pero de gran repercusión interna y externa: El Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP), como se explicará con mayor profundidad en siguientes capítulos:
49. Algunos de los procedimientos seleccionados (Ventanilla Única, Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas [RAMINP], etc.) han permitido la colaboración de otro personal ajeno a la Administración Autonómica al integrar en los grupos de innovación a personal perteneciente a entidades locales y permitir la posibilidad de extender el proyecto de modernización fuera del alcance de la Administración Autonómica.
50. Una vez configurados los grupos y otorgada la formación adecuada a los componentes de los mismos, según se ha explicado en capítulos anteriores, la metodología de trabajo se ha basado en un trabajo en equipo supervisado por la empresa consultora PricewaterhouseCoopers. Cada miembro tenía asignado una función y responsabilidad específica y cuyos avances y resultados se iban contrastando a través de reuniones periódicas celebradas con todos los miembros del grupo.
51. Rediseño, remodelación, reforma, reorganización de procedimientos, son distintos conceptos que definen, en resumen, la modificación del funcionamiento y estructura de cualquier organización, motivado por el cambio de las exigencias dentro de su ámbito de actuación, así como por los nuevos planteamientos tecnológicos. Esta corriente renovadora surge ante la necesidad de incorporar a la gestión administrativa, los nuevos modelos de organización orientada hacia sus resultados y sus prestaciones, adaptándose de esta forma, a los cambios del entorno y a las exigencias de los ciudadanos como principales “clientes” de las Administraciones.
52. Asimismo, la implantación de técnicas de rediseño en las Administraciones Públicas

se vería justificada como respuesta a la creciente “competitividad” experimentada en los últimos años. Sin duda la competitividad es consecuencia de:

1. Las exigencias de los ciudadanos para obtener las máximas prestaciones y servicios a cambio de los impuestos que paga.
  2. La capacidad de reducir los costes de coordinación propios de las Administraciones Públicas.
  3. Las referencias de organización y funcionamiento de otras Administraciones Públicas tanto de ámbito nacional como internacional.
  4. La capacidad de adaptación de las organizaciones para poder coexistir dentro de las nuevas dimensiones europeas las cuales exigen mayor flexibilidad y apertura.
53. Aún cuando es un aspecto importante, no se debe caer en el error de considerar el aspecto tecnológico como único. Realizar únicamente cambios de redes o sistemas no completaría el proceso de reforma. La consecución con éxito de un proceso de reforma debe completarse con el análisis y rediseño de los distintos componentes de una organización como son los recursos humanos, los recursos materiales, la estructura orgánica y funcional y los sistemas de información.
54. Otra de las razones que motivan el cambio de la gestión desde una perspectiva interna de la propia administración, es la necesidad de adecuar las carreras profesionales de los Recursos Humanos que componen las organizaciones hacia nuevos perfiles capaces de responder correctamente a las transformaciones del entorno.
55. Los procesos de rediseño no se ajustan a normas concretas e inamovibles, se deben adaptar y responder con flexibilidad a las necesidades de cada organización, aunque siempre deben estar orientados a la búsqueda de la simplificación administrativa a través de la reducción de tiempos y principalmente, la mejora del servicio al ciudadano.
56. La meta que se pretende alcanzar con la implantación de cambios, es perpetuar el proceso de mejora continua de forma que se convierta en una constante en la Administración. Es por ello que la involucración del personal es un aspecto clave para que el proceso de implantación y desarrollo de nuevas ideas no muera una vez alcanzados los objetivos planteados en un primer enfoque. Los cambios normativos, las innovaciones tecnológicas y los cambios políticos son algunas de las causas que motivan que el proceso de modernización se convierta en un proyecto continuo, el cual se debe ajustar a las necesidades de cada momento y situación.
57. La involucración debe ser un proceso de arriba hacia abajo, es decir, desde los Altos Cargos hasta los puestos administrativos, deben considerar el proyecto de reforma como parte de su trabajo y de esta forma responsabilizarse y asumir las funciones que cada uno, desde su puesto, debe desarrollar.
58. Los Altos cargos, como máximos responsables del desarrollo del proyecto, deberán en primer lugar, asumir el liderazgo de la reforma con su apoyo y dedicación, y así

mismo potenciar y motivar la involucración del resto del personal para la ejecución y realización de las distintas actividades. Según Davenport “*solo pueden llevarse a cabo, los procesos de mejora, cuando los líderes creen y demuestran que la forma actual de hacer las cosas es una amenaza para la supervivencia de la empresa.*”

59. Los participantes directos en el Plan de Modernización han sido 76, los indirectos 320 y la media aproximada de horas trabajadas por el personal en cada Módulo ha sido de 350. Esta media no incluye las horas dedicadas a la formación y hace referencia al tiempo destinado al análisis, revisión y elaboración de Ideas de Mejora de los procedimientos seleccionados. Adicionalmente, habría que incluir a los responsables de la implantación de las Ideas de Mejora, Consejeros, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales de todas las Consejerías.
60. Aún cuando la dirección y coordinación de los trabajos ha sido desarrollada por la empresa adjudicataria del Plan de Modernización (PricewaterhouseCoopers antes Coopers & Lybrand), la colaboración del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja ha sido imprescindible para la consecución de los objetivos previstos.

### **Hacia el cambio cultural en la Administración riojana: procedimientos administrativos y Plan de Atención al Ciudadano.**

61. La legitimidad de las Administraciones públicas ha dejado de asentarse en el binomio autoridad/libertad, para extraer su fundamento del binomio autoridad (que englobaría, en tanto que síntesis, la dialéctica anterior, esto es, los principios del Estado de Derecho) y prestación de servicios.
62. La consecución del interés general impele a las Administraciones Públicas a adoptar como norma primordial de su quehacer el principio de **calidad del servicio**, que en su acepción más conocida, impregna todas las etapas del proceso administrativo, al considerar como cliente receptor del servicio al propio funcionario público que, en sus diversas fases, deberá añadir valor al procedimiento.
63. Cuatro puntos fuertes de la participación a través de los Grupos de Innovación: fomenta la motivación y la integración (el *Know How* debe quedarse en la Administración), logrando el mutuo aprovechamiento útil, al ser posible exigir responsabilidad a quien no es llamado a participar; el trabajo en equipo como nueva filosofía, que genera “células de cambio” en el seno de la organización; la participación genera cultura de responsabilidad y de innovación, especialmente debido a la normalización de las habilidades de los integrantes; otorga formación, lo que genera una elevación del *magma intelectual de la organización*.
64. La participación cuenta con los siguientes inconvenientes: la elección inicial de participantes, por lo que deben estar representadas todas las sensibilidades; “¿Otra vez la misma cantinela?”, por el recazo a los proyectos de cambio y a los consultores externos, por lo que hay que dejar claro que es el proyecto de los trabajadores; “¿Y mi trabajo?”, al superponerse la política de cambio y el trabajo que genera a la gestión diaria.
65. En el Plan de Modernización se comenzó por seleccionar procedimientos a Rediseñar de dos áreas internas -nóminas y gestión de personal y contratación- y otras de mayor

incidencia externa -subvenciones y autorizaciones administrativas-. Posteriormente se diagramaron 230 procedimientos de licencias de juego, subvenciones agrarias, procedimientos de personal con incidencia en nómina y Registro de Contratistas. En una segunda fase se rediseñaron 130 procedimientos relacionados con el personal, obras públicas, información al público, documentación y archivo, medio ambiente, procedimientos susceptibles de delegar a los entes locales, de inspección, licencias y autorizaciones administrativas que no habían sido incluidos en la fase anterior. En el tercero y cuarto módulos se actuó sobre los procedimientos tributarios, disposiciones de carácter general, procedimiento sancionador y finalización de los relacionados con el Registro de Contratistas.

66. La diagramación tiene dos utilidades: el propio diagrama de flujos que permite conocer al ciudadano, a la organización y a los trabajadores los pasos y documentación que el procedimiento exige; y las ideas de mejora derivadas del análisis de la diagramación que permiten su rediseño, previo consenso sobre la aplicabilidad, tanto desde el punto de vista de su inclusión sin traumas en el ordenamiento jurídico, como desde el punto de vista de la racionalidad y oportunidad.
67. Pero la modernización no debe quedarse en acortar plazos y reducir o eliminar trámites. La modernización es sobre todo política y, por tanto, debe asumir conceptos como legitimidad, transparencia, responsabilidad e información, conducentes a una mayor democratización de nuestra sociedad. Por ello la Dirección del Plan se marcó como objetivo, a partir de marzo de 1997, **incorporar al ciudadano a la gestión**, mediante su acceso a toda la información disponible, desde cualquier punto y a través de cualquier medio.
68. El Plan de Atención al Ciudadano (PAC) se aprobó por el Gobierno en su reunión de 9 de octubre de 1998 y tiene como fin dar respuesta integral a las necesidades de información de los ciudadanos. Sus objetivos son: incrementar el nivel de calidad de la información administrativa que difunde la administración autonómica; generar un mayor conocimiento por parte de los ciudadanos de los servicios, organización, competencias y procedimientos de la Administración autonómica; acrecentar los medios de acceso a la citada información, a través de la utilización y promoción de las tecnologías de la información; dotar de los medios necesarios a los ciudadanos para el ejercicio efectivo de la utilización y promoción de las tecnologías de la información; crear un espacio administrativo interrelacionado en nuestra Comunidad Autónoma, con los medios jurídicos y técnicos en cada momento disponibles, tendente a la consecución del principio de “ventanilla única”.
69. Los proyectos incluidos en el PAC son:
  - **Sistema de Atención al Ciudadano (SAC)**, aplicación corporativa del Gobierno de La Rioja en materia de información al ciudadano, consultable ya a través de internet y que incorpora el Boletín Oficial de La Rioja (BOR);
  - **Ventanilla Única**, cuyo objetivo o sólo es interconectar los registros de las diversas Administraciones, sino coadyuvar a la integración territorial, creando una idea de Comunidad;
  - **Netcar**, cuya finalidad es implantar un servicio público de internet ([www.la-rioja.org](http://www.la-rioja.org)), extensible a la Administración Local y que se encuentra implantado

y en permanente desarrollo y que permite el inicio de expedientes a instancia de parte, el acceso al SAC, al BOR y su Servicio de Difusión de Información (SDI), la Guía de Servicios de la Administración, la Guía de la Comunicación (tras un convenio con la Asociación de la Prensa de La Rioja), la Base de Datos Electoral y presentar quejas y sugerencias a través del Libro creado al efecto;

- **Telemat**, que pretende promover entre los ciudadanos el uso de las herramientas telemáticas a través de las siguientes acciones: *Enfitel*, que prevé que las entidades financieras sean ventanillas de la Administración; *Teléfono del Ciudadano*, implantado a través del número 900 700 333, por el que se puede acceder al SAC a través de la Oficina de Atención al Ciudadano y Registro General; *Ágora*, por el que la Administración quiere impulsar canales de participación ciudadana en la vida administrativa a través de Internet, con el fin de recibir sugerencias que permitan mejorar los servicios públicos o las disposiciones normativas, que en fase de borrador, se estén tramitando, recibir información directa de los cargos del Gobierno de La Rioja, etc.; *Guía de Servicios*, que contempla también las funciones y que se encuentra en soporte papel CD-ROM e Internet; *Active*, que se ha concretado en el Libro de Quejas y Sugerencias; *Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos* (SGIP), debida a un acuerdo con la Xunta de Galicia, está abordando la gestión integral de todos los procedimientos a instancia de parte y otros colaterales y que permite que cualquier ciudadano pueda conocer en cada momento el estado de tramitación de su expediente, a la vez que frece una gran información para la gestión y la dirección, de él se derivará el *SERI* o Servicio de Respuesta Inmediata ante determinados expedientes; *Carta de Derechos del Ciudadano*, con la que se pretende que el ciudadano y la Administración formalicen un contrato de sus relaciones, con un amplia participación e información previa.

70. Javier de Burgos (1833): “Hacer el bien es la incumbencia esencial, la suma de todas las atribuciones de la Administración”.

### **La posición central del ciudadano y de la información en el Plan de Modernización en La Rioja: el Sistema de Atención al ciudadano (SAC) y el Sistema de Gestión de procedimientos (SGIP).**

71. En el año 1997 el Gobierno de la Rioja, dentro de su Plan de Modernización, lleva a cabo la implantación de los proyectos del Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP) y del Sistema de Atención al Ciudadano (SAC) para poder establecer una culminación al citado Plan. Los proyectos tienen como fin: ofrecer al ciudadano y, por consiguiente, a la propia Administración información general sobre las actuaciones que ofrece a sus ciudadanos; por otro, permitir que, una vez que el ciudadano ha obtenido toda la información que necesita para relacionarse con la Administración y decide establecer comunicación con ella con algún fin (para pedir una autorización, para solicitar una subvención, para inscribirse en un registro administrativo, para contratar cualquier servicio ...), pueda consultar sobre su propio expediente en

múltiples medios que se pondrán a su disposición. Todo esto implicaba la reestructuración de la Administración y la organización coherente de sus métodos de trabajo con el fin de homogeneizar la gestión y conseguir una imagen unificada frente al ciudadano.

72. El Gobierno de La Rioja, consciente de la existencia de procesos de modernización en otras Comunidades Autónomas decide llevar a cabo su propia reforma beneficiándose de desarrollos acometidos en aquellas Administraciones que hubieran tenido éxito en su aplicación. Para ello, sobre la base de un principio de colaboración entre las entidades públicas, formaliza dos convenios para la cesión gratuita de dos aplicaciones informáticas que habían contribuido a la modernización de sus respectivas Comunidades: por una parte, con la Generalitat de Catalunya, que cede su SAC; por otra parte, con la Xunta de Galicia que cede la aplicación informática que creó con la finalidad de dar soporte a la gestión de los procedimientos administrativos iniciados a instancia del ciudadano, el SGIP.
73. El SAC es un reflejo de los esfuerzos realizados por el Gobierno de La Rioja para hacer partícipes a todos los ciudadanos de las actuaciones y servicios que se les ofrece desde el seno de la Administración Autonómica, garantizando en todo momento la integridad, la fiabilidad y el ahorro en el mantenimiento de los datos presentados. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta otro importante objetivo que es el de capitalizar toda la información existente en diferentes ubicaciones y soportes (provocando a veces distorsiones por falta de un único criterio) de forma que se pueda homogeneizar contribuyendo a reforzar la imagen corporativa de la Administración. El SAC, en definitiva, constituye un único modelo que sustenta una única información.
74. El SGIP encierra en sí mismo una filosofía y una forma de entender la Administración. Esta afirmación sólo es válida desde el entendimiento del aplicativo como una plataforma que no sólo puede controlar por sí misma la gestión, sino que también actúa como integradora de información depositada en otros productos, garantizando así un único entorno donde se concentra toda la información relacionada con la gestión de procedimientos. El sistema informático permite el seguimiento y gestión integral de los procedimientos administrativos iniciados a instancia del ciudadano posibilitando al mismo tiempo su configuración dentro de una plataforma flexible. Al hablar de flexibilidad nos referimos a una característica inherente al sistema de gestión ya que no actúa sólo como un instrumento que permite recoger por sí mismo la información de la gestión de los expedientes sino que también puede actuar como integrador de otras bases de datos cuya información se consolida de esta forma en un entorno único.
75. Para la implantación del SAC se produjo la revisión de la información existente y se desarrollaron programas informáticos para agilizar la introducción de ésta dentro del sistema. El proceso de revisión fue exhaustivo ya que un principio básico que ha dominado desde siempre en la cultura SAC era el de garantizar la fiabilidad de la información y la veracidad e integridad de la misma. Se consideró prioritario preservar, sobre todo, la calidad y progresivamente ir aumentando en cantidad. Hay que tener en cuenta que la Administración y, sobre todo, el funcionamiento de su organización es un proceso cambiante ya que continuamente se van actualizando (sobre la base de normas legitimadoras) sus actuaciones, lo que

indudablemente hace mucho más necesaria la rigurosidad del proceso. En paralelo, se desarrolló el módulo Internet del SAC que fue creado específicamente para la Administración de La Rioja, mejorando considerablemente el punto de partida de la Generalitat. Para este fin se contó con la colaboración de empresas vinculadas siempre de forma directa a garantizar la imagen corporativa de la Administración.

76. El núcleo organizativo del SAC lo constituye el Servicio de Información y Calidad de la Comunidad (SICE) que es la unidad de la que depende directamente la Oficina de Atención al Ciudadano. Al mismo tiempo, en cada Consejería se forman los equipos que se encargan del mantenimiento de su propia información y de la actualización de la misma en el SAC. Cada Consejería es la responsable de la información, correspondiente a las actuaciones de sus respectivas unidades, depositada en la aplicación informática.
77. El SAC facilita información de:
- **Organigrama:** El SAC intenta hacer más accesible a la Administración y que el ciudadano vea enfrente a una persona preparada y a una entidad cercana que intenta cumplir de forma eficaz las funciones que previamente le han sido asignadas por el resto de la sociedad. Así se intenta dar una visión humana (nombres de su personal, direcciones de contacto, teléfonos, ...) y transparente (funciones asignadas, jerarquía entre sus miembros).
  - **Servicios:** Se facilita información del porqué de las actuaciones de la Administración y de ciertos temas que puedan ser de interés para el conjunto de la sociedad: la finalidad de la existencia de subvenciones en una determinada Consejería, información sobre las fiestas de San Mateo, el objetivo de las autorizaciones administrativas, etc.
  - **Actuaciones:** Cómo puede el ciudadano entrar en conocimiento de los parámetros necesarios para comunicarse con cualquier unidad administrativa de la Comunidad (plazos, requisitos, documentos necesarios, unidad responsable,...). Cualquier persona que quiera establecer contacto con la Administración Riojana tendrá previamente toda la información que necesite, con el consiguiente ahorro de tiempo para ambos.
  - **Boletín Oficial de La Rioja:** También el BOR se ha canalizado para su difusión a través del sistema informático: la Administración no actúa como quiere sino que lo hace en virtud de normas que regulan todas sus actuaciones. Estas disposiciones o conjunto de normas que dan substrato legal a la actuación administrativa forman parte también del contenido del Sistema. Para ello, se creó un programa informático que permite el traspaso del Boletín directamente al SAC para su difusión por Internet en el mismo formato visual que el Boletín tradicional.
  - **Expedientes:** Por último, gracias a la interconexión previa entre el SAC y el SGIP, se facilita en el SAC información de aquellos expedientes cuyos procedimientos hubieran sido previamente implementados en el Sistema de gestión.
78. La Evolución del SAC ha hecho que se incorporen nuevas funcionalidades:

1. El Servicio de Difusión de Información (SDI) del BOR, creado específicamente para La Rioja, que remite gratuita y periódicamente al usuario a través del correo electrónico los temas de su interés del BOR que previamente haya seleccionado;
  2. Módulo de Estadísticas, destinado a conocer el perfil de los usuarios del SAC lo que permite su adaptación;
  3. Anexos, que permite la incorporación de imágenes, sonido, vídeos, documentos ...; información interactiva de oposiciones y concursos, que permite agilizar el proceso de información de los candidatos a plazas y puestos de la Administración, que actualmente se encuentra en desarrollo;
  4. Noticias, que permite que cada vez que exista un tema de interés general se pueda lograr su difusión general;
  5. Versión sólo texto, para aquellos usuarios que no dispongan de equipos potentes que permitan consultar todas las prestaciones del SAC;
  6. Búsqueda general, que permite encontrar cualquier información por todo el sistema; Active o Libro de Quejas y Sugerencias, regulado por el correspondiente Decreto, a través del correo electrónico, además del soporte papel;
  7. Información específica del procedimiento de contratación administrativa.
79. La difusión del SAC se realiza a través de Internet ([www.larioja.org](http://www.larioja.org)), acceso telefónico con la Oficina de Atención al Ciudadano (900700333), mediante la colaboración entre Administraciones (el SAC está implantado en la actualidad en Haro, Albelda de Iregua, Nájera y Cervera del Río Alhama) y la futura conexión con los terminales de entidades financieras.
80. El Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP) se concibió en su origen como una plataforma integral capaz de controlar la gestión de los procedimientos administrativos, resolviendo de forma eficaz, racional y homogénea los problemas derivados de la gestión y seguimiento de los procedimientos administrativos. Los objetivos a conseguir con el Sistema son los siguientes.
- Sistema de información corporativo
  - Sistema de información estratégica
  - Control de gestión.
  - Racionalización de la actividad administrativa
  - Acercamiento de la Administración al ciudadano.
81. El ámbito de actuación se centró en un principio en los procedimientos iniciados a instancia del ciudadano, aunque existió desde el primer momento la necesidad de extender el área de influencia hacia otras tipologías de procedimientos administrativos. La evolución del Sistema en la Comunidad se realizó de forma paralela a la descrita anteriormente en relación con el SAC.
82. La primera función a asumir por el SGIP era la de garantizar la estandarización en el tratamiento de los procedimientos administrativos mediante la simplificación de los mismos y la aplicación de pautas de racionalización. Era necesario, por lo tanto, la

existencia de un proceso de definición de procedimientos que velase por la homogeneidad del sistema atendiendo tanto al análisis de los procedimientos a implementar por vez primera, como a las posibles modificaciones de los procedimientos ya implementados.

83. El Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) fue la unidad administrativa a la que se le atribuyeron estas competencias tal y como acredita el Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, en dos artículos significativos:

*“Artículo 28: Toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo exigirá, previo a su publicación y entrada en vigor, el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos.*

*Artículo 29: Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, las Secretarías Generales Técnicas deberán remitir al Servicio de Información, Calidad y Evaluación la norma por la que se cree, modifique o suprima el procedimiento, con el fin de que, en el plazo de 10 días, se emita el correspondiente informe que, en caso de resultar negativo, requerirá la modificación de la norma o documento por el órgano competente. En caso de no emitir informe en el plazo señalado, éste se entenderá favorable. Este proceso de definición debe ser efectuado de forma continuada, para ir progresivamente alimentando de información la plataforma garantizando una única vía de acceso de los usuarios a la gestión. Evidentemente la realidad administrativa es de por sí móvil pero se necesita que el mecanismo montado en torno a este Sistema lo debe ser también para evitar que un usuario se encuentre con que sus herramientas de gestión están desfasadas con respecto a la normativa existente.”*

84. Las principales necesidades a las que permite dar respuesta el SGIP son:

- Definir y modificar modelos o plantillas de procedimientos administrativos sirviendo, asimismo, como fundamento a la tramitación.
- Proporcionar una mayor seguridad jurídica, ya que los documentos son revisados por los responsables de las distintas unidades.
- Tramitar solicitudes de procedimientos de forma ágil y sencilla (el sistema emite por impresora todos los documentos del procedimiento).
- Gestionar los recursos humanos dentro de las unidades tramitadoras, con vistas a organizar el trabajo, en función de volumen que repercute en cada momento.
- Poder establecer parámetros de información cara a controlar eficaz y eficientemente la gestión y poder realizar una evaluación de seguimiento de la actuación de las unidades administrativas.
- Actuar como integrador de la información depositada en otras bases de datos configurándola en un entorno único.
- Informar del estado de cada expediente (mediante la previa integración con el SAC).

85. Cada vez que se inicia un expediente a través del SGIP se entrega una carta al solicitante en la que se le facilita una clave única y personalizada, que será la que le

permita obtener la siguiente información del mismo: en qué trámite se encuentra; cuál es la unidad responsable; los trámites que quedan por realizar. Esta información no sólo la puede facilitar la unidad responsable sino que también se puede consultar directamente en todos los medios de difusión del SAC, que como ya hemos visto, son las unidades de Atención al Ciudadano, a través de Internet o mediante el teléfono 900700333.

86. El SGIP se descompone en los siguientes módulos: Registro de entrada y salida; definición de procedimientos; tramitación de expedientes; información de seguimiento; seguridad; administración del sistema; módulo de subvenciones (en futura conexión al Sistema de contabilidad o SICAP).

### **El Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos.**

87. **Registro de entradas y salidas.** Incluye las funciones asociadas al mantenimiento de las entradas y salidas de todas las unidades de registro. A título general, podríamos destacar las siguientes características:

- Permite registrar las entradas y salidas de documentación referida a los procedimientos integrados en el sistema.
- Controla la gestión de los distintos registros.
- Explotación de la información almacenada.

88. Tramitación de procedimientos. Permite la tramitación de expedientes administrativos de acuerdo con el flujo de tramitación definido para cada procedimiento. Se pueden destacar las siguientes características generales:

1. Mantenimiento de los procedimientos integrados en el sistema.
2. Tramitación de los expedientes comprendidos en todos los procedimientos integrados en el sistema.
3. Explotación de la información relativa a los expedientes tramitados

89. **Información de seguimiento.** Proporciona información a los usuarios sobre el estado de sus expedientes y permite conocer los índices de gestión de las diferentes unidades tramitadoras. También hace posible que un ciudadano obtenga directamente información de sus expedientes, “ventanilla única”. Este módulo incluye las siguientes funciones:

1. Información de expedientes pendientes por unidad tramitadora.
2. Información de expedientes pendientes por procedimiento.
3. Listados de expedientes pendientes por procedimiento y unidad tramitadora.
4. Listados de expedientes finalizados por procedimiento.
5. Listados de tiempos de tramitación.
6. Ventanilla única.

Estos informes están disponibles en todos los PC's de usuario del sistema.

90. **Definición de procedimientos.** Genera el esquema de los procedimientos administra-

tivos y la documentación asociada a partir de la definición funcional que realiza el Servicio de Información Calidad y Evaluación (SICE.) Con este módulo se realizan también las modificaciones de los procedimientos, pantallas y documentos, que se generan posteriormente en formato impreso y que se distribuyen a los usuarios que tramitan con el sistema.

91. **Seguridad.** Controla y gestiona el acceso a los restantes subsistemas y bases de datos. Incluye una serie de funciones orientadas a mantener la seguridad del sistema de acuerdo a los criterios de seguridad establecidos. Este módulo lo utilizan mayoritariamente los técnicos. A los usuarios que tramitan procedimientos con el SGIP les permite modificar su clave de acceso.
92. **Administración del sistema.** Permite la gestión y administración del SGIP, facilitando su funcionamiento de forma ágil y flexible. Este módulo también es utilizado mayoritariamente por los técnicos. Los usuarios que tramitan procedimientos con el SGIP pueden trabajar con la función de carga de expedientes. Esta permite al usuario la introducción de expedientes en el sistema con posterioridad a la fecha de inicio real de su tramitación. Tiene especial relevancia en el arranque del sistema en una unidad tramitadora al permitir incorporar al mismo expedientes que ya estén iniciados, indicando el trámite en el que se encuentran en el momento de su incorporación al sistema.
93. **Funcionalidad vertical del Sistema de gestión.** Una de las principales demandas de los usuarios y oportunidades de mejora está relacionada con la ampliación de la funcionalidad “vertical” del mismo, es decir con la incorporación de más funciones específicas por procedimiento que sirvan de ayuda para la tramitación. Para ello el objetivo es desarrollar aplicaciones complementarias específicas por procedimiento o grupo de procedimientos. Estas aplicaciones se solapan funcionalmente con el SGIP y, en definitiva, suponen la informatización integral de los procedimientos que gestionan. Estas permiten: automatizar totalmente la tramitación de expedientes; y generar listados, informes y estadísticas particulares por procedimiento.
94. En paralelo al desarrollo de estas soluciones específicas por procedimiento, se ha realizado un módulo general de gestión económica. Este módulo aunque de carácter “horizontal”, proporcionará un alto número de nuevas funcionalidades para los procedimientos de subvenciones del SGIP, la mayor parte de los que se tramitan.
95. El **Sistema de Gestión de Subvenciones** se adapta a las necesidades concretas de cada unidad en función de sus requisitos de tramitación y de explotación de datos, ya que existe un módulo que permite “definir” los procedimientos desde el punto de vista económico (partidas presupuestarias, objeto de las ayudas, máximo subvencionable por expediente, etc.) y permite generar documentos contables asociados a la tramitación de los expedientes.
96. Los módulos principales que incorpora el Sistema de Gestión de Subvenciones son los siguientes:
  1. **Definición de procedimientos.** Es un módulo complementario al de definición de procedimientos del SGIP. Con éste se introducen los parámetros que definen el procedimiento desde el punto de vista económico (partidas presu-

puestarias, máximo subvencionable por expediente, finalidad u objeto de las ayudas, datos bancarios...).

2. **Tramitación de expedientes.** Según la definición del procedimiento, durante las diferentes fases de la tramitación se capturarán los datos necesarios para realizar la explotación posterior deseada en cada caso (listados, documentos contables, estadísticas, consultas...). Este módulo incluye el inicio de expedientes, así como los enlaces asociables a los trámites. La información a recoger se define en la validación del procedimiento en función de los productos que se quieran obtener.
  3. **Consultas, listados y estadísticas.** Dependiendo de la definición realizada, se puede seleccionar para cada procedimiento un conjunto de posibilidades de explotación de la información (consultas, listados, estadísticas) entre las que proporciona el sistema. En listados, estadísticas y consultas se pueden utilizar múltiples criterios de selección. Algunos son comunes a todos los procedimientos, como los criterios geográficos, estado del expediente, etc.; otros dependen de la definición del procedimiento, como son las finalidades de la ayuda, características del beneficiario, etc.
  4. **Documentos contables.** El sistema puede generar los documentos contables asociados a la tramitación de los expedientes. Esto incluye la realización de anexos a documentos contables en los que se reflejen cantidades correspondientes a una relación de expedientes. También se podrán generar los documentos previos a la tramitación de los expedientes (documentos “A”, “RC”, etc.), así como documentos contables inversos.
  5. **Seguridad.** La seguridad del sistema se basa en los mismos controles que el SGIP, manteniéndose la codificación de usuarios, unidades, estructuras organizativas y acceso a la información de expedientes tanto para la tramitación como para las consultas.
97. **Gestión de expedientes de contratación** Se ha desarrollado un módulo que ha ampliado las funcionalidades del sistema para permitir la gestión del expediente de contratación. Tiene en cuenta todas las actuaciones desde su preparación hasta su adjudicación definitiva. También se ha integrado con el SAC para difundir la información pública por sus medios de difusión.
98. En la actualidad se han integrado en el SGIP 22 procedimientos administrativos.

### **El diseño orgánico de la Administración de una Comunidad Autónoma: el caso de La Rioja.**

99. El diseño orgánico del nuevo Gobierno de 1995 requería pasar de 9 consejerías a 6 y reducir el número de sus altos cargos en un tercio de sus efectivos, pasando a 30. Se adoptó la metodología de crear Consejerías “compactas” en cuanto a funciones que antes estaban dispersas en varios Departamentos.
100. Existe una estructura orgánica formal, poco flexible, y otra real, adaptable a las

circunstancias personales o políticas de los ocupantes de los puestos.

101. El diseño orgánico hay que asociarlo al menos, con las siguientes cuestiones: las relaciones entre el Gobierno y la Administración; la determinación de los productos administrativos; la regulación de las relaciones entre los integrantes del sistema político; la exigencia de los requisitos para la ocupación de los puestos políticos y administrativos; la interrelación con el resto de los factores administrativos; o el condicionamiento de la iniciativa de la decisión política.
102. El diseño orgánico hay que entenderlo en relación con el resto de los factores administrativos. No puede ser de otra manera si entendemos la Administración como un sistema en el que se pueden distinguir factores y funciones administrativas y que se encuentra en interrelación con el sistema político, el económico y el social-cultural.
103. Toda organización u órgano se crea, en general, pensando en la finalidad política a la que va a servir y esto implica que cuanto mayor relevancia política se le dé mayores serán los requisitos formales exigidos en la aprobación o alteración de una organización u órgano. El resultado de lo anterior es la jerarquización de los órganos y organizaciones administrativos atendiendo al nivel de la norma requerido para su creación o alteración. Vistas así las cosas, la reflexión sobre la organización y su diseño no es una cuestión menor sino trascendente para las relaciones políticas y administrativas entre el poder político representado en sus diversos niveles territoriales, y los ciudadanos y sus grupos.
104. Las consideraciones anteriores referentes a los otros factores y a las implicaciones políticas cobran una importancia singular en el ejemplo de los organismos públicos y empresas públicas o mixtas. En principio se pretende sustraer una actividad del procedimiento general de gestión y, lo que es más importante, establecer unos cauces de comunicación legal y realmente distintos. Se trata, en definitiva, de replantearse la conexión política entre el centro decisional del ente y el nivel prestacional, lo cual hace referencia a los mecanismos de control de la actividad desarrollada.
105. El enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG) y de la gestión intergubernamental (GIG) estudia desde una perspectiva política el haz de interacciones que se producen entre los diversos poderes territoriales en las acciones implícitas en las políticas públicas. Una de las características más importantes de las RIG es que gran parte de ellas se producen al margen de los límites formales: las derivadas del ejercicio del poder, financieras, redes de influencia entre las unidades implicadas, etc.
106. Tanto las RIG como las GIG pueden facilitar el cambio, al poderse establecer procedimientos informales de conocimiento y consulta de lo que cada organización hace, pudiéndose concretar en convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales, como así ha sucedido en el caso de La Rioja en los SI/TI con Galicia y Cataluña. Se logra, de esta manera, el ahorro económico y el político de la innovación, puesto que “hay otros que también lo hacen”.
107. Algunos principios del diseño orgánico son:
  1. Para una organización no hay un sólo tipo de solución estructural, sino varias. El diseño debe estar orientado hacia los resultados, más que a los procesos y reglas formales.

2. El diseño orgánico de una Administración es una resultante de: La fijación de unos objetivos políticos; la variable institucional, que debe concretarse en la cultura de la organización de que se trate; la interconexión de los factores administrativos; del entendimiento y del conocimiento que se tenga de los problemas administrativos.
  3. La cuestión clave en el diseño de las organizaciones es la de la interconexión entre los problemas que se desea resolver.
  4. El comportamiento de los funcionarios no se puede reformar mediante el cambio legal de la estructura.
  5. Existen más posibilidades de reducción orgánica en las unidades generalistas que en las especialistas.
  6. Se debe reconsiderar toda actividad que en la actualidad presta la Administración preguntando si en verdad cumple un fin de interés general -de no serlo, no debe prestarla la Administración- y si hay una forma mejor de gestionarla.
  7. El diseño de las organizaciones debe ser flexible, desconcentrado y, según el tipo de problemas a abordar, debe prever la inclusión de los mecanismos de tipo participativo.
  8. La reforma de las estructuras debe incluirse en un programa general de modernización o reforma de la Administración. Ésta se debe caracterizar por: no ser del tipo integral; se debe partir de un consenso sobre los problemas comunes; se deben crear grupos de trabajo bajo una Comisión, con la tarea de buscar soluciones a partir del diagnóstico de problemas; es imprescindible el liderazgo político.
108. Una de las primeras cuestiones que surgen a la hora de diseñar una organización es el volumen orgánico que ésta debe tener, en definitiva, las unidades orgánicas con las que va a contar. Al no existir una solución ideal para cada organización habrá que buscar tres criterios que suelen estar presentes, en solitario o combinados, cuando de lo que se trata es de saber el cuánto de una organización. Éstos son el criterio político, el racional y el económico. El primero tiene que ver con la composición política del Gobierno y de la Administración y con la relevancia política. El segundo parte del supuesto de que para una organización determinada es posible ofrecer una solución de diseño orgánico flexible, acomodaticia a los objetivos políticos que se establezcan en cada momento, basándose en la identidad y agrupamiento de las actividades conexas y homogéneas de una Administración. El criterio económico prima el factor presupuestario y financiero sobre el resto, aunque en ocasiones esto sea de forma bastante absoluta.
109. Como principio de actuación en la dimensión organizativa se pueden ofrecer las siguientes pautas: La dimensión es una variable de los objetivos políticos que se persigan; la composición política del Gobierno condiciona la dimensión organizativa; el Gobierno necesita un aparato flexible que se ajuste a los objetivos y a su composición; el diseño de la organización debe buscar definición clara de funciones y la asignación nítida de responsabilidades; la proliferación excesiva de órganos genera el descontrol político y, normalmente, una falta de eficacia en la gestión; unos órganos con más funciones y con responsabilidades claras exigen un perfil de titulares de los mismos en consonancia; las consideraciones de ahorro presupuestario deben tener en cuenta al resto de los factores administrativos.

110. Debe haber una correspondencia entre el volumen de atribuciones y el rango que un órgano tiene asignados. La correspondencia no puede ser automática ya que habrá de moverse entre un máximo y mínimo de atribuciones y, sobre todo, habrá de considerar los criterios políticos y la relevancia política. Ahora bien, la organización debe producir categorías orgánicas que sean reconocibles por todos los miembros de la organización, incluso cuando esa categoría sea producto de una excepción -por motivos políticos o económicos-. Con ello no se quiere decir que deban hacerse públicos todos los motivos de las excepciones, pero sí que éstas deben ser tales. De otra manera, no existirían límites a la tentación permanente de alterar la estructura y el rango de los órganos, normalmente en un sentido incrementalista.
111. De lo que se trata es de que la organización identifique lo que es una Secretaría General Técnica, una Dirección General, un Servicio, una Sección y un Negociado, etc. en cualquier actividad. Esto implica necesariamente desligar el automatismo entre la política retributiva y la de promoción profesional y el diseño orgánico. Esto no significa que las retribuciones no deban tenerse en cuenta al diseñar la estructura orgánica, sino que no deben crearse órganos por razones de tipo retributivo.
112. La unidad Consejería debe presentar, con independencia de su volumen, una serie de servicios de apoyo a la decisión política. El nivel de dirección política, el Consejero, debe contar con el apoyo de órganos de planificación, dirección y control de la actividad que apoyen a la toma de decisiones del Consejero.
113. La función de mantenimiento se da en una unidad cuando el volumen de actividad es tal que es necesario gestionar los medios para la realización de las demás funciones administrativas. Según la definición anterior, se precisa uno de los siguientes requisitos para la existencia de una Secretaría General Técnica cuyo objeto sea esencialmente la función de mantenimiento de las Direcciones Generales: que exista suficiente volumen de actividad en la Consejería; que se decida políticamente que la función de mantenimiento se asigne a un órgano específico separado de los órganos funcionales, normalmente Direcciones Generales.
114. Dirección General: según el criterio racional, sería una unidad compacta autosuficiente, en la medida de lo posible, en su gestión diferenciada y vinculada a otras organizaciones públicas y privadas. La relevancia política puede aconsejar que una determinada materia se estructure bajo la forma de Dirección General, aunque debe entenderse que se trata de una excepción por dicho motivo. La Dirección General es la unidad orgánica sobre la que hay que construir la Administración autonómica. De admitirse esto se revitalizarían los órganos operativos por antonomasia de la Administración española y, lo que es más importante, ayudaría a implantar una cultura de la responsabilidad de gestión.
115. La organización y división de las unidades inferiores a la Dirección General nos la da la definición de ésta. Se trata de descomponer las funciones homogéneas y conexas, organizadas en Direcciones Generales, en escalones subordinados unos a otros y diferenciados verticalmente por razón de materia. Esto implica que un Servicio- en algunas Comunidades Autónomas también hay Subdirecciones generales-, por ejemplo, debe tener suficiente entidad para serlo y ser equiparable en su volumen de actividad, implicaciones sociales o medios a otros. Aquí encuentra el límite el criterio de relevancia política, ya que éste debe actuar hasta el escalón Dirección General.

116. En ocasiones resulta conveniente por razones de gestión diferenciar orgánicamente una actividad otorgándole una personalidad jurídica propia, sea esta privada o pública. En el proceso decisonal también se habrá hecho una reflexión sobre el diseño orgánico de la actividad, así como la forma en la que deben ordenarse sus recursos humanos, presupuestarios y financieros, sin olvidar el factor de la información. Todo ello de acuerdo con la fijación de objetivos políticos por el nivel decisonal. Hay que aclarar que la consecución de la eficacia no implica necesariamente la organización de una actividad mediante un organismo autónomo o empresa pública.
117. Si se compara el sector público de algunas Comunidades Autónomas observaremos que no existen criterios uniformes que justifiquen la gestión indiferenciada mediante algunas de las modalidades expuestas. Sí se percibe, por el contrario, una elevada dosis de aleatoriedad en la elección y algunas causas de fondo, que no tienen porqué darse en todos los casos: la existencia de un sector de funcionarios que han hecho valer sus intereses de grupo con el fin de conseguir una organización controlada por ellos; la creación de un ente diferenciado por motivos retributivos para el personal que trabaja en él; la elusión de los controles ordinarios, o de todo tipo, de la Administración; una vía para colaborar con un sector empresarial privado concreto, que de esta manera, en el caso de las sociedades públicas, puede intervenir directamente en la decisión sobre una actividad; el ofrecimiento de puestos a determinadas personas o la posibilidad de sentar a altos cargos en Consejos de Administración que buscarían algunos de los motivos anteriores.
118. Como conclusión, pueden establecerse una serie de pautas de actuación sobre la conveniencia o no de la creación, o mantenimiento, de organismos autónomos o empresas públicas:
1. La utilización de las fórmulas posibles de organismo autónomo o empresa pública debe hacerse con cautela o incluso como excepción en las Comunidades Autónomas de pequeño volumen;
  2. La creación de entes específicos por motivos de gestión debe contrastarse con sus alternativas existentes, en especial con las del sector privado; en algunas materias, por ejemplo la tecnología de información, es muy difícil que el sector público compita en adaptabilidad, tecnología o distribución de recursos con el mercado.
  3. Dada que la finalidad sigue siendo pública tanto al crearse un organismo autónomo o una empresa pública, éstos deben regirse en materia contractual por el principio de concurrencia y en materia de personal por los principios de igualdad mérito y capacidad, además del de publicidad. La forma ha cambiado, sí, pero el fin sigue siendo público.
  4. No parecen convenientes en aquellas actividades de carácter general, salvo por claros motivos de relevancia político. En este caso debe requerirse un suficiente volumen orgánico.
  5. Se deben seguir los mismos criterios en la creación de órganos inferiores que los expuestos para el caso de las Direcciones generales y órganos inferiores. La huida del procedimiento administrativo no debe ser acompañada de la huida de la lógica política y administrativa imperante en toda la organización.
  6. En la fase de diseño del ente deben establecerse los mecanismos de control y los

procedimientos de gestión.

7. El control y la planificación son potestades irrenunciables por parte de la Administración matriz, sean los entes desgajados organismos autónomos o, con más razón todavía, sociedades mercantiles públicas.

8. La creación de un organismo autónomo o ente público de gestión debe ser consecuencia de un debate político parlamentario previo.

9. La creación de sociedades mercantiles exige un debate político en el Gobierno y, según su volumen, dar cuenta a las instancias parlamentarias, en especial, de los mecanismos de control establecidos y de los motivos de creación.

10. El sector público existente en un momento dado, en especial en los cambios de Gobierno, debe ser reconsiderado a la luz de los objetivos políticos que para la Administración en su conjunto haya en cada momento.

119. La dirección efectiva del Gobierno y, a través de él, de la Administración por el Presidente de una Comunidad Autónoma se puede ejercer a través del diseño de un Gabinete de la Presidencia, de una Vicepresidencia, de la Consejería de Presidencia o del Consejo de Gobierno. Cualesquiera de estas soluciones organizativas requiere el liderazgo político del Presidente en el partido que sustenta al Gobierno o que sea mayoritario en él. También, va de suyo, debe ejercerse ese liderazgo en el interior del Gobierno.
120. La simple coordinación a través del Gobierno no parece suficiente. Se requiere alguno de los modelos anteriores, Gabinete, Vicepresidencia o Consejería de Presidencia o la mezcla de ellos. Además, resulta imprescindible la existencia de un órgano de coordinación que prepare las sesiones del Gobierno, con el fin de que a éste sólo lleguen las cuestiones sobre las que no hay grandes discrepancias entre las Consejerías o las que han sido suficientemente debatidas y exigen una decisión política.
121. Se trata de establecer mecanismos flexibles con un fuerte impulso político que permita, bajo el liderazgo del Presidente, atacar los problemas de coordinación y abrir los cauces a una auténtica modernización. Ésta, desde el punto de vista organizativo, deberá ser contingente y podrá, por tanto, adoptar o no algunas de las propuestas señaladas anteriormente. No obstante, lo más probable es que las soluciones pasen por una mezcla variable de todas ellas, alterando su ponderación según el tiempo y los objetivos políticos.
122. Las decisiones que se adoptan en el Gobierno requieren un trabajo previo de coordinación y depuración administrativa. Tal función se viene atribuyendo a las diversas Comisiones de Coordinación Administrativa, con tal nombre -como en La Rioja- con el de Comisión de Secretarios Generales Técnicos o similares. Se trata, en definitiva, de preparar las decisiones del Gobierno y de ejercer de forma efectiva la coordinación Administrativa.
123. Los problemas derivados de la relación intra administrativa en las consejerías se relacionan directamente con la prestación directa de servicios a los ciudadanos y con conceptos como la responsabilidad y el liderazgo del consejero sobre sus altos cargos. Las Consejerías pueden ser estudiadas como unidades con objetivos propios e, incluso, con una cierta cultura singular, diferenciada del resto de la Administración.

Desde la perspectiva anterior los objetivos internos de la Consejería deben ser de segundo orden respecto a los generales y su cultura no debe distorsionar los procedimientos y recursos generales. De otro modo nos encontraríamos ante manifestaciones disfuncionales. Por tanto, la coordinación general evita problemas de tipo político, de imagen de la organización en su totalidad hacia su exterior; mientras que la coordinación interna posibilita la eficacia directa de los productos administrativos, lo que en última instancia redundaría en la imagen y el producto final de la organización. Las dos coordinaciones deben actuar al unísono y ello sólo es posible si el Presidente y el Gobierno obtienen la información necesaria, y debidamente procesada, para impulsar los objetivos políticos derivados de las decisiones adoptadas con arreglo a esa información.

### **La dinamización de los recursos humanos en Administración de La Rioja.**

124. El proceso de modernización de los Recursos Humanos (RRHH) de la Administración de La Rioja contempla: tanto la sensibilización, dinamización y formación de directivos y funcionarios, como la asistencia técnica y de comunicación interna.
125. La formación específica en RRHH se basó especialmente en dotar a los directivos y personal superior de la Administración de instrumentos y técnicas de planificación de liderazgo y de negociación.
126. Otro aspecto que se ha abordado es la formación en evaluación de puestos de trabajo, toda vez que es notorio el desconocimiento y la confusión existente en amplios sectores del funcionariado y de sus representantes sociales, sobre el alcance y contenido de los términos correspondientes a la evaluación de puestos de trabajo y a los distintos enfoques y procedimientos que cabe instrumentar y poner en práctica para su implantación en la función pública.
127. El aspecto central de la modernización de los RRHH en la Administración de La Rioja está siendo la adecuación retributiva del personal autonómico a la media nacional de su puesto o categoría. Esto se está realizando a través de los Fondos de Adecuación I y III referidos a los puestos base o no singularizados (en general) y los Fondos II y IV, que afectan a puestos singulares. Se comenzó el proceso en el año 1997 (Fondo I) y durará hasta el año 2000 (Fondo IV), siendo correlativos los otros Fondos con los años intermedios.
128. La implantación de dichos Fondos pasa por las siguientes fases:
  1. Elaboración de un Plan para la Dirección General de la Función Pública que abarcase el período previsto.
  2. Establecimiento de las aplicaciones informáticas para el tratamiento de datos y diseño de las herramientas correspondientes.
  3. Orientaciones relativas a la negociación colectiva, a la comunicación interna y a los sistemas de evaluación.
  4. Análisis de posición de La Rioja en relación con otras Comunidades Autónomas y otros Organismos Públicos.
  5. Establecimiento de indicadores objetivos y transparentes; simulaciones para la

aplicación práctica de los indicadores.

6. Evaluación, mediante una acción-piloto inicial y un posterior desarrollo secuencial.

7. Diseño de la tabla de armonización de conceptos retributivos homogéneos para personal funcionario y personal laboral.

8. Realización de la distribución de los Fondos.

129. Al objetivo anterior sigue la valoración de unidades/puestos y la evaluación de puestos; fase ésta última que se está desarrollando en la actualidad, cuyo objetivo último, junto con la información proveniente del SIGPYN, es alcanzar la evaluación del rendimiento a medio plazo.

### **La formación como experiencia de transformación en el proceso de cambio cultural.**

130. Hay que destacar que los procesos de cambio generan determinadas necesidades de formación (por ejemplo, hay que aprender a usar tecnologías nuevas), pero también es cierto que, a su vez, el propio proceso de cambio puede verse favorecido por intervenciones de formación (como los cursos orientados al cambio de actitudes, fomento de nuevos valores y conductas, cambio cultural, etc.).
131. El cambio ya no puede ser contemplado como una perturbación esporádica que hay que evitar y en su caso corregir. Cada vez más, la supervivencia de las organizaciones depende de su capacidad para *vivir con el cambio* en lugar de *enfrentarse a él*. Desde el punto de vista organizacional, el reto está en pasar de una gestión basada en el control a la propia gestión del cambio. El requerimiento consiste en que cada persona ha de madurar desarrollando conocimientos, habilidades y actitudes que le hagan más *dueña de sí misma*.
132. Se pasa del *saber cómo* al *cómo saber*: el problema no es tanto saber cómo se hacen las cosas, sino cómo saber qué hacemos en realidad (y obtener así el conocimiento que nos permite actuar para generar el cambio desde nuestro ser actual).
133. El clarificar objetivos a nuestros colaboradores, motivarles y *también formarles*, son ahora responsabilidades que los directivos de cualquier nivel no pueden delegar.
134. No sólo se ha de ser **eficaz** (buena relación entre logros y objetivos) y **eficiente** (buena relación entre logros y medios), sino que se ha de ser también **ecológico** en el sentido de mantener unas buenas relaciones con uno mismo y con el entorno, pues desde el prisma de los valores emergentes sólo desde esta buena relación se podrán conseguir la efectividad y la eficiencia. Nuestro entorno forma parte de nosotros, nosotros somos en gran medida lo que son nuestras relaciones, nuestra comunicación.
135. Desde el punto de vista de los miembros de la organización, ésta comprensión de los procesos humanos pasa por darse cuenta de que su actividad consiste no sólo en un *qué hago*, sino (y a veces sobre todo) en un *cómo lo hago* (buenos medios y buena actitud).
136. El objetivo que se planteó en los talleres de transformación, era desarrollar tres ejes. El eje de tarea (buenas competencias técnicas), el eje relacional

(buenas relaciones con los otros) y también el eje personal (buenas relaciones con uno mismo: buenas actitudes, automotivación, etc.). El desarrollo de estos tres ejes de manera integral supone dos características fundamentales: basarse en un modelo global integrador y constituirse como un proceso reflexivo (re-flexionar juntos). El término "perspectiva global" se utiliza para significar que los tres ejes señalados forman un todo inseparable en la actividad de la organización. Este *enfoque holístico*, como también se ha dado en llamar, caracteriza todo el proceso de gestión de la formación.

137. La formación se concibe como un proceso que dota a las personas de las herramientas de conocimiento (y de autoconocimiento) que les permiten tomar mayor control sobre su desempeño profesional y sobre la evolución de ese desempeño. Vista así, la formación debe proporcionar autonomía a los participantes. Conseguido un mayor nivel de autonomía, las personas pueden asumir nuevas cotas de responsabilidad, no ya en el sentido de una movilidad vertical, sino, por ejemplo, una nueva perspectiva en la realización de su tarea. Ahora bien, en este proceso, no sólo ha aprendido cosas que no sabía antes, sino que ha crecido como profesional (y como persona), lo que le sitúa en una posición nueva respecto a sí mismo, a los demás y a la organización, lo que le muestra (o le exige) nuevas necesidades de formación que vuelven a iniciar un proceso de *aprendizaje permanente*.
138. El principal obstáculo para impulsar los valores emergentes en las instituciones es que quienes están al frente de ellas están formados en los valores tradicionales y carecen incluso de los conocimientos necesarios para observar los fenómenos desde un punto de vista diferente. El resultado es que la organización, en la persona de sus líderes, permanece *ciega* ante una de las dimensiones críticas de la mejora, como veíamos en la anterior cita de Schein. Lo cual frecuentemente proviene de una creencia básica en la mente del directivo: la impotencia que probablemente anida en él desde su niñez, le lleva a pensar que nada se puede hacer, que las cosas son como son y que no tienen remedio.
139. El responsable, el directivo, opera desde una distorsión perceptiva que puede producirse en uno de estos aspectos:
  1. *Descontar el problema*: un problema que existe no es percibido como tal.
  2. *Descontar la importancia del problema*: un problema serio es reconocido como tal problema, pero no es percibido como importante.
  3. *Descontar las soluciones del problema*: un problema importante con posible solución es reconocido como tal problema importante, pero se descarta la existencia de solución.
  4. *Descontar la capacidad propia de solución del problema*: "sé que es un problema importante y que otros los solucionan, pero creo que yo no puedo hacerlo".

El problema de estas distorsiones no es tanto el error, como la inconsciencia. Pensar que no puede hacerse nada me lleva a no intervenir, con lo que la situación sigue tal y como estaba, lo que me confirma (me autoconfirma) que nada se puede hacer, así que no hago nada, etc.

140. Para que un proceso de modernización consiga vencer estas inercias ha de ir más allá del cambio, ha de constituirse como un proceso de transformación, ya que los cambios han de ser cambios en las propias reglas de juego. La organización que se plantea un proceso de este tipo ha de desarrollar su propia autonomía, su capacidad para intervenir sobre sus reglas de juego. Para que ello sea posible, propiciamos la mejora de la perceptividad de los directivos.
141. Sintonizar la estrategia, la cultura y el clima de la organización sólo puede lograrse aunando saberes distintos en una perspectiva multidisciplinar y seleccionando los medios y técnicas de diagnóstico e intervención adecuadas para cada caso. Esta integración se produce en los tres niveles en que se articulan las instituciones: a nivel organizacional (global), a nivel grupal y a nivel individual.
142. Parte fundamental de la filosofía de la formación consiste en procurar el desarrollo y el crecimiento personal de todos los miembros de la organización. Este crecimiento no descansa únicamente en el incremento de sus competencias técnicas. Hay que tener una concepción global de la persona, cuyo desarrollo ha de tener en cuenta su dimensión abierta a las relaciones con los demás. Cada uno de nosotros somos lo que sean nuestras comunicaciones con los demás.
143. El nivel más importante de articulación de las organizaciones es el nivel grupal. Los individuos sólo formamos parte de las instituciones y organizaciones sociales a través de nuestra pertenencia a determinados grupos. En las organizaciones el trabajo en equipo no sólo es fundamental, sino que está adquiriendo una importancia creciente. Desarrollar las capacidades y las sinergias de los equipos de la organización es un factor clave a la hora de diseñar e intervenir en la formación de una organización. Integrado con su equipo, el directivo no es sino el impulsor de la calidad de trabajo y de la calidad de las relaciones humanas de su equipo.
144. No conviene descuidar el nivel organizacional. Entre otras cosas hay que considerar los efectos de los otros niveles en el conjunto, el papel del subsistema de formación con otro tipo de actividades de la institución (como la comunicación interna y externa), o el conocimiento sistémico del conjunto global de la organización.
145. Vinculadas la modernización de la Administración (y más generalmente el cambio organizacional) y la formación, es necesario tener en cuenta que ésta ha de partir de un conocimiento profundo de la cultura organizacional y ha de estar orientada a la acción, ya que de ella se han de derivar cambios efectivos.
146. Un problema importante para analizar la cultura organizacional es que ésta funciona en la medida en que opera de forma inconsciente. Por lo tanto los miembros de la organización a menudo no pueden explicitar los principios en los que se basa su conducta y su visión de la institución y el entorno.
147. La primera tarea consiste en comprender que tanto los efectos deseados, como los no deseados son fruto de las pautas culturales subyacentes de la organización. Hay que comenzar por esta aceptación de la organización tal

cual se da. Esta perspectiva ampliada considera que las dificultades que experimentan los miembros de la organización no son problemas, sino "malas soluciones que el sistema adopta". Quiere decirse que estos "problemas" tienen sentido y cumplen una función si se los considera desde la perspectiva del sistema en su conjunto, aunque localmente pueden ocasionar perjuicios.

148. La actitud de los funcionarios de no aparecer en los medios de comunicación interna de -incluso los internos de la Administración- parece formar parte del conjunto de interrelaciones sistémicas singulares de la institución. La distorsión era en parte achacada a la división interna "fuerte" que se da dentro de las Administraciones Públicas: la distinción entre lo político y lo técnico, asociada a la distinción entre políticos y funcionarios (como estereotipos culturales de la organización y nunca como personas reales, pues los miembros de la organización tienen relaciones mucho más complejas que las sencillas estructuras simbólicas que aquí esbozamos). Esta distinción genera determinadas reglas culturales, una de las cuales es la neutralidad de lo técnico. Lo "político" es partidista y lo "técnico" es neutral.
149. El protagonista de la película (el funcionario cuya labor profesional hace posible los logros) tiene arraigada la creencia de que sólo es un "extra" y que su "obligación" no es tanto hacer las cosas lo mejor posible como pasar desapercibido.
150. En el ámbito interno existen dos mecanismos fundamentales que favorecen la motivación: uno es la consecución de logros, otro es el reconocimiento de los mismos. Ambos pueden estar bloqueados por la cultura organizacional. La consecución de logros puede bloquearse si, culturalmente (simbólicamente), los logros no pertenecen al personal, sino que pertenecen a los cargos políticos. El reconocimiento de los logros está bloqueado porque violaría la norma cultural de neutralidad del trabajo técnico: cualquier elogio podría interpretarse como maniobra política y desde el punto de vista de la cultura interna como (intento de) manipulación.
151. La paradoja que afrontamos se resume así: para el proceso de modernización la gente tiene que estar comprometida y motivada, pero esto es "imposible" culturalmente. Lo que es necesario es imposible, por lo tanto hay que cambiar las reglas de juego. La conclusión es clara: la formación ha de buscar transformar algunas creencias básicas que operan en la institución. Si sólo nos quedásemos en cursos tradicionales, muchos de los contenidos que "tendrían que tratarse desde el punto de vista de la modernización" se verían bloqueados por la práctica diaria de la institución.
152. En el ámbito externo el funcionario tiene una consideración social negativa (no trabaja, pasa de todo por que su empleo es seguro, etc.) y aquellos funcionarios que gozan de un buen reconocimiento social por el valor que se concede a sus profesiones *no son vistos como funcionarios* (médicos y personal sanitario, bomberos, profesores, etc.). El divorcio simbólico entre los conceptos de profesional y de funcionario es tan fuerte que opera sobre hechos reales tan evidentes desde otro punto de vista como que los trabajadores sanitarios son personal de la Administración Pública.
153. Los efectos de estos aspectos son tan fuertes que la propia institución, en los acuerdos entre Administración y Sindicatos, se ha propuesto como objetivo la "dignificación de la figura del funcionario". Como vemos, esta dignificación no es fácil si no se tienen

en cuenta algunas complejidades como las que saca a la luz el pensamiento sistémico.

154. La paradoja se repite, porque para modernizar la Administración no debemos dejar que el usuario siga creyendo que no se trabaja bien, pero tampoco podemos transmitir al usuario la profesionalidad porque seríamos acusados de manipular políticamente la figura del funcionario.
155. La intervención en la formación y mejora de la comunicación de la Comunidad Autónoma de La Rioja se diseñó en tres fases:
  1. Diseño de la intervención: durante esta fase se valoraron con la Dirección los aspectos operativos de la intervención de formación: ámbito de aplicación, número y tipo de participantes, etc.
  2. Jornadas de comunicación interna: como primera actividad, el grupo entero participaría en unas sesiones de comunicación interna en las que se tratarían los valores de la nueva comunicación, por una parte y se propiciaría el intercambio de experiencias en las que se reflexionase sobre la comunicación interna (metacomunicación). En las sesiones se introducirían instrumentos adecuados para el desarrollo de habilidades de comunicación como el Análisis Transaccional y la Dinámica de Grupos. Además de las sesiones teórico-prácticas sobre los contenidos de la nueva comunicación, se incluyeron en el grupo actividades específicamente reflexivas sobre los aspectos culturales que podían operar dentro del grupo. En concreto se incluyó el análisis de analogías como actividad de discusión con el grupo.
  3. Actuación de comunicación interna: como resultado de la fase anterior, la identificación de los valores y las creencias culturales que operan en el grupo quedará perfilada con mayor exactitud, a la vez que las experiencias vividas por el grupo le harán en conjunto más consciente de estos aspectos fundamentales en su funcionamiento. Sobre estos avances del grupo, el grupo llevará a cabo una acción concreta de acuerdo con sus intereses e iniciativas, en cuyo desarrollo contará con el apoyo de los consultores. En esta fase se trata de aplicar lo aprendido en la fase anterior, adquiriendo a la vez el hábito de reflexionar sobre lo que uno está haciendo y sobre cómo lo está haciendo, siendo más conscientes de las repercusiones.
156. El éxito de este proyecto no puede ser *solamente* el éxito de este proyecto. Estas experiencias, así como el conjunto de políticas de formación de la Administración, han de contemplarse en su relación con el desarrollo de una nueva cultura de la calidad de servicio que aliente el proceso global de modernización de la Administración. Los resultados concretos de proyectos concretos no significarán gran cosa si se trata de medidas aisladas en el tiempo o en la estrategia de la organización. La actuación decidida y persistente, apoyada en el compromiso firme de los líderes de la organización es un requisito imprescindible.
157. En la comunicación externa referida al personal de educación se llevaron a cabo dos líneas de actuación: desde el punto de vista interno se repartió una agenda a cada funcionario en la que se incluyó tanto información institucional con ocasión de la transferencia de educación como información laboral de interés para los nuevos funcionarios y para el resto en la forma de un

"Manual del Empleado" sobre cuestionas básicas de la institución. La agenda cumplía así con dos funciones: como detalle u obsequio de celebración de la transferencia ejercía una clara función de comunicación interna, transmitiendo la idea de calidad en la relación. Al tratarse de una herramienta útil en el trabajo, transmitía también el valor de la calidad en la tarea, introduciendo la idea de profesionalidad: como instrumento de trabajo que puede ayudar a la mejora profesional.

158. De este modo, la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, y la Dirección General de Función Pública, abordaban el problema concreto a diferentes niveles: el objetivo de dignificar la imagen del funcionario (objetivo institucional), el objetivo de acoger con buenas relaciones internas a los compañeros nuevos (objetivo de comunicación interna), el reconocimiento público de la importancia del acontecimiento (objetivo de comunicación externa), y el impulso del desarrollo de nuevos valores de calidad, profesionalidad y relaciones interpersonales (objetivo estratégico de modernización).

### **El SIGPYN y los recursos humanos de la Comunidad Autónoma de La Rioja**

159. Dentro de la Fase I del Plan de Modernización, y como punto final del mismo se ha incluido un programa informático que se ha de desarrollar con carácter de universalidad, y que se ha denominado Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN). En esta aplicación quedan incluidos todos los datos, básicos y complementarios, del personal así como de los puestos de trabajo, el Registro de Personal y la nómina y se sirve de procedimientos informatizados, todo ello con una visión de globalidad, tanto por los datos como por la posibilidad de actuaciones descentralizadas en cualquier punto del proceso y de los ámbitos de la organización de esta Administración.
160. Se partía de una aplicación exclusivamente de nóminas con 11 años de antigüedad soportada sobre un entorno AS/400. El control de los puestos de trabajo y de las relaciones de puestos de trabajo se realizaba de una manera totalmente manual y con un tratamiento de texto también en sistema AS/400. En selección y formación se utilizaban bases de datos independientes. Por su parte, el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales dispone de otra aplicación distinta.
161. El primer paso que se dio fue contrastar las diversas aplicaciones existentes en el mercado sobre el sistema Unix, eligiéndose la ofrecida por la empresa TAO que se comprometía, según contrato, a la formación del personal y a que el mantenimiento futuro se hiciese por la empresa de la Comunidad Autónoma SAICAR. Como base de datos se eligió Oracle. Esto generó la renovación de los equipos que debían funcionar en la Red de Información Corporativa (RIC) en entorno Windows. A la vez se reguló el Registro de Personal y se diagramaron los procedimientos de la Dirección General de la Función Pública.
162. El sistema seleccionado contenía tres aplicaciones diferentes integradas entre sí y con el resto de herramientas de la organización. Se comenzó a trabajar por la de nómina debido a los graves problemas e inconvenientes que presentaba la aplicación anterior. Sin embargo, el mayor reto era la incorporación del personal transferido, que en el

período 1995-1999 hizo pasar la plantilla de 2.300 a 6.000 personas, faltando todavía las transferencias del INSALUD y de los medios materiales de la Administración de Justicia, por lo que el sistema se ha preparado para 10.000 trabajadores, con muy diferentes sistemas retributivos.

163. La otra aplicación es la de las relaciones de puestos de trabajo (RPT). Aquí se siguió un proceso intermedio utilizando bases de datos que se han ido completando, primero en dBaseIV y luego en Acces. Esto ha hecho posible reunir los datos de los puestos de trabajo, los centros de trabajo y las personas que los ocupan en bases de datos que han podido ser exportadas a Oracle y, por tanto, al SIGPYN. A la vez se han armonizado y unificado las denominaciones de los puestos, regularizado el importe de los complementos específicos y se ha racionalizado la RPT, al basarse en “tipos de puesto”.
164. El Registro de Personal está definido como el corazón del sistema, de él se alimentará la nómina, será único e interrelacionado con las otras Administraciones. Se reguló a través del Decreto 53/1998, de 11 de septiembre (BOR del 15).
165. La otra aplicación del SIGPYN es la de los expedientes que hace posible que se generen todos los datos que necesita el Registro de Personal, que se emitan en documentos normalizados las resoluciones que contienen los actos administrativos que tienen acceso al Registro. Esta herramienta fue ofrecida como valor añadido por la empresa adjudicataria TAO.
166. Se habían diagramado en la Fase I del Plan de Modernización 87 procedimientos de nóminas y de gestión de personal. A partir de aquí se inició un trabajo de análisis tratando de normalizarlos y homogeneizarlos, con lo que se consiguió disminuir su número y unificarlos.
167. El SIGPYN tiene una vocación universal en tres aspectos: incluye a todo el personal de la Administración riojana; lo utilizará toda la Administración de la Comunidad Autónoma; incluye todo lo que sea gestión de recursos humanos, y por ello el sistema es totalmente abierto y permite que bajo las mismas premisas y con unas aplicaciones de alto grado de compatibilidad, se vayan añadiendo nuevos módulos (selección de personal, formación, salud laboral y prevención de riesgos laborales, algunas ya en fase de implantación).
168. Su conectibilidad se ha validado con su conexión al Sistema de Información Contable de la Administración Pública (SICAP), a efectos de contabilidad, la vinculación entre el módulo de selección e Internet y mediante el SAC para que se facilite la información correspondiente a los expedientes de selección y a las solicitudes de los interesados.

### **Inventario de procedimientos de la Administración del Gobierno de La Rioja.**

169. El inventario fue elaborado en el primer módulo y ha servido de base para el desarrollo de proyectos posteriores, como son la Guía de Servicios y la implantación del Sistema de Atención al ciudadano ( SAC ) ( basados en procedimientos a instancia de parte ), reflejo de una nueva cultura administrativa centrada en la transparencia y la oferta de una información de calidad al ciudadano, punto de referencia de todo el actuar administrativo.

170. Dicho inventario debe ser concebido como un instrumento de gestión dinámico y flexible, porque también lo es la propia Administración. De este modo, ha ido sufriendo modificaciones motivadas por la necesidad de perfeccionar las denominaciones de los procedimientos o incorporar otros nuevos, a medida que avanzaba el proceso de diagramación llevado a cabo en los distintos módulos. La reciente asunción de competencias en materia de educación no universitaria nos está llevando de nuevo a adaptar el inventario a la nueva realidad competencial. Por lo tanto, ha de advertirse que las nuevas necesidades sociales y organizativas determinarán la aparición de nuevos procedimientos y la modificación o desaparición de los ahora existentes.
171. Se ha optado por presentar los procedimientos agrupados por categorías o tipos, siguiendo el criterio de la Ley 4/1999, de 13 enero, de modificación de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común, que promueve la implantación de categorías generales de procedimientos. De este modo hemos distinguido las siguientes categorías:
- Ordenación administrativa: autorizaciones, licencias y registros.
  - Prestación económica: ayudas, subvenciones, becas y prestaciones sociales.
  - Sancionadores y de Inspección.
  - Gestión financiera y contratación.
  - Gestión de recursos humanos.
  - Gestión tributaria.
  - Revisión de actos.
  - Otros: se incluyen aquellos procedimientos que no encajan en las categorías anteriores.

### **La infraestructura del cambio: diseño e implementación de la Red Institucional de Comunicaciones (RIC).**

172. La modernización de una Administración Pública conlleva, como uno de los factores básicos, el desarrollo de los sistemas y tecnologías de la información (SI/TI). Durante el proceso modernizador es necesario aplicar una serie de técnicas y nuevos procedimientos para los que resulta imprescindible una infraestructura tecnológica y de comunicación avanzadas.
173. El que la Comunidad Autónoma de la Rioja se dote de una buena infraestructura de telecomunicaciones, además de hacer una Administración más transparente y cercana al ciudadano, ayuda a impulsar el mercado de la tecnología dentro de la región, favoreciendo un desarrollo social y económico de la misma. Con la puesta en marcha de servicios a través de Internet, así como extendiendo la RIC hasta los Ayuntamientos se facilita el acceso a la información de forma más rápida y eficiente a los ciudadanos.
174. Los pasos seguidos para la puesta en marcha del Plan de Modernización en materia de SI/TI fueron:

1. La empresa consultora Coopers & Lybrand, dentro del proyecto desarrollado para la CAR, dio una serie de pautas a seguir, asesorado sobre aquellos sistemas, que previo estudio de lo existente hasta el momento, mejor se adaptaban a las necesidades de la Comunidad.
  2. En uno de los puntos del estudio de Coopers & Lybrand, se recomendaba que se mantuvieran conversaciones con Telefónica, único operador en Logroño en 1996, para llegar a un acuerdo de mejorar las infraestructuras de comunicación de la Administración. Como fruto de diversas reuniones de trabajo, se concluyó con la firma de un Convenio de Colaboración entre ambas entidades.
  3. Desde la propia Administración se impulsaron diversos proyectos que se llevaron a cabo una vez puesta en marcha la RIC. Uno de estos proyectos, es la extensión de la RIC a varios Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), la puesta en marcha de nuevas aplicaciones del SIGPYN, el SAC y el Registro.
175. La estructura del sistema de comunicaciones de la CAR antes de comenzar el Plan de Modernización era tecnológicamente bastante pobre. El cableado existente era en la mayoría de los edificios cableado twinaxial, aunque alguno de ellos estaba dotado de redes con cableado par trenzado apantallado (IBM tipo 1) y otros con cableado de par trenzado sin apantallar de Nivel 5. Los edificios se unían entre sí mediante Ibercom.
  176. La situación más aconsejable para producir el cambio pasaba por migrar a una estructura basada en redes locales a las que se conectarían todas las estaciones de los usuarios. Todas las redes estarían a su vez interconectadas entre sí a través de un Red de Área Metropolitana (WAM). Los PC's que necesitasen una conexión con el AS/400 se conectarían por medio de una emulación terminal 5250 (tipo Rumba, Reflection, etc.). Uno de los pasos a realizar fue la sustitución gradual de los terminales de usuario por PC's dotados de tarjetas Token Ring. El sistema operativo de las redes de área local a instalar fue Novell y el acceso a los sistemas Unix mediante otra emulación.
  177. Se decidió que el sistema operativo que se debía instalar en los servidores locales fuera Novell. Esto se fundamenta en el hecho de tener una continuidad con la existente hasta el momento pudiendo reutilizar las licencias ya instaladas en la CAR. Las redes Novell funcionaban correctamente y eran estables, además, ofrecían aplicaciones perfectamente integradas para distribuir software y la gestión de dichos servidores. La versión de Novell empleada es la Netware 4.11. No obstante, se determina la conveniencia de migrar los servidores corporativos a sistemas abiertos en lo que a servidores centrales se refiere. Esta conclusión determina la compra de un Aix/Unix donde se instalan algunas de las aplicaciones de nuevo diseño. De todos modos, debido al número de aplicaciones existentes en AS/400, se mantiene y renueva este tipo de servidores para albergar dicha información. El hecho de preferir sistemas abiertos se debe a que este tipo de sistemas son fabricados por un número mayor de empresas de forma que no se depende tanto de un fabricante. Esto facilita, en caso de fallo de un equipo, que las alternativas que se ofrecen como solución sean mayores.
  178. La solución de interconexión de redes es doble: a corto plazo, la interconexión de edificios por medio de líneas *Frame Relay* y líneas RDSI como líneas de backup para poder conmutar a ellas en caso de tener un fallo en las líneas *Frame Relay*; la segunda

se basa en un anillo JDS de fibra óptica con una capacidad de 155 Mbps y se definen tributarios de 2 Mbps entre cualquier edificio de que esté dentro del anillo y SAICAR donde se encuentran ubicados los servidores corporativos. De esta forma, está garantizada una velocidad de 2 Mbps en los edificios frente a 64 Kbps que se barajaba en la primera solución.

179. Se considera de vital importancia que en una red de datos como la de la CAR se pueda controlar desde el un Centro de Gestión de Red Corporativa. Desde aquí se monitorizan todos los dispositivos de red: concentradores Token Ring y routers. Se pretende que desde una aplicación de gestión que corre sobre una máquina (típicamente Unix) su interfaz gráfico se visualice un mapa con todos los elementos de la red. Estos podrán visualizarse según su distribución geográfica o topológica. El sistema de gestión de red debe seguir los estándares SNMP (*Simple Network Management Protocol*) así como incorporar nuevas definiciones como por ejemplo RMON (*Remote Monitoring*).
180. Una vez que el diseño de la red ya estaba decidido como se ha explicado, se mantuvieron una serie de reuniones con Telefónica para resolver el hecho de cómo llevar a cabo dicho diseño. Finalmente se llegó a un acuerdo por el que se firma un convenio de colaboración con Telefónica con fecha 30 de diciembre de 1996. Las bases esenciales de dicho Acuerdo son:
  1. El diseño, implantación, puesta en servicio y operación de una Red Corporativa de Telecomunicaciones para uso institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como la definición de las bases tecnológicas, económicas y organizativas de referencia;
  2. El estudio, desarrollo e implantación de nuevos servicios y sistemas de Telecomunicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de LA Rioja, tales como el Servicio Europeo de Emergencia, accesible desde todo su territorio mediante el número único de llamadas 112 y la definición de sus bases tecnológicas y económicas; implementación de sistemas trunking; potenciación de los servicios de información (Infovía, etc. ) y aquellos otros que, en el período de vigencia del Convenio, puedan surgir;
  3. La implantación de la Red comporta la utilización de tecnologías de última generación, tales como: uso de portadores de fibra óptica con distintas topologías de red, técnicas de transmisión digital de alta velocidad o centralitas digitales que incorporan los más avanzados servicios de voz y proporcionan en el ámbito corporativo funcionalidad RDSI .
181. La red corporativa está formada en la actualidad por trece nodos conectados mediante anillos de fibra óptica a la Central Telefónica "Portales".
182. Hay ciertos edificios, que bien porque su tamaño no es grande como para conectarse a la red por medio de un ADM o un FOX directamente al anillo o porque su conexión se realiza de forma ocasional, se realiza su conexión por medio de líneas RDSI.
183. Una vez implantada la RIC, se comienzan una serie de proyectos para dar

un mejor servicio, tanto al personal de la CAR, como a otras Administraciones Públicas de la Comunidad, así como al ciudadano: servidor de Internet y de correo electrónico interno; aplicaciones como el SAC, el SGIP y el SIGPYN; bases de datos corporativas, Noticias EFE en la red; “Proyecto de Ventanilla Única” en los Ayuntamientos (comenzando por Haro, Albelda de Iregua, Nájera y Cervera de Río Alhama); acuerdos para la compra de *software* a mejor precio.

184. La RIC está pensada como una red de futuro, que en cualquier momento pueda evolucionar hacia una red de prestaciones superiores o bien a una tecnología que por mercado se vaya imponiendo. En estos momentos, el aprovechamiento de la WAN está por debajo de sus posibilidades. De ahí que de momento no se plantee su paso a JDS a 622 Mbps. En un futuro se planteará dicho cambio o bien un salto a ATM dependiendo de las necesidades de momento, coste y mercado existente. En cuanto a aplicaciones, en estos momentos son cliente/servidor. Pero ya se está pensando continuar con la nueva tendencia de servidor de aplicaciones que será el paso a siguiente dentro de la evolución de la tecnologías. Esto permitirá que los nuevos desarrollos se vayan realizando en esta nueva plataforma y que poco a poco se adapten las aplicaciones que sea posible. A la vez se prevé iniciar proyectos que por su entidad se crean que son beneficiosos tanto para la Administración como para el ciudadano, entre ellos el desarrollo de la informática educativa y los derivados de la recepción de nuevas transferencias, en especial el INSALUD.

#### **El resultado del Plan de Modernización: los Proyectos Piloto.**

185. Las Ideas de Mejora que se especifican a continuación referentes a los proyectos piloto, han sido elaboradas por los miembros de los grupos de Innovación creados al efecto, bajo la tutela de la empresa adjudicataria y una vez revisadas y validadas por los máximos responsables de las Consejerías. A continuación se hace mención a los proyectos piloto más significativos en función de su alcance o resultados obtenidos con su implantación.
1. Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN).
  2. Registro de Contratos y Contratistas.
  3. Reglamento 204 (Ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias).
  4. Gestión de la Guardería Forestal.
  5. Aprovechamientos forestales.
  6. Canon de Saneamiento.
  7. Licencias de Juego.
  8. Oficina de Información y Centro de Documentación y Archivo.
  9. Ventanilla Única Administrativa.
  10. Guía de Servicios.

11. Refundición de la normativa jurídica de la CAR y elaboración de directrices de técnica normativa.

A los proyectos pilotos hay que añadir el SAC y el SGIP, con el alcance comentado anteriormente, que se desarrollan a partir del Mapa de Procedimientos elaborado en la Fase I del Plan de Modernización.