

ESTRATEGIAS DE MODERNIZACIÓN: LA EXPERIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT VALENCIANA

Tirso-Luis Irure Rocher

Profesor del Departamento de Economía Aplicada de la
Universidad de Valencia - Estudio General. Facultad de Derecho

1. La Comunidad Valenciana, entre España y Europa. La necesidad de una visión de «sistemas» de las administraciones públicas

La ratificación del Tratado de la Unión Europea implica consecuencias no sólo en el plano económico, de convergencia nominal de los países miembros, sino también, y de forma especial, en la llamada convergencia real que supone, a su vez, la aproximación en los niveles de vida de los estados y regiones menos desarrollados, más concretamente en la equiparación de las dotaciones en infraestructuras y en servicios públicos amplios y de calidad.

En este último aspecto, una de las novedades de mayor interés del Tratado de la Unión Europea es la de sus implicaciones sobre servicios públicos cuya gestión está encomendada a diversos niveles de Gobierno y Administración. Nos referimos, concretamente, a las políticas social, de educación, de formación profesional, de juventud, de cultura, de salud pública, de protección de los consumidores, de infraestructuras transeuropeas, de investigación y desarrollo, de medio ambiente, etc.

Como es fácil deducir de la lectura de este incompleto listado, la responsabilidad de todas esas políticas públicas recae, de forma directa o indirecta, sobre las administraciones públicas, y particularmente y aplicado a nuestra situación concreta, son responsabilidades compartidas por la Generalitat Valenciana.

En tal sentido, entendemos que la extensión de los servicios públicos para perfeccionar el estado del bienestar y garantizar principios de igualdad y equidad entre los ciudadanos; la mejora de los servicios ya existentes; la reordenación y la supresión, en su caso, de estructuras y unidades administrativas, para mejorar su eficacia o porque sus fines ya se han cumplido, constituye una prioridad en la agenda del Gobierno valenciano, compatible con una política pública de rigor, eficacia y austeridad.

El otro aspecto que señalábamos en el título de este apartado es el necesario enfoque de sistemas del conjunto de las administraciones públicas. En efecto, la Administración de la Generalitat Valenciana no está sola en su territorio, no es, ni puede, ni debe ser, una Administración única y, desde luego, mantiene relaciones con otras muchas administraciones, lo que conlleva que su actuación se vea limitada y condicionada por otras esferas públicas.

Por tanto, el modelo valenciano apuesta por una visión actual y moderna de la Administración, donde la Generalitat tenga un papel central y de liderazgo en su territorio, pero que, a la vez, mantenga relaciones de coordinación y cooperación con otras instancias de poder político y administrativo. Es necesario, por tanto, tener

previsto el desarrollo de las relaciones interinstitucionales, la coordinación administrativa, el desarrollo del *networking* y de las «funciones frontera».

En este sentido, y pese a ser muy importantes y trascendentes las decisiones y políticas de la Unión Europea, centraremos nuestra atención, básicamente, en la cooperación y en las relaciones con el Estado central y con las administraciones locales valencianas porque, desde la perspectiva de la Administración de la Generalitat Valenciana, son relaciones prioritarias.

Para el primer subsistema de relaciones (Administración central-Administración valenciana), la actuación de la Generalitat se basa en los siguientes criterios: fuerte defensa de los intereses valencianos y de los de la propia Generalitat, ante la Administración central, compatible con un espíritu de cooperación y lealtad institucional con el modelo de estado autonómico; participación de la Administración de la Comunidad Autónoma en las conferencias sectoriales con el fin de coordinar y vertebrar las diversas políticas públicas de ámbito, fundamentalmente, suprarregional, y, por último, disminución progresiva de la importancia del estado central en la Comunidad Valenciana, acompañado de la mínima presencia de actividades públicas esenciales «de carácter estatal», lo que implica la supresión de duplicidades y superposiciones de la Administración autonómica y de la periférica del Estado.

Es decir, la Administración de la Generalitat Valenciana aspira a prestar la mayor parte de los servicios públicos en su territorio, coordinándose con la Administración periférica del Estado y disminuyendo la presencia de ésta a los mínimos imprescindibles, compatible con el desarrollo del modelo de Estado autonómico y con las propias previsiones de reforma impulsadas por el Gobierno del Estado.

En relación con el otro «subsistema» de administraciones públicas, formado por la Generalitat y las administraciones locales valencianas, la actuación de la Generalitat se asienta sobre principios de acercamiento progresivo hacia un modelo global de administraciones públicas valencianas que, respetando el marco competencial de cada una de ellas y su autonomía real, posibilite la vertebración de un sistema multilateral de cooperación entre ellas.

Las administraciones locales valencianas deben ser el vehículo de transmisión y gestión de muchas de las políticas públicas diseñadas por la Generalitat y, como aparatos burocráticos y administrativos ya existentes, significan la potenciación de administraciones próximas a los ciudadanos y con fuertes ventajas económicas, presupuestarias y de coste de oportunidad en su utilización efectiva.

Por otra parte, el acercamiento de los servicios a los ciudadanos, el mayor grado de participación y control que se puede dar en las comunidades locales, y el hecho de que casi la totalidad de las políticas públicas tengan un marcado carácter territorial hace aconsejable, desde todos los puntos de vista, la tendencia hacia un «sistema» de administraciones públicas valencianas.

Ésta es, además, una opción básica que deriva del modelo constitucional y autonómico; que permite un «desarrollo federalizante» de nuestra Comunidad Autónoma; que está prevista en nuestro Estatuto de autonomía, ya que las competencias en materia de régimen local son exclusivas de la Comunidad Autónoma y, finalmente, que debe materializarse en una futura ley de organización y gobierno local de la Generalitat.

En conclusión, la tarea de aprovechar al máximo los rendimientos, sinergias y recursos públicos de las diferentes administraciones, de simplificar y evitar duplica-

ciones entre aparatos administrativos paralelos, de reordenación de funciones en un Estado complejo, implica un enfoque de sistemas, como el aquí propugnado, como medida concreta de modernización de la Administración de la Generalitat Valenciana. Dicho de otra manera, la Administración de la Generalitat, en sus actuaciones y políticas públicas, será más eficaz si aplica la conocida máxima de «pensar globalmente y actuar localmente».

2. Organización de la Administración de la Generalitat Valenciana: administración modesta-administración moderna

2.1. *Una visión general de la estructura de la Administración*

La estructura de la Administración valenciana es la que se refleja en el cuadro 1. En él está comprimida la evolución de la organización del Gobierno valenciano desde el año siguiente a la aprobación del Estatuto de autonomía hasta nuestros días.

En primer lugar destaca, referido al momento actual, el pequeño tamaño de la estructura del Gobierno valenciano que se sustenta en tan sólo diez departamentos. Además, alguno es de reciente creación, como la Consejería de Cultura, que en 1993 estaba unida al Departamento de Educación y Ciencia, o la Consejería de Medio Ambiente cuya creación es también bastante actual, concretamente de 1992. En conclusión, el tamaño de la Administración valenciana, en comparación con la de otras comunidades autónomas de su mismo rango y nivel competencial, era el más pequeño (salvo Andalucía que tenía el mismo número de departamentos), y estaba incluso por debajo del tamaño de Gobierno de comunidades autónomas de menor peso competencial como Baleares o Canarias.

Una segunda nota distintiva, en comparación con la Administración de otras comunidades autónomas, es la no existencia de Vicepresidencia y tampoco de una consejería específica de Presidencia. Prácticamente todas las comunidades autónomas, si exceptuamos a Cataluña y también a Asturias, disponen de este tipo de departamentos. En el caso valenciano hay que remontarse al principio de nuestro autogobierno para encontrar la figura del vicepresidente, que se vinculaba con el cargo de consejero de Gobernación. La cartera de Presidencia, por su parte, se sitúa históricamente en los años 1984 y 1985 para dar paso, posteriormente y en parte de su estructura organizativa, a la moderna Consejería de Administración Pública.

De otra parte, la evolución de la estructura del Gobierno valenciano ha estado caracterizada por su relativa estabilidad. Más en concreto, el Gobierno de 1983 es de concentración, con presencia de todos los partidos políticos del arco parlamentario, lo que explica la existencia de departamentos como el de Transportes y Turismo que sólo un año después, con un gobierno monocolor de signo socialista, se integraría, respectivamente, en la Consejería de Obras Públicas y en la de Industria y Comercio. También en aquellos primeros años de 1983-1985 encontramos, como hemos dicho más arriba, estructuras de Vicepresidencia y consejerías de Gobernación y Presidencia. A partir de 1986 los principales cambios organizativos son el desdoblamiento de la Consejería de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, que da paso, en este año, a la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, de una parte, y a la Consejería de Sanidad y Consumo, de otra. Igualmente en 1986 destaca la creación de la Consejería de Ad-

Cuadro 1: Organización de la Administración de la Generalitat Valenciana (1983-1994)

	(EH)	(AP)	(OPUT)	(EC)	(C)	(SC)	(TAS)	(APA)	(ICT)	(MA)	(TT)	(VP)	(G)	(P)
1994 ¹	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	—	—	—	—
1993	X	X	X	—	X	X	X	X	X	X	—	—	—	—
1992 ²	X	X	X	—	X	X	X	X	X	X	—	—	—	—
1991	X	X	X	—	X	X	X	X	X	—	—	—	—	—
1990	X	X	X	—	X	X	X	X	X	—	—	—	—	—
1989	X	X	X	—	X	X	X	X	X	—	—	—	—	—
1988	X	X	X	—	X	X	X	X	X	—	—	—	—	—
1987	X	X	X	—	X	X	X	X	X	—	—	—	—	—
1986 ^{3,4}	X	X	X	—	X	X	X	X	X	—	—	—	—	—
1985 ⁵	X	—	X	—	X	—	X	X	X	—	—	—	—	X
1984 ^{5,6}	X	—	X	—	X	—	—	X	X	—	—	—	—	X
1983	X	—	X	—	X	—	—	X	X	—	X	—	X	—

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario El País*.

Explicación de símbolos: Existencia de la Consejería (X); No existencia (—).

Consejerías de la Generalitat Valenciana (descripción de siglas): Economía y Hacienda (EH), Administración Pública (AP), Obras Públicas, Urbanismo y Transporte (OPUT), Educación y Ciencia (EC), Cultura (C), Sanidad y Consumo (SC), Trabajo y Asuntos Sociales (TAS), Agricultura, Pesca y Alimentación (APA), Industria, Comercio y Turismo (ICT), Medio Ambiente (MA),

Transportes y Turismo (TT), Vicepresidencia (VP), Gobernación (G), Presidencia (P).

Notas: (1) Se desdobra la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia. (2) Se crea la Consejería de Medio Ambiente. (3) Creación de la Consejería de Administración Pública. (4) Segregación de la Consejería de Trabajo y Sanidad. (5) Consejería de Gobernación y Vicepresidencia. (6) Creación de la Consejería de Presidencia.

ministración Pública y, ya en la actualidad, en 1994, el desdoblamiento de los departamentos de Cultura y de Educación y Ciencia. Además, en 1992, se creó la Consejería de Medio Ambiente.

La estructura de la Administración valenciana, como la de la mayoría de las comunidades autónomas, responde, pues, en gran medida, a razones de tradición y peso histórico de los departamentos administrativos.

No obstante, estudios recientes, desarrollados a nivel nacional e internacional, ponen especial énfasis en un cambio en la estructura de las organizaciones gubernamentales, de corte más funcional, poniendo el acento en enfoques modulares, de agencia, pero que, en cualquier caso, pueden responder mejor a los retos y características de una sociedad moderna crecientemente compleja y a las demandas que ésta plantea de forma exigente y creciente.

En tal sentido se estiman razonables algunas propuestas que indican la necesidad de adscribir los distintos centros directivos a grandes áreas de actividad con mayor homogeneidad temática para un mejor desarrollo de políticas públicas. De esta forma, por ejemplo, todas las actividades que ejercen influencia sobre el bienestar social, excluidos algunos grandes servicios públicos que por su tamaño de gestión merecen un tratamiento diferenciado, son reubicadas bajo un único departamento; de igual forma todas las políticas públicas, de diversa índole y naturaleza, que se proyectan sobre actividades económicas o sectores productivos; también las políticas públicas de contenido educativo o de formación profesional tienen una unidad de dirección materializada en forma departamental; o, por último, aquellas intervenciones públicas con fuerte impacto territorial, como infraestructuras y medio ambiente, se han unido en alguna experiencia nacional o internacional.

Estas propuestas pueden suponer una mayor racionalización de la acción pública, a través de la agrupación de sectores de intervención en áreas funcionales lo más grande posible. Entre las ventajas técnico-organizativas de estas redepartamentalizaciones estarían, en primer lugar, las de garantizar una visión general, más horizontal en algunos casos, y unitaria del conjunto de la Administración, reagrupando todas aquellas funciones, competencias y actividades susceptibles de horizontalización.

En los aspectos sectoriales, o propiamente departamentales de la Administración, estos enfoques permiten una ordenación y gestión integrada de un sector de actividad pública tan amplio como sea posible, alcanzando una mejor aproximación a la dirección por objetivos dentro de una gran área de actividad, lo cual permite imputar, por lo tanto, responsabilidades en la dirección de programas públicos concretos. Finalmente se evitan o minimizan los solapamientos o superposiciones competenciales, la dispersión de funciones próximas y los costes de coordinación y negociación que de los antiguos modelos organizativos se derivan.

En otro orden de cosas, en el seno de cada consejería cabría distinguir, como mínimo, aquellas unidades u órganos con funciones de planificación y control, y por lo tanto de apoyo directo al jefe del departamento; los servicios comunes de apoyo al conjunto de la organización; y los centros directivos y unidades de línea de gestión final de servicios. En tal sentido la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno valenciano, establece que la organización de las consejerías se estructura en dos niveles: nivel directivo y nivel administrativo.

El nivel directivo está integrado por las siguientes unidades: Subsecretaría, en el caso de que se prevea en los reglamentos orgánicos de cada consejería (en la actualidad

sólo se prevé en Presidencia, donde tanto el secretario general como el jefe de Gabinete del presidente tienen rango de subsecretarios, y también en la Consejería de Administración Pública), Secretaría General y Dirección General.

El nivel administrativo, por su parte, está integrado por el resto de unidades bajo la dependencia de las anteriores o directamente del consejero con carácter excepcional. En todas las consejerías, dentro del nivel administrativo y con la máxima jerarquía del mismo, existe una única Secretaría General Administrativa, bajo la dependencia de la Secretaría General, que atiende todos los servicios generales.

En otro orden de cosas es opinión ampliamente compartida, en muchos casos, la debilidad de la organización superior de los departamentos y concretamente las unidades de apoyo al máximo órgano político, y por lo tanto la necesidad de reforzarla.

En concreto, las unidades de planificación, seguimiento y control, o «unidades de eficiencia» como se les ha denominado en algunas experiencias internacionales en el terreno de la modernización administrativa, se situarían organizativamente como órganos «staff», de apoyo directo al titular de cada departamento, ya que éste es el responsable último del contenido y de los objetivos de los programas, por lo que necesita un fuerte órgano de apoyo que efectúe el seguimiento y control del cumplimiento de aquéllos.

De otra parte, las unidades de línea, o centros directivos de ejecución de competencias materiales concretas, necesitan para funcionar adecuadamente el apoyo de servicios comunes. Éstos realizan, básicamente, dos tipos de funciones: de apoyo operacional, es decir las encaminadas a la preparación de las decisiones «operativas» del centro directivo, y de apoyo instrumental, cuya finalidad es proporcionar los medios necesarios (económicos, personales, materiales, etc.) para el buen funcionamiento de las unidades operativas.

Constituyen, por tanto, estos servicios comunes una estructura de importancia capital, con fuerte personalidad administrativa y de gestión en cualquier organización de cierta envergadura, en la medida en que las unidades directamente responsables de la realización de los objetivos o programas asignados, sólo podrán cumplirlos adecuadamente si los servicios comunes están en condiciones de proporcionarles la infraestructura de apoyo que en cada momento precisen. Entre las áreas de actividad más características de los servicios comunes, están las siguientes: organización, recursos humanos, programación, presupuestación y medios financieros, asistencia jurídica y técnica, servicios administrativos y complementarios, tecnologías de la información y la comunicación, servicios de asesoramiento y traducción lingüística, publicaciones, etcétera.

2.2. *Dimensión económico-presupuestaria de la Generalitat Valenciana*

La evolución de los presupuestos de la Administración de la Generalitat es bien representativa de la trayectoria seguida por una administración relativamente joven que, en poco más de una década de Gobierno, se ha convertido en una administración madura, en el sentido que, salvo pequeños flecos competenciales, gestiona la mayor parte de los servicios públicos previstos en su Estatuto de autonomía.

Así, en la actualidad, la Generalitat Valenciana administra la cifra de 852.735,1 millones de pesetas, frente a los insignificantes 112,2 de su primer presupuesto preautonómico de 1978 (ver cuadro 2). Por consiguiente, el volumen de gasto se ha

multiplicado, en este corto espacio de tiempo de la historia administrativa valenciana, por 7.600. Las implicaciones de este crecimiento vertiginoso del gasto sobre la organización, los recursos humanos y las técnicas de gestión de la Administración de la Generalitat han sido igualmente muy significativas, como no podía por menos que suceder.

Podemos distinguir, en la evolución del incremento del gasto, al menos, tres períodos. El primero es el que va de 1978 a 1984, el segundo es el más dilatado y alcanza hasta 1992 y el último es el bienio 1993-1994. Las diferencias entre los períodos se hallan básicamente en las tasas de crecimiento del gasto público.

El primer período (1978-1984) se caracteriza por unas tasas de incremento muy fuertes, aunque con diferencias relativas bruscas. Destacan los incrementos de 1983 (3.203,9%) y de 1984 (290,8%), que coinciden con una primera fase de consolidación de la Administración valenciana, a dos años de la aprobación del Estatuto, y con los primeros paquetes de transferencias de competencias a la Comunidad Autónoma.

El segundo período (1985-1992), tiene como nota distintiva crecimientos del gasto que, si excluimos los incrementos más fuertes de los años 1985 y 1988, se sitúan en una banda de variación que oscila entre el 14,6 y el 29%. Son, pues, años en que la Administración valenciana va asumiendo progresivamente la mayor parte de las competencias previstas. Concretamente en estos años destacan las primeras transferencias en materias de cultura, educación y ciencia (en 1985) y especialmente el traspaso de competencias en administración sanitaria en 1988.

Cuadro 2: Evolución del presupuesto de la Generalitat Valenciana (1978-1994).
(Presupuesto inicial en millones de ptas. y porcentaje de incremento).

	<i>Importe</i>	<i>Incremento</i>
1978	112,2	—
1979	150,0	33,5
1980	235,0	56,6
1981	662,5	181,9
1982	756,0	14,1
1983	24.979,3	3.203,9
1984	97.639,9	290,8
1985	132.058,9	35,2
1986	166.079,0	25,7
1987	214.360,0	29,0
1988	374.597,2	74,7
1989	460.001,0	22,8
1990	557.238,6	21,1
1991	638.807,1	14,6
1992	733.983,8	14,8
1993	790.577,4	7,7
1994	852.735,1	7,8

Fuente: *Anuario Estadístico de la Comunidad Valenciana*, Consejería de Economía y Hacienda, Dirección General de Presupuestos.

Los presupuestos de la última etapa, con una Administración ya muy consolidada desde el punto de vista de transferencias, son prácticamente de mantenimiento del gasto, con incrementos débiles en torno al 7%, compatibles con una política presupuestaria de austeridad económica y de reducción del déficit, esto último, de conformidad con los acuerdos suscritos entre la Comunidad Autónoma y la Administración central para alcanzar los objetivos de disminución de déficit contenidos en el Plan de Convergencia del Gobierno español para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

De otra parte, la evolución desagregada del gasto por consejerías para el período 1984-1994, está contenida en el cuadro 3, en donde hemos consolidado la información allí contenida para observar, por grandes grupos de gasto, su evolución.

Así hemos agrupado los órganos de representación y control (Cortes Valencianas, Síndico de Cuentas y Consejo Valenciano de Cultura) que han pasado de representar un 0,4% a un 0,2%.

Los departamentos «horizontales» (Presidencia, Economía y Hacienda y Administración Pública) prácticamente no han variado su participación, que se situaba en un 2,8%.

En cambio los departamentos «sectoriales» han crecido en importancia relativa, ya que si en 1984 representaban un 72,2%, en 1994 suponían un 84,4%. El gasto más importante se concentraba en la administración sanitaria (36,3%) y también en la administración educativa (25,9%).

El resto del presupuesto de la Generalitat Valenciana se destinaba a «Otros gastos», donde destacaban las transferencias a entes públicos (9,6%) y el servicio de la deuda (3,3%).

2.3. *Efectivos de personal al servicio de la Administración*

La Administración de la Generalitat Valenciana tenía, a principios de 1993, 81.982 personas a su servicio. Era, pues, tras Andalucía (176.413) y Cataluña (103.742), la tercera Comunidad Autónoma por efectivos de personal.

El cuadro 4 muestra la evolución del personal al servicio de las diversas Administraciones públicas desde 1989 a 1993, tanto en el caso de la Comunidad Valenciana como en el del conjunto de España.

De él se pueden sacar interesantes conclusiones. Así, para el período de análisis considerado, el mayor crecimiento de personal ha sido el de la Administración central del Estado en la Comunidad Valenciana que pasó de 17.703 a 24.678, significando un incremento de un 39,4%. En segundo lugar se encuentra el personal al servicio de las Administraciones locales valencianas, que si en 1989 era de 26.149 personas subió, en 1993, a 34.859, lo que implica un crecimiento del 33,3%. Es, por tanto, el personal al servicio de la Generalitat Valenciana el que menor incremento registró, ya que sus efectivos pasaron de 67.467 personas a 81.982, lo que significó un crecimiento de un 21,5%.

El fenómeno que analizamos es sorprendente, en tanto en cuanto el proyecto de desarrollo autonómico, por lo que se refiere a descentralización de efectivos, ha implicado, contradictoriamente, un crecimiento superior del personal al servicio de la Administración central que de la propia Comunidad Autónoma, lo cual es relativamente paradójico. En cambio, el dinamismo mostrado por las Administraciones locales va-

lencianas responde a una tendencia histórica y a un modelo más general a escala de todo el Estado español.

En conclusión, el mapa de las Administraciones en el territorio de la Comunidad Valenciana estaba compuesto por una Administración ampliamente mayoritaria, la de la Generalitat Valenciana, con un 57,9% de los efectivos de personal, seguida por una presencia muy significativa de la Administración local, el 24,7% y, por último, una menor relevancia de la Administración periférica (17,4%).

3. Entes instrumentales de la Generalitat Valenciana: un camino de ida y vuelta, o la austeridad económica y la simplificación administrativa como principio de modernización

El reconocimiento constitucional de la competencia de las comunidades autónomas para organizar sus instituciones de autogobierno, y en muchos casos las previsiones más o menos explícitas de sus estatutos de autonomía, han propiciado, en general, que las comunidades autónomas hayan creado su propia Administración institucional.

Los problemas que plantea este fenómeno son similares a los de la administración institucional del Estado central, pero se han radicalizado más si cabe al añadir un nuevo impulso a la impresionante lista de entes instrumentales públicos que hace difícil, incluso, conocer el número exacto de los mismos. Esta observación no significa, en absoluto, un ataque al modelo de Estado autonómico, y por tanto a las competencias de las comunidades autónomas, sino un hecho destacable de su «patología administrativa» y de la complejidad, en ocasiones innecesaria, de sus organizaciones.

En este sentido, algunos autores no han dudado en calificar el proceso de creación de la Administración institucional autonómica de «impresentable», en algunos casos, y, desde luego, puede considerarse, en la mayoría de los mismos, como claramente inflacionista desde el punto de vista organizativo.

Cabe señalar como causas de la expansión de la Administración institucional autonómica las siguientes:

- El rechazo, por parte de las comunidades autónomas, de atribuir competencias propias a sus Administraciones locales, así como el mimetismo con la Administración central del Estado y la improvisación en materia de organización y estructuras.
- La centrifugación de estructuras como alternativa de celeridad y eficiencia organizativas.
- El traspaso de funciones estatales, realizadas anteriormente por Organismos Autónomos del Estado.
- La resistencia a controles sociales, políticos, financieros y jurídicos.
- El cumplimiento de estrategias al servicio de los postulados del «estado social» y el fomento de la participación en empresas ya existentes.

En este orden de cosas, la clasificación de los entes instrumentales puede hacerse de acuerdo con diferentes criterios. Más en concreto, éstos pueden atender: a la forma pública o privada de personificación, al régimen jurídico de actuación externa y, por último, pueden clasificarse atendiendo a su régimen económico-presupuestario.

Cuadro 3: Presupuesto de gastos de la Generalitat Valenciana 1984-1994.
(Clasificación orgánica y presupuesto inicial en millones de ptas.)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Órganos de representación y control											
Subtotal	449	517,7	676,6	864,2	1.312	1.596	3.178	3.388	3.304	2.721	2.439
Corres Valencianas	440	517,7	584,9	654,8	1.087	1.359	2.815	3.017	2.886	2.286	1.997
Síndico de Cuentas	—	—	91,7	138,6	158	165	288	306	353	370	370
Consejo Valenciano de Cultura	—	—	—	70,8	67	72	75	65	65	65	92
Departamentos «horizontales»											
Subtotal	2.882	4.542,8	3.356,1	6.606	11.395	11.366	18.244	20.636	21.495	21.730	24.002
Presidencia	130	136,5	1.632,4	4.010	7.435	5.830	7.831	9.623	10.671	10.209	10.271
C. de Presidencia	621	1.502,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Economía y Hacienda	1.073	985,7	1.186,7	1.555	1.828	2.531	3.183	3.520	4.642	5.295	5.077
Gobernación	1.058	1.918,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Administración Pública	—	—	537,0	1.041	2.132	3.005	7.230	7.493	6.182	6.226	8.724
Departamentos «sectoriales»											
Subtotal	70.479	98.971,2	131.668,9	150.571	303.505	376.180	466.466	534.740	620.181	676.203	719.914
Obras Públicas, Urb. y Transp.	8.126	9.768,0	12.269,2	13.633	16.173	24.611	45.957	56.646	72.642	80.306	80.177
Cultura, Educación y Ciencia	52.857	70.142,7	87.147,9	100.051	117.395	138.094	161.923	182.125	208.458	222.251	—
Sanidad, Trabajo y S.S.	5.877	11.773,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Industria, Comercio y Turismo	1.740	3.757,3	4.166,2	5.345	6.059	7.517	10.216	11.059	12.130	17.036	17.709
Agricultura y Pesca	1.879	3.529,8	10.415,3	10.204	12.288	13.010	14.797	15.286	13.987	14.440	21.255
Sanidad y Consumo	—	—	4.675,3	5.447	133.261	171.220	204.281	235.878	268.395	292.952	310.073
Trabajo y Asuntos Sociales	—	—	12.995,0	15.891	18.329	21.728	29.292	33.746	38.487	41.562	48.572
Medio Ambiente	—	—	—	—	—	—	—	—	6.082	7.656	8.633
Educación y Ciencia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	220.917
Cultura	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12.578
Otros gastos											
Subtotal	23.826	26.412,0	30.376,8	56.325	58.385	70.859	69.351	80.043	89.003	89.923	106.376
Servicio de la deuda	23.826	26.412,0	2.116,0	3.444	3.762	7.182	9.254	12.700	17.952	22.418	28.967
Plan de competitividad	—	—	—	—	—	—	—	7.800	8.400	—	—
Transferencias a entes públicos y gastos diversos	—	—	28.260,8	52.881	54.623	63.677	60.097	59.543	62.651	67.505	77.409

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de la Comunidad Valenciana, Consejería de Economía y Hacienda, Dirección General de Presupuestos.

En cuanto al primer criterio (forma pública o privada de personificación) se incluyen, en la forma pública, los organismos autónomos administrativos, los organismos autónomos comerciales y las entidades de derecho público, previstos en el artículo 5 del Decreto legislativo de 26 de junio de 1991, del Consejo de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana. En cuanto a la forma privada de personificación incluye a las sociedades mercantiles con mayoría de capital público.

En segundo lugar, atendiendo al régimen jurídico de actuación externa, y con forma pública, se incluyen los organismos autónomos administrativos y los organismos autónomos comerciales. En la forma privada encontramos a las empresas públicas, a las entidades de derecho público y a las sociedades mercantiles.

Por último, según el régimen económico-presupuestario, previsto en la Ley de Hacienda de la Generalitat, encontraríamos, de una parte, a la propia Generalitat y los organismos autónomos administrativos y, de otra, a los organismos autónomos comerciales y a las empresas públicas, bien sean entidades de derecho público o sociedades mercantiles.

Cuadro 4: Evolución y distribución del personal al servicio de las administraciones públicas (1989-1993). (Administración central. Comunidad Autónoma y Administración local)

	<i>Administración autonómica</i>	<i>Administración local</i>	<i>Administración central</i>	<i>Total</i>
1989				
Comunidad Valenciana	67.467	26.149	17.703	111.319
España	453.935	294.446	1.272.137	2.020.518
1990				
Comunidad Valenciana	71.610	29.412	24.380	125.402
España	525.517	327.362	1.272.453	2.125.332
1991				
Comunidad Valenciana	72.113	34.984	24.642	131.739
España	536.983	355.548	1.277.827	2.170.358
1992				
Comunidad Valenciana	72.302	34.756	23.965	131.023
España	565.460	374.656	1.256.693	2.196.809
1993				
Comunidad Valenciana	81.982	34.859	24.678	141.519
España	493.453	366.391	1.284.286	2.244.230

Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín Estadístico del Registro Central de Personal* (junio 1989, julio 1990, enero 1991, enero 1992 y enero 1993). Ministerio para las Administraciones Públicas.

La distribución de los organismos autónomos y empresas públicas de la Administración valenciana es la que aparece en el cuadro 5, referida a la situación en 1992. Como se observa, la Generalitat Valenciana tenía 9 organismos autónomos y 21 empresas públicas. Entre los organismos autónomos había 7 de carácter administrativo

y 2 comerciales. En cuanto a las empresas públicas existían 10 entidades de derecho público y 11 sociedades mercantiles, con el detalle nominal que aparece en el cuadro.

En este sentido, no hay que olvidar los indudables peligros, resaltados por diversas fuentes doctrinales, que la administración institucional, y su enorme peso dentro de la Administración pública, comporta, como es la inflación organizativa, las mayores posibilidades de clientelismo y nepotismo que ofrecen, el enfeudamiento burocrático, la jungla organizativa que constituyen y las dificultades de supervisión por parte de los mecanismos de control político, social y financiero.

Las causas que han dado lugar a esta situación no son desdeñables en ningún caso. Podemos destacar, entre ellas, los intereses burocráticos y corporativos, las dificultades de adaptación de la administración tradicional departamental, las nuevas situaciones sociales y económicas, la indudable rigidez de sus estructuras, y, finalmente la falta de eficacia y el irrefrenable deseo de huir de lo general y situarse en lugares de privilegio o excepción.

Parece, pues, necesario un nuevo encaje de la Administración institucional en cuanto Administración verdaderamente instrumental. El replanteamiento de los principios que actualmente se aplican a la Administración institucional exige dar mayor énfasis al criterio de instrumentalidad, consustancial a los organismos autónomos y entes públicos. Por consiguiente, debe jugar con respecto a estos entes, con mucho más rigor que respecto a la Administración centralizada, la necesidad de ajustar al máximo sus esquemas orgánico-funcionales a la índole de las funciones que se les encomiendan. Por tanto, parece necesaria la depuración, caso a caso, de la categoría jurídica de los organismos autónomos, reabsorbiendo por los propios departamentos sus competencias si éstas no están suficientemente justificadas en su singularidad, o bien si sus funciones y nivel de rendimiento pueden no verse disminuidos con el aprovechamiento de las economías de escala y las economías de alcance proporcionadas por los aparatos administrativos centrales.

La utilización del ordenamiento jurídico privado se propugna —sin que esto suponga una apuesta generalizada de «huida al derecho privado»— para albergar aquellas actividades que, a pesar de todo, no se puedan ejercer en régimen jurídico público sin detrimento de la eficacia exigible.

En resumen, ante la excesiva rigidez de los procedimientos de la Administración se ha querido escapar de éstos hacia posiciones más independientes de control, mediante la creación de toda una pléyade de figuras administrativas autónomas. Sin embargo, si su existencia no se traduce en el desarrollo de sus funciones instrumentales, sino en opacidad de gestión sin mayores repercusiones en la calidad del servicio prestado, su existencia debe ser revisada. Aun así, si estas funciones pueden seguir siendo gestionadas, con la misma eficacia y sin disminución del nivel de actividad, con el apoyo de servicios administrativos comunes centralizados, en razón de la aludida disminución del gasto público, tales funciones deberían ser reabsorbidas por las consejerías.

Por otra parte, la heterogeneidad, variedad y amplitud de entes públicos, no siempre suficientemente justificadas, deberían solucionarse en una futura Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración de la Generalitat y también en una reforma de la Ley de Hacienda Pública.

Además, la existencia de una pluralidad de administraciones instrumentales de

Cuadro 5: Distribución de los organismos autónomos y empresas públicas dependientes de la Generalitat Valenciana (1992).

I. Organismos autónomos

A. Administrativos

- Instituto Valenciano de Estadística (IVE). (EH).
- Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP). (AP).
- Gerencia de Puertos de la Generalitat Valenciana. (OPUT).
- Instituto Valenciano de la Mujer. (EC-C).
- Servicio Valenciano de Salud (SERVASA). (SC).
- Consejo Superior de Cooperativismo. (TAS).
- Instituto Valenciano de Servicios Sociales. (TAS).

B. Comerciales

- Instituto Valenciano de la Juventud. (EC-C).
- Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias (IVIA). (APA).

II. Empresas públicas

C. Entidades de Derecho público.

- Radio Televisión Valenciana. (P).
- Instituto Valenciano de Finanzas (IVAF). (EH).
- Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana. (OPUT).
- Instituto Valenciano de Arte Moderno (IVAM). (EC-C).
- Saneamiento de Aguas de la Comunidad Valenciana. (OPUT).
- Instituto Valenciano de Artes Escénicas, Cinematografía y Música (IVAECM). (EC-C).
- Instituto Valenciano de Energía (IVEN). (ICT).
- Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA). (ICT).
- Instituto Turístico Valenciano (ITVA). (ICT).
- Instituto Valenciano de Fomento de la Calidad Agroalimentaria. (APA).

D. Sociedades mercantiles

- Televisión Autónoma Valenciana. (P).
 - Radio Autonomía Valenciana, SA (P).
 - Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas SA (IVIE). (EH).
 - Valencia Ciencia y Comunicación, SA (EH).
 - Instituto Valenciano de la Vivienda (IVV). (OPUT).
 - Gestión del Suelo de Alicante. (OPUT).
 - Promociones Públicas Deportivas, SA (EC-C).
 - Sociedad Valenciana Promoción Instalaciones Industriales (SEPIVA). (ICT).
 - Valencia Parque Tecnológico, SA (ICT).
 - Promoción Económica de la Comunidad Valenciana, SA (PROCOVA). (ICT).
 - Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA (VAERSA). (ICT).
-

Fuente: Directorio de las Administraciones Públicas Valencianas (1992). Estadística de Personal de la Administración Valenciana. Instituto Valenciano de Estadística.

Nota: Las siglas que aparecen entre paréntesis y al final corresponden al departamento de la Administración al que pertenecen, de acuerdo con la nomenclatura del cuadro 1.

naturaleza autónoma, no siempre justificada desde el punto de vista de la eficiencia, reproduce y multiplica aparatos burocráticos, de difícil explicación bajo criterios de economía. En estos casos, la recomendación debería ser la reconducción de todas estas unidades administrativas a una función central de servicios comunes de apoyo a todas las unidades de línea del departamento.

Precisamente por todo lo dicho más arriba, el Gobierno de la Generalitat Valenciana, en la Ley 6/1993, de 31 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio 1994, incluyó una doble medida: la supresión de las entidades autónomas de carácter administrativo, y su simultánea integración en la estructura administrativa, y la autorización al Consejo para que transforme o suprima entidades autónomas y empresas públicas. A esta medida, en el marco de las competencias que en materia de política económica tiene atribuidas la Generalitat y según el preámbulo de la Ley de presupuestos, podemos atribuirle la consecución de tres objetivos básicos: El primero es el de obtener una mejor utilización de los recursos humanos y materiales existentes. El segundo objetivo es reducir los costes unitarios de prestación de los servicios públicos, de forma que permita un incremento de los mismos sin mayor coste, o una reducción de gastos sin merma de los servicios prestados al público. Por último, se clarifican y racionalizan las estructuras de prestación de la Administración, frente a los usuarios de los servicios públicos.

De esta forma, el artículo 45 de la Ley 6/1993 de Presupuestos para el ejercicio 1994 autoriza al Consejo, para que mediante Decreto, a propuesta de la Consejería o Consejerías afectadas, y previo informe favorable de la Consejería de Economía y Hacienda, proceda a transformar o suprimir entidades autónomas y empresas de la Generalitat, si sus fines se han cumplido o si, permaneciendo sus fines, estos pueden ser atribuidos a órganos de la Administración del sector general o a otra entidad autónoma o empresa de la Generalitat.

En tal sentido se ha suprimido el ente público de la Generalitat Instituto Valenciano de Energía, cuyas funciones, medios personales, materiales y recursos son asumidos por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Asimismo se han suprimido las siguientes entidades autónomas de carácter administrativo: Instituto Valenciano de Estadística, Gerencia de Puertos, Instituto Valenciano de Servicios Sociales, Instituto Valenciano de la Mujer, Instituto Valenciano de Administración Pública, Servicio Valenciano de Salud y Consejo Superior de Cooperativismo. También se han suprimido direcciones generales como la de turismo, cuyas competencias se añaden al Instituto Turístico Valenciano. Igualmente ha cambiado la denominación y el objeto del ente de derecho público Instituto Valenciano de Artes Escénicas, Cinematografía y Música, que pasa a denominarse Teatro de la Generalitat Valenciana.

En este orden de cosas las funciones que el ordenamiento jurídico atribuía a las entidades autónomas suprimidas son asumidas por las Consejerías a las que estaban adscritas.

Por último, la Ley de presupuestos establecía que en el plazo de dos meses el Gobierno valenciano debería haber aprobado las correspondientes modificaciones de los Reglamentos orgánicos de las Consejerías afectadas, que permitieran integrar las mencionadas funciones en la organización de cada uno de los departamentos.

4. Programación económica y modernización administrativa

4.1. *La planificación, idea-fuerza de una Administración moderna*

La planificación es una manifestación de la creciente tendencia a organizar deliberada y conscientemente la actividad humana del futuro. Es, además, un proceso intelectual de carácter sistemático y ordenado, con el que se trata de estructurar un modelo que ha de seguirse con acciones específicas posteriores.

Recordemos, también, que las condiciones y los requisitos más importantes que debe reunir un plan son los de ser: objetivo (que garantiza la exactitud y el rigor en la recogida y en el análisis de la información); estructurado (ser comprensivo de todos los problemas suscitados en el proceso de planificación); limitado en el tiempo; incluir una clara asignación de responsabilidades a las distintas unidades de la organización para su ejecución posterior y, por último, flexible, que nace de la formulación de alternativas, ofreciendo con ello a cada organización una mayor aptitud para el cambio.

En nuestra Administración, la relación que ha existido con la idea de planificación, ha sido intensa ya que, desde la perspectiva valenciana, el artículo 34 del Estatuto de autonomía contiene una referencia clara a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de planificación económica, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general». La Generalitat Valenciana ha defendido la programación económica como instrumento de ordenación y coordinación de las intervenciones del sector público, incluso antes de que España fuera miembro de la Comunidad Europea, y tuviera que someterse a la normativa comunitaria existente en materia de política regional para poder acceder a los fondos estructurales comunitarios, tal como lo demuestra la existencia del primer Programa Económico Valenciano 1984-1987.

En este sentido, el Programa Económico Valenciano (PEV) se define como el marco en el que se ordenan las políticas del Gobierno valenciano para conseguir un crecimiento armónico que contribuya al bienestar de todos los ciudadanos. Por tanto, la planificación y la programación económica del Gobierno establece el marco de prioridades del Consejo, especifica los objetivos a medio y largo plazo y, sobre todo, desde el ámbito concreto que nos ocupa, aspira a coordinar las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas existentes en el territorio valenciano.

En resumen, en el contexto de estas líneas entendemos la planificación como un esfuerzo de racionalización de las actuaciones de las diversas Administraciones públicas, sometidas, todas ellas, a un marco común de intervención: la Comunidad Valenciana. Este esfuerzo de racionalización puede suponer un aumento de la eficacia en la actuación de los diferentes programas públicos, así como una reducción, o no incremento, del gasto.

Al mismo tiempo, la planificación supone deslindar con claridad los objetivos políticos de Gobierno y la naturaleza fundamentalmente gestora y ejecutiva de la Administración de la Generalitat. También implica, necesariamente, que los objetivos han sido debatidos y acordados con los diferentes agentes económicos y sociales, con interés particular sobre el ámbito en el que se proyecta una determinada política pública.

4.2. *Primer Programa Económico Valenciano (1984-1987)*

Este documento de programación económica declaraba, como objetivo básico en el texto de su presentación, el impulso del proceso de modernización económica y social de la Comunidad Valenciana.

Se estructuraba en seis capítulos, el primero de los cuales hacía referencia a la programación del desarrollo económico y a las actuaciones que la Generalitat Valenciana podía desarrollar atendiendo a sus competencias, instrumentos y recursos.

El análisis económico-social de la economía valenciana ocupaba el segundo capítulo y en él destacaba el importante ejercicio de diagnóstico de nuestra economía y sociedad, así como el análisis del sector público, describiendo su dimensión y actuaciones en el pasado y determinando los estrangulamientos y posibilidades de desarrollo de la economía valenciana.

Concretamente en el área de coordinación de las Administraciones públicas, el objetivo era conseguir, a lo largo del período, un sistema flexible de coordinación de las actuaciones, especialmente en las inversiones, de las Administraciones central, autonómica, provincial y local. La coincidencia en algunas áreas de actuación de distintas Administraciones públicas y la complementariedad en otras, aconsejaban hacer un esfuerzo por ordenar cuidadosamente las distintas políticas, para conseguir que en infinidad de temas (educativos, de comunicaciones, abastecimientos de aguas, actuaciones en sectores productivos, urbanísticos, etc.), los recursos públicos, escasos, tengan el mayor efecto al ser asignados coordinadamente. El objetivo final era llegar a elaborar un programa de inversiones públicas en un documento único para el conjunto de las Administraciones.

Siguiendo una secuencia racional y lógica, los capítulos tercero y cuarto describían, respectivamente, con detalle y precisión, los objetivos y las acciones a acometer en cada sector.

En el capítulo quinto encontrábamos la manera de financiar aquellos objetivos y acciones, de acuerdo con los escenarios presupuestarios, y más en concreto estimando los ingresos, cuantificando los distintos capítulos de los estados de gastos y asignando sectorialmente los recursos.

Por último, el capítulo sexto, dedicado a la gestión del PEV, se articulaba en torno a la ejecución y seguimiento del mismo y, especialmente, a la gestión coordinada de los servicios públicos.

Precisamente en este último capítulo se insistía, de nuevo, en la necesidad de proceder a una actuación coordinada de las Administraciones y, a la vez, acentuaba la necesidad de mejorar la eficacia en la gestión.

Referido a este último aspecto, declaraba el PEV que la distribución de competencias existente entre la Administración central, las comunidades autónomas y el ámbito propio de las corporaciones locales, determinaba que estos dos últimos niveles administrativos se configurarían esencialmente como «haciendas de servicios». En este sentido, muchos de los grandes sectores del gasto de los presupuestos de las Administraciones territoriales, se destinan a prestar servicios, por lo que sus sistemas de gestión son perfectamente compatibles con esquemas de organización menos burocráticos y más empresariales.

Por ello, continuaba el PEV, es decisivo que el proceso de gestión se implante en

el conjunto de nuestras administraciones públicas. Un esquema que respondiera a las preocupaciones anteriores se articularía, pues, en tres etapas:

- a) Planificación, que se ocupe de la identificación y previsión de las necesidades a satisfacer, la determinación de los objetivos que pueden ser perseguidos para satisfacer estas necesidades, la búsqueda de las acciones más eficaces para alcanzar dichos objetivos y la elección entre las acciones posibles, teniendo en cuenta los recursos disponibles.
- b) Ejecución de las decisiones.
- c) Control de la ejecución, que permita contrastar qué objetivos son alcanzados con los medios previstos y la toma de acciones correctivas.

Precisamente el instrumento que permite conectar la fase de programación con la de ejecución es indudablemente el Presupuesto. La técnica presupuestaria que posibilita elaborar la programación por objetivos, con la asignación de los recursos concretos de medios personales, materiales y financieros, es la del Presupuesto por Programas.

No obstante, ya destacaba el propio PEV que, en la etapa de ejecución, al gestor del presupuesto de un servicio concreto sólo le preocupaba la aprobación del expediente de gasto: desde ese momento puede desentenderse prácticamente de la consecución del objetivo y de su coste. Su responsabilidad queda limitada a que el gasto se efectúe con arreglo a la normativa vigente. Priman criterios administrativos y de legalidad, olvidándose de los de eficacia y eficiencia. En el sistema que el PEV proponía la preocupación del gestor debía desplazarse hacia los resultados de su gestión (objetivo y coste). El cambio al nuevo sistema no podía producirse mediante una simple variación conceptual, puesto que exigía una serie de requisitos que condicionaban su implantación, como los siguientes:

- a) Decidida voluntad política de apoyo al desarrollo del programa.
- b) Cambio en la organización administrativa con las tres características siguientes:
 - A la inversa de lo que ha sucedido hasta ahora, la organización de las estructuras debe ajustarse en función de los programas y objetivos y no andar a la búsqueda de éstos para llenar de contenido las estructuras orgánicas.
 - Proceder al compromiso en el desempeño de las responsabilidades (políticas o administrativas) con el logro de los objetivos señalados, lo que exige una descentralización de los niveles de toma de decisiones y de responsabilidad y el diseño de un sistema de incentivos para los gestores públicos.
 - Definición de un régimen más flexible para la función pública, donde la asignación de los recursos humanos existentes no tropiece con burocratismos conducentes a la ineficacia.
- c) Necesidad de que el personal al servicio de la administración esté suficientemente formado en las técnicas de gestión por objetivos, organización y programación de trabajos.
- d) La efectividad de un sistema de información que funcione en tiempo real y suministre datos sobre el cumplimiento de objetivos y actividades, así como de coste (contabilidad analítica).

4.3. Segundo Programa Económico Valenciano (1988-1991) y ampliación del PEV 2 (1992-1993)

El 30 de julio de 1986 el Consejo de la Generalitat Valenciana acordó «la conveniencia de enmarcar el Programa Económico Valenciano 1988-91 en una trayectoria a mayor plazo, en la que el objetivo sea conseguir que la sociedad y economía valenciana alcance unos niveles equiparables a los de los países avanzados de las Comunidades Europeas». Por ello, una vez oídos los agentes económicos y sociales representativos, se firmó el informe «Economía y Sociedad Valenciana del Futuro» como marco a largo plazo para la definición del PEV 2.

Mediante la programación económica el Gobierno valenciano pretendía compatibilizar objetivos de eficiencia (competitividad, productividad, flexibilidad, intervención pública ordenada, etc.), de carácter social (corrección de desigualdades y marginaciones, equidad, provisión de bienes públicos, etc.), y de recuperación del activo físico natural (contención del deterioro medioambiental, regeneración de recursos naturales, equilibrio en el uso del territorio, etc.).

Bajo la orientación de los objetivos arriba mencionados, el informe «Economía y Sociedad Valenciana del Futuro» se dividía en cinco secciones: a) Actividades productivas y empleo, b) Infraestructuras, c) Servicios públicos, d) Medio ambiente, urbanismo y territorio y e) Actuación de las Administraciones públicas.

En este último apartado el PEV 2 declaraba que una sociedad moderna y dinámica requiere que su Administración responda a los mismos criterios de eficiencia que son exigibles al resto de los agentes económicos.

El 21 de septiembre de 1987 el Gobierno valenciano aprobó los distintos Programas del PEV 2. A los efectos que nos ocupan el apartado de Administración pública se recogía en el programa 35 referido a la modernización de la Administración.

Se reconocía que la mejora del funcionamiento de la Administración es una de las tareas permanentes de importancia singular. En concreto se decía que los esfuerzos para remontar con éxito los retos del futuro obligan a una actuación eficiente por parte de la mayor gran empresa prestadora de servicios y actuante en los mercados como es la Administración.

Las principales actividades del programa de modernización de la Administración pública eran las siguientes:

a) Revisar el contenido de lo que debe considerarse servicio público, en el sentido de distinguir en cada momento: qué servicios han de ser producidos directamente e íntegramente por la Administración pública; qué servicios deben ser garantizados por la Administración pública en cuya provisión pueda intervenir la iniciativa privada; en cuáles ha de intervenir la Administración pública por fallos de la iniciativa privada; en qué servicios el papel de la Administración pública debe limitarse al fomento; y sobre qué servicios no debe actuar la Administración.

b) Dado que en la actualidad no se han diferenciado con claridad las responsabilidades en la provisión de servicios entre los distintos niveles de las Administraciones públicas, se hace necesario que, con carácter previo a la promulgación de mecanismos de cooperación financiera, se distribuyan sin solapamientos las responsabilidades en la provisión de servicios públicos, en base a los siguientes criterios:

— Ponderar en mayor medida aquellas Administraciones sobre las que los ciudadanos pueden ejercer un control electoral directo y próximo.

- Erradicar solapamientos en la provisión de servicios.
 - Asunción por la Generalitat, dentro de las posibilidades contenidas en el Estatuto de autonomía, de aquellos servicios cuya provisión deba producirse por igual para cualquier ciudadano de la Comunidad Valenciana.
 - Los Ayuntamientos deben ser competentes en aquellas materias no reservadas a la Generalitat. Podrán recibir, delegadas, competencias de gestión y ejecución de materias de la Generalitat.
 - Las diputaciones deben encargarse de: *a)* aquellos servicios de carácter local que les sean delegados por los municipios; *b)* aquellos servicios municipales cuya provisión resulta menos costosa en asociación, y *c)* el apoyo financiero a los Ayuntamientos en la provisión de servicios municipales básicos teniendo en cuenta que la cuantía de dicha ayuda deberá tender a una alta proporcionalidad respecto a la población.
- c)* Revisión de los procedimientos de gestión administrativa, con el objetivo de reducir al máximo el período de tramitación.
- d)* Ampliación de los supuestos de laboralización de la función pública, lo que implica una ampliación de los supuestos de perfiles específicos para el ingreso en la Administración.
- e)* Flexibilización de la gestión económica orientada hacia: la descentralización de las modificaciones presupuestarias, que no afecten a variaciones de objetivos ni al equilibrio financiero de la Generalitat; la generalización de la programación a medio plazo de las actividades de los departamentos; la consecución de un adecuado equilibrio entre control de legalidad y control de eficacia; la revisión de las funciones de intervención previa, detallando operaciones de intervención a posteriori, operaciones de intervención por muestreo y operaciones de intervención obligatoria previa.

En marzo de 1991 la Comisión de Seguimiento del PEV 2 decidió adaptar su vigencia, prorrogando su ámbito temporal hasta 1993. Esta ampliación se sustenta en que durante el tiempo transcurrido desde la aprobación del PEV 2, la Generalitat Valenciana fue asumiendo nuevos compromisos y desarrollando amplias estrategias, motivadas tanto por la evolución del escenario internacional y principalmente europeo (por ejemplo el Plan de Competitividad de la Generalitat Valenciana 1991-1992), como por las exigencias de programación económica regional establecidas por las administraciones nacional y comunitaria (Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993). De este modo, el escenario programático de la Administración autonómica se ha ido ajustando a nuevos planteamientos, así como a un nuevo ámbito temporal con horizonte en 1993.

4.4. *Tercer Programa Económico Valenciano (1994-1999)*

El PEV 3, aprobado y firmado por los agentes sociales en mayo del presente año, declara, en su sección XVI, que en los actuales escenarios de desaceleración en el ritmo de la actividad económica y de integración en el mercado europeo, los crecientes y justificados niveles de calidad del servicio público demandados por la sociedad hacen indispensable la adaptación de la Administración a la nueva realidad en dos frentes

claramente diferenciados: la gestión eficaz y rápida y la adecuada gestión de la tesorería.

En este sentido —continúa diciendo—, la Administración es un agente económico y social de primera magnitud, por lo que, en momentos en los que se han de tomar decisiones importantes con gran celeridad, el funcionamiento de su aparato debe ser lo suficientemente ágil para que la gestión de la misma sea eficaz y rápida.

Por ello reconoce que la calidad de los servicios prestados por la Administración depende en gran medida de la profesionalidad y motivación de su personal. En relación al primer aspecto es necesaria la continuidad de la actividad formativa, para una gestión adecuada de los recursos humanos. Por lo que respecta a la motivación del personal, será necesaria una mayor implicación del mismo en los proyectos de su organización, además de estar informado periódica y sistemáticamente sobre los objetivos generales de la Administración en la que trabaja.

De otra parte, en relación con la gestión de tesorería, el crecimiento presupuestario de los últimos años y la proliferación dentro del sector público valenciano de organismos autónomos, entes públicos y sociedades públicas ha implicado, entre otras, disfuncionalidades en el manejo de la tesorería del conjunto de la Generalitat Valenciana. Prueba de ello ha sido la coexistencia de demandantes netos de tesorería, generalmente financiados a precios significativamente caros en términos comparativos, con organismos en manifiesta situación de exceso, que incluso pueden estar ofertando sus puntas de tesorería al mercado con una rentabilidad manifiestamente insuficiente, de nuevo en términos comparativos. Se hace necesario, pues, desarrollar una estructura financiera de la Generalitat Valenciana capaz de hacer frente a estas disfunciones y que se responsabilice desde la introducción de nuevas técnicas de manejo de la tesorería hasta la creación de un banco público a su servicio.

En cuanto a la modernización de la Administración, se reconoce que ésta requiere actuaciones que afecten tanto a los aspectos estructurales como a los criterios de funcionamiento, los medios materiales y procedimientos de actuación. No obstante, se insiste en que el tratamiento de los recursos humanos es la pieza esencial del sistema.

Por ello, la Generalitat Valenciana desea desarrollar el Acuerdo de Modernización Administración-Sindicatos, firmado los días 4 y 9 de septiembre de 1992, aplicándolo para los años 1994 y 1995, con revisión a final de 1995.

Se plantea, también, mejorar substancialmente el perfeccionamiento progresivo del personal, mediante la realización de cursos de formación y reciclaje y otras medidas de carácter transversal.

5. El Institut Valencià d'Administració Pública como agente de cambio y modernización

5.1. *De la etapa preautonómica al Institut Valencià d'Administració Pública de los '90*

La importancia estratégica de una institución con las misiones y fines del Institut Valencià d'Administració Pública era percibida, desde el primer momento, por el Gobierno valenciano en su etapa preautonómica, puesto que, mediante Decreto de 28 de enero de 1980, creó, en el seno del entonces Consejo del País Valenciano, el Instituto Valenciano de Estudios de la Administración Pública cuyos fines, estructura

y funcionamiento se determinarían, según señala el artículo 1 del citado Decreto, reglamentariamente por el Consejo del País Valenciano.

Nació, pues, el Institut Valencià d'Administración Pública con una denominación diferente a la actual, poniendo el acento en su vocación de centro de reflexión, estudio e investigación, ante la necesidad de atender eficientemente el desarrollo y perfeccionamiento de la función pública en el País Valenciano.

De otra parte, el Decreto de 3 de diciembre de 1982, por el que se aprobó el Reglamento de Régimen Interno de la Presidencia del Consejo de la Generalitat Valenciana (DOGV, núm. 85, de 17 de diciembre), preveía, en su artículo 25, que «bajo la dependencia directa del director general de la Función Pública se crea la Escuela de la Administración Pública, con las siguientes finalidades, que se impartirán por el sistema más adecuado en cada caso concreto: Formación y perfeccionamiento de funcionarios, técnicas de gestión, organización y métodos, relaciones con las autoridades y organismos públicos y con los administrados, y cualesquiera otras tendientes a la mejora de la gestión Pública».

El Decreto de 29 de diciembre de 1982, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación (DOGV, núm. 91, de 15 de enero) preveía, en su artículo primero, que «con el carácter de organismo autónomo se adscribe a la Dirección General de Administración Local la Escuela Valenciana de Administración Local, cuya finalidad esencial es la formación y perfeccionamiento de los funcionarios locales de la Comunidad Valenciana».

Al mismo tiempo, de la Dirección General de Administración local dependía el Servicio de Selección y Formación de Funcionarios Locales, que ejercía, de acuerdo con el citado Decreto «las competencias derivadas de las resoluciones de la Dirección General de Administración Local de 16 de enero y 10 de diciembre de 1981 y las que correspondan conforme al artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía en materia de funcionarios de Administración general y especial de las corporaciones locales, así como la organización de seminarios, cursos y jornadas que redunden en los procesos de formación y reciclaje de los funcionarios que sirvan en la Administración Local.»

El Decreto del Consejo de la Generalitat 103/1983, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interno de la Consejería de la Presidencia (DOGV, núm. 116, de 11 de agosto) y la Orden de 20 de octubre de 1983, del consejero de la Presidencia, por la que se publica el texto único del Reglamento de Régimen Interior (DOGV, núm. 129, de 3 de noviembre), continuaba manteniendo a la Escuela de la Administración Pública bajo la dependencia de la Dirección General de la Función Pública y le encomendaba «formar, reciclar y perfeccionar a los funcionarios públicos y personal de la propia Comunidad Valenciana y de las demás administraciones públicas de su ámbito territorial, así como el estudio e investigación de técnicas de gestión, organización y métodos y mejora del funcionamiento de la Administración pública.»

1984 fue una fecha importante para el Institut Valencià d'Administració Pública ya que, mediante Decreto 17/1984, de 6 de febrero (DOGV, núm. 146, de 16 de febrero), se aprobó su reglamento provisional, buena parte de cuyo espíritu se ha mantenido vivo durante la última década.

En el preámbulo de este Decreto se recogían, bien fundamentadas, las razones que daban pie a la creación del Institut Valencià d'Administració Pública. Así se decía que el importante reto, y a la vez inexcusable exigencia, de conseguir una Administración

pública de la Comunidad Valenciana eficaz, moderna y acorde con los principios constitucionales y autonómicos, no sería posible sin la consecución previa de dos objetivos. De un lado, la constitución de una función pública unitaria, capacitada, responsable, considerada socialmente y, con plena conciencia de su misión de servicio público. De otro lado, la obtención de unas normas o pautas de organización, funcionamiento y, en definitiva, gestión de la «res pública» que tuvieran en cuenta la realidad de la Comunidad sobre la que aquélla debía incidir, así como las más recientes investigaciones sobre las distintas disciplinas y técnicas que constituyen el entramado de lo que se ha dado en llamar «Ciencia de la Administración», con el fin de conseguir una Administración pública valenciana regida también por los principios de racionalidad y austeridad.

El Decreto 17/1984 perseguía contribuir a la efectividad de los anteriores objetivos mediante la puesta en funcionamiento del Institut Valencià d'Administració Pública, creado como órgano en torno al cual giraría la política de selección y formación del personal al servicio de las distintas administraciones públicas de la Comunidad Valenciana con arreglo a unos criterios de homogeneidad y coherencia.

Dentro del IVAP se integraban dos escuelas que atendían al personal de la Generalitat, por un lado, y, al de las entidades locales, del otro. La existencia de ambas unidades respondía a las peculiaridades propias de cada uno de estos dos colectivos, así como al diferente grado de competencias que corresponde a la Generalitat en uno y otro caso.

Por lo tanto, se integraban en el IVAP la Escuela de Administración Pública, prevista en el artículo 25 de la Orden de la Consejería de Presidencia de 20 de octubre de 1983, que pasaba a denominarse Escuela de la Función Pública Autonómica, y la Escuela Valenciana de Administración Local, prevista en el artículo 1 del Decreto del Consejo de 29 de diciembre de 1982, que pasaba a denominarse Escuela de la Función Pública Local, sin perjuicio del mantenimiento, en este último caso, de la dependencia orgánica y las competencias que pudieran corresponder a la Consejería de Gobernación.

El IVAP estaba concebido, en esta época, como un órgano desconcentrado, como exigía la peculiar naturaleza de sus cometidos y su consiguiente régimen de funcionamiento, adscrito a la Consejería de Presidencia, a través de la Dirección General de la Función Pública, por evidentes razones de carácter funcional y de coordinación de la política de personal, aunque su ámbito de actuación abarcaba a todas las Administraciones públicas enmarcadas en la Comunidad Valenciana.

Los órganos de gobierno del Institut Valencià d'Administració Pública eran el Consejo Rector, el Director y el Comité de Dirección. Otra unidad que completaba la organización del IVAP era el Gabinete de Estudios y Documentación, que tenía como funciones la preparación de las propuestas de actividades no atribuidas a otros órganos del Instituto y la prestación de apoyo técnico al director del IVAP y al director general de la Función pública.

La creación de la Consejería de Administración Pública, mediante Decreto 114/1985, de 25 de julio, llevó a su organización como departamento a través del Decreto 135/1985, de 20 de septiembre, por el cual se aprobó su Reglamento orgánico y funcional (DOGV, núm. 292, de 3 de octubre). La nueva Consejería integraba las Direcciones Generales de Administración Local (proviniente de la desaparecida Consejería de Gobernación), Función Pública (de la anterior Consejería de Presiden-

cia), Organización y Sistemas de Información (de nueva creación), así como por el Institut Valencià d'Administració Pública, que elevaba su consideración, por primera vez desde un punto de vista real, al rango de dirección general, bajo la directa dependencia del consejero, por lo que, finalmente, se desvinculaba de la Dirección General de la Función Pública.

Correspondía al IVAP la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Generalitat, y también de los entes locales de la Comunidad Valenciana según convenios o acuerdos; la investigación de la realidad administrativa valenciana en particular, sin perjuicio de otras investigaciones, estudios e informes en materia de Administración pública; el informe de toda normativa sobre organización y estructuración del Consejo y sobre función pública; la organización de cursos, conferencias, seminarios en materia de Administración que se consideren de interés para la Comunidad Valenciana y la preparación de convenios con otros entes investigadores o administrativos. Al Institut Valencià d'Administració Pública le correspondía también la participación en los trabajos de análisis de procesos y procedimientos que puedan afectar a estructuras o a la previsión de efectivos.

Después de diversas modificaciones reglamentarias, el Decreto 45/1989, de 4 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Administración Pública (DOGV, núm. 1050, de 24 de abril), recoge al Institut Valencià d'Administració Pública con una nueva estructura y una definición más clara de su papel en las funciones de selección y formación.

Así se le atribuía al Institut Valencià d'Administració Pública, en coordinación con la Dirección General de la Función Pública, la selección del personal de la Generalitat Valenciana, excepto del personal docente y sanitario, así como la promoción interna, formación y perfeccionamiento del personal a su servicio, mediante la realización de todas las actividades formativas que se lleven a cabo en el seno de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana. Asimismo, correspondía al IVAP la selección de personal de los entes locales e instituciones de derecho público de la Comunidad Valenciana que se acogieran a lo establecido en el artículo 10 de la Ley de la función pública valenciana.

En cuanto a su estructura, el Institut Valencià d'Administració Pública continuaba siendo un órgano desconcentrado y para el desarrollo de sus funciones se estructuraba en las siguientes unidades: Área de Selección y Formación, Gabinete de Estudios e Investigación y Secretaría.

5.2. *El Institut Valencià d'Administració Pública como organismo autónomo*

La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1990 (DOGV, núm. 1315, de 31 de mayo), en su disposición adicional duodécima, configuraba al IVAP como un organismo autónomo de naturaleza administrativa y concedía un plazo de seis meses para que el Consejo, mediante Decreto, procediera al desarrollo reglamentario correspondiente, determinando, en todo caso, la organización y las facultades y composición de sus órganos. Fue, pues, 1990 un importante hito en la vida administrativa del IVAP al devenir en organismo autónomo.

La organización y las funciones vendrían reguladas mediante Decreto 154/1990, de 1 de octubre, por el que se aprobaba su Reglamento (DOGV, núm. 1401, de 15 de octubre). Del preámbulo de este Decreto destacaba la voluntad del IVAP de «servir

a la sociedad a través de las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana». Más adelante añadía que la modernización social sin modernización administrativa tienen un límite y un costo elevado, en términos de solidaridad y eficiencia social. En este sentido, se señalaba que la modernización administrativa es un objetivo irrenunciable para cualquier programa de progreso, por lo que el Institut Valencià d'Administració Pública pretendía jugar un importante papel como órgano productor y difusor de las ideas, de las técnicas y de los conocimientos y valores de una nueva cultura administrativa, que definía la Administración como un servicio y considere al público como a un cliente.

Las funciones del Institut Valencià d'Administració Pública seguían básicamente siendo las mismas y se estructuraban de la siguiente manera:

- a) La selección, formación y perfeccionamiento del personal de la Generalitat Valenciana.
- b) La selección, formación y perfeccionamiento del personal de las corporaciones locales de la Comunidad Valenciana, por razón del ejercicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Generalitat, según el Estatuto de autonomía, así como por el desarrollo de la legislación propia y la ejecución de convenios.
- c) La realización y promoción de las actividades de investigación, estudio, asesoramiento, documentación, difusión y publicación necesarias para el desarrollo del proceso general de perfeccionamiento de la Administración de la Generalitat Valenciana, como también para la racionalización de sus funciones y para las relaciones con los ciudadanos como usuarios y clientes de sus servicios.
- d) La coordinación, colaboración y cooperación con otros centros, institutos o escuelas.

El Institut Valencià d'Administració Pública se organizaba en esta época, para el cumplimiento de sus funciones, en tres áreas: de Organización y Servicios Generales (a cargo de la cual había un subdirector), de Selección y Formación y de Estudios.

Como órgano de encuentro entre el Institut Valencià d'Administració Pública y la sociedad, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.º de la Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Función Pública Valenciana, se creó el Consejo Rector del IVAP.

Con posterioridad, el Decreto 77/1992 de 11 de mayo (DOGV, núm. 1785, de 19 de mayo), modificó el anterior reglamento del IVAP, ya que, según se declaraba en el preámbulo, la experiencia del Institut Valencià d'Administració Pública, desde su conversión en organismo autónomo, ha confirmado la gestión de tres tipos de productos que, a salvo de su lógica interrelación, tenían suficiente especificidad para constituir unidades administrativas diferenciadas. Se trataba, pues, decía el Decreto, de diseñar una estructura organizativa que sustentaba tres grandes objetivos —selección, formación y estudios—, mediante la creación de tres servicios diferenciados.

En consecuencia, el IVAP quedó estructurado, además de en los servicios anteriores, en una Subdirección, de la cual dependía un nuevo servicio, el de Gestión Económico-administrativa y Asuntos Generales. Dependiendo del director, sin perjuicio de la coordinación administrativa atribuida al subdirector, estaban el resto de los servicios del Institut Valencià d'Administració Pública.

5.3 *La nueva organización del IVAP: Austeridad y racionalización*

En la nueva etapa del IVAP, según el Decreto 16/1994, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Administración pública (DOGV, núm. 2220, de 4 de marzo), éste tiene como objetivo principal, contribuir, desde su especialización funcional, a la modernización y racionalización de las administraciones públicas, potenciando y reforzando las políticas de Recursos Humanos de la Generalitat.

Con esta finalidad de modernización y racionalización de las administraciones públicas valencianas, el IVAP actúa en dos frentes fundamentales para la consecución, junto con otros centros directivos, de una adecuada política de recursos humanos: la formación del empleado público y la investigación y estudios de la problemática general de las administraciones públicas y su concreción en el caso valenciano.

En relación con la formación de personal se desea priorizar su rentabilidad como inversión en capital humano, directamente aplicable al «proceso productivo». En tal sentido, la importancia relativa de las administraciones públicas valencianas, en términos económicos y de población ocupada, justifican crecientes acciones en materia de formación/inversión en recursos humanos, como factor exógeno de aumento de su eficacia, productividad y competitividad.

Respecto al área de investigación y estudios, se considera fundamental la aplicación de los conceptos y las teorías sobre innovación y desarrollo (R&D) en el ámbito de lo público, para impulsar los procesos de cambio, racionalización y aumento de la competitividad de las administraciones públicas valencianas.

La organización del IVAP, se estructura en tres servicios: la Escuela Valenciana de Administración Autonómica, la Escuela Valenciana de Administración Local y el Servicio de Estudios. Por lo tanto, el IVAP no va a gestionar en el futuro, como hasta ahora lo venía haciendo, la selección de personal de nuevo ingreso de la Administración de la Generalitat. Los motivos de este cambio son múltiples.

Una primera razón para que esta competencia no fuera asignada de nuevo al IVAP era la de mejorar los procesos selectivos, dotándoles de una mayor unidad de gestión. Así, al ser la actividad de selección, en cuanto a contenido de pruebas, una función que depende, directa y objetivamente, de la clasificación de puestos de trabajo, se consideró que la unidad de gestión de ambos aspectos mejoraría notablemente el resultado final de la selección. De esta manera no se produce una disociación entre la clasificación objetiva de los puestos de trabajo (requisitos, conocimientos, funciones, perfil...), realizada por la Dirección General de la Función Pública y la selección de personal y confección de las correspondientes pruebas, realizadas, hasta ahora, por otro centro gestor, el IVAP.

También la previsión de efectivos de personal a medio y largo plazo (es decir, las ofertas de empleo público), la redistribución, en su caso, de efectivos y la mejor utilización de los recursos humanos de la Generalitat Valenciana se pueden hacer con mejor criterio desde un «observatorio» privilegiado, como es la Dirección General de la Función Pública, y no desde otro centro gestor que no conoce las auténticas necesidades del personal de nuevo ingreso.

Otra consecuencia deseada de esta nueva estructuración es la disminución del gasto, ya que se ha suprimido el servicio de selección del IVAP y sus funciones se han añadido a un servicio ya existente en la Dirección General de la Función Pública.

En este orden de cosas, el Institut Valencià d'Administració Pública no sólo ha cambiado su naturaleza jurídica, de organismo autónomo de carácter administrativo a dirección general, para simplificar el aparato administrativo de la Generalitat, sino que también ha disminuido cuantitativamente sus efectivos humanos y sus presupuestos económicos, convirtiéndose en una organización más eficiente y que cumple escrupulosamente con el principio de máxima economía.

Respecto a la escuela Valenciana de Administración Local, principal novedad de la estructura actual del IVAP, su justificación cabe buscarla en diversos frentes.

Así, en primer lugar la Generalitat Valenciana, a través de su Estatuto de autonomía, tiene plenas competencias en materia de régimen local, que implica su prolongación, en el caso concreto del Institut Valencià d'Administració Pública, en materias de formación, selección y estudios.

En segundo lugar la movilidad, en su caso, de funcionarios de una Administración a otra; la previsión contenida en la Ley valenciana de la Función Pública, respecto a un régimen jurídico lo más unitario posible, entre el personal de la Comunidad Autónoma y el de la Administración local valenciana, así como motivos de racionalidad, hacían necesario la creación de este nuevo servicio.

Por último, una visión no endogámica de la Administración de la Generalitat, y la voluntad de servicio a la Administración local valenciana, implicaban la existencia de una escuela específica y apropiada a las características diferenciales de las corporaciones locales.

Ello, además, permite a la Generalitat Valenciana, a través del IVAP y mediante el derecho de coordinación que a aquélla le atribuye el actual derecho autonómico, la ordenación y el establecimiento de directrices generales sobre centros de formación pertenecientes a las administraciones locales valencianas, y muy concretamente de las diputaciones provinciales.

De otra parte, la selección de personal propio de las corporaciones locales podrá llevarse a cabo por el Institut Valencià d'Administració Pública, de acuerdo con nuestro derecho autonómico y concretamente por la regulación de la normativa valenciana en materia de función pública.

En resumen, la responsabilidad de la Generalitat Valenciana, en consonancia con las competencias del Estatuto de autonomía, extiende también su ámbito de actuación a los cerca de 35.000 empleados al servicio de las administraciones locales valencianas, a través de la Escuela Valenciana de Administración Local.

Todos los cambios expuestos más arriba han permitido resituar al IVAP en un espacio más propio y específico a sus misiones y finalidades y, por tanto, redescubrir su auténtica y genuina vocación al servicio de la formación de personal (autonómico y local), así como a la investigación, los estudios y la documentación en materia de administraciones públicas, con especial énfasis en la realidad valenciana.

En conclusión, el IVAP desea ser percibido y visto por la sociedad y las administraciones valencianas, a las que sirve, como un centro destinado fundamentalmente a la formación y a la investigación, frente a la etapa anterior cuya proyección exterior estaba excesivamente polarizada en los aspectos casi exclusivos de la selección de personal de la Administración de la Generalitat.