

**UNIVERSIDAD DE
SALAMANCA**

FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
FINANCIERO Y PROCESAL



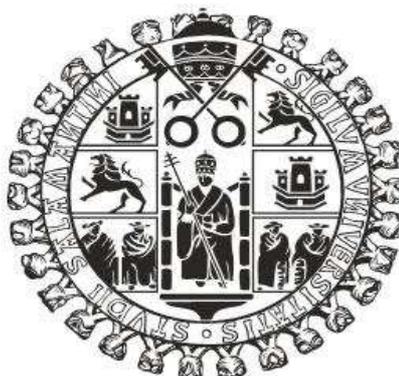
TESIS DOCTORAL

**MODELOS DE EVALUACIÓN DE LA
CALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES
DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN MEXICO Y EN ESPAÑA.**

GUSTAVO AGUILERA IZAGUIRRE

Salamanca, 2010

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
FINANCIERO Y PROCESAL



**MODELOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD
DE LAS ORGANIZACIONES DEPENDIENTES DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO Y
EN ESPAÑA.**

Tesis doctoral presentada por Don Gustavo Aguilera Izaguirre para obtener el grado de Doctor en Derecho, dirigida por el Prof. Dr. Pedro T. Nevado-Batalla Moreno, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca,

Fdo. Gustavo Aguilera Izaguirre

Fdo. Dr. Pedro T. Nevado-Batalla
Moreno
V. B°. Director

Salamanca, 2010

Agradecimientos

Gracias Señor Dios, porque hasta aquí tu me has ayudado y porque separado de ti nada puedo ser.

A todas aquellas personas e Instituciones que me permitieron obtener la información necesaria y más para la elaboración de esta Tesis.

A la Universidad Autónoma de Tamaulipas, a través del Sr. Rector José María Gutiérrez Leal por la Beca otorgada y a la Dra. Teresa de Jesús Guzmán Acuña, Representante de PROMEP, por la autorización y apoyo, de haber realizado mis estudios de doctorado en España.

A la Universidad de Salamanca, a mis Profesores del Programa de Doctorado “Aspectos Jurídicos y Económicos de la Corrupción” y Máster en “Corrupción y Estado de Derecho”, por cada una de sus enseñanzas.

Pero de forma muy especial, al Dr. Pedro T. Nevado Batalla Moreno, por su apoyo y dirección y que gracias, a su calidad, no solamente profesional, sino además, humana, hoy puedo ver cristalizado una de mis metas con la finalización de mi tesis.

DEDICATORIA

A mis papas *Fernando y Teresita*, a quienes debo lo que soy y porque precisamente en todo este tiempo, cuando mas necesitábamos estar juntos, mas lejos nos encontrábamos, pero gracias a Dios, hoy podemos decir que ha valido la pena.

A mis hermanos, quienes siempre me han apoyado, en todo momento.

A mis Abuelitas Pepa y Vero que durante este tiempo, se marcharon y no pudimos despedirnos, pero sé que estarán orgullosas de mí.

A Rosy por acompañarme en este camino, por los buenos momentos vividos, pero sobretodo por acompañarme en los momentos difíciles, que hicieron que no declinara.



ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS	15
INTRODUCCION	17
CAPITULO I.- DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA	
1.1.-Consideraciones previas	25
1.2.-Concepto de la Administración pública como prestadora de servicios Públicos	27
1.3.-Aproximación a los perfiles de la Administración Pública de México y España	35
1.4.-Distinción entre Administración y Gobierno	47
1.5.-Naturaleza y fines de la Administración Pública	48
1.6.-Concepto de Servicio Público y su régimen en México y en España	50
1.6.1.-Régimen Jurídico del servicio público en México	54
1.6.2.-Régimen Jurídico del servicio público en España	58
CAPITULO II.-PROCESO DE MODERNIZACION DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	
2.1.-Consideraciones Previas	65
2.2.-Concepto de Burocracia	66
2.3.- Modelo Burocrático	70
2.4.- Receptividad de la Administración Pública	79
2.5.- Modernización de la Administración Pública	84
2.6.- La Nueva Cultura de la Gestión Pública	92
2.6.1 Definiendo la Nueva Gestión Pública	95
2.6.2 Origen de la Nueva Gestión Pública	102
2.6.3 Características de la Nueva Gestión Pública	109
a) Orientación al Cliente	110



b) Administración por Contratos	111
c) Sistema por Competencia	113
d) Rendición de Cuentas	114
e) Tecnologías de la Información	116
f) Descentralización	117
2.7.- Críticas a la Nueva Gestión Pública	119

CAPITULO III.- LA CALIDAD COMO PARAMETRO DE ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

3.1.-Origen y Evolución histórica de la Calidad.	125
3.1.1.- Calidad en la Época Artesanal	126
3.1.2.- Calidad en la Época Industrial	127
a) Etapa de Inspección	128
b) Etapa de Control estadístico de la Calidad	129
c) Etapa de aseguramiento de la Calidad	130
3.2.-Concepto actual de Calidad	136
3.2.1.- Consideraciones Previas	136
3.2.2.- ¿Qué es la Calidad?	137
3.2.3.- La Calidad en la Administración Pública	145
3.2.4.- La Calidad en los Servicios Públicos	150
a) Ciudadano, Usuario, Cliente	158
3.3.- Eficacia y Eficiencia	162
3.4.- Elementos comunes de la Administración con la Calidad Total de las empresas	164

CAPITULO IV.- EXPERIENCIA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

4.1.- Consideraciones Previas	173
4.2.- Desarrollo de la Calidad en España	174
4.2.1 Plan de modernización de la Administración General del Estado	177



4.2.2 Fases del Plan de Modernización	181
4.2.2.1 Primera Fase	181
4.2.2.2 Segunda Fase	183
a) Los planes de empleo	183
b) La reducción de Coste	184
c) Observatorio de la Calidad	184
4.3.- Cartas de Servicios	189
4.3.1 Concepto	189
4.3.2 Origen de las Cartas de Servicios	192
4.3.3 Cartas de Servicios en España	195
4.3.4 Premios a las Mejores Practicas y Premio a la Calidad en la AGE	201
4.4.- Administración electrónica en España	205
4.4.1 Consideraciones Previas	205
4.4.2 Concepto de Administración electrónica	207
4.4.3 Desarrollo de la Administración electrónica	209
4.4.3.1 Plan Moderniza	213
a) Reforma de la Administración Periférica	216
b) Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos	217
c) Sección de la Calidad en las Administraciones Públicas	222
4.4.4 Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos	222
4.4.5 DNI electrónico	224
4.4.6 Ley de la Firma Electrónica	227
4.4.7 Red de Oficinas Integradas (RED 060)	230
4.5.- Simplificación Administrativa	231
4.5.1 Concepto de Simplificación Administrativa	231
4.5.2 Herramientas de Simplificación	232
4.5.3 Desarrollo de la Simplificación Administrativa	233
4.5.4 Ventanilla Única	235
4.5.5 Ventanilla Única Empresarial	238



4.6.- Función Pública	240
-----------------------	-----

CAPITULO V.- EXPERIENCIA DE LA CALIDAD EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

5.1.- Consideraciones Previas	251
5.2.- La experiencia de la Calidad en la Administración Pública en México	252
5.2.1 Reforma Administrativa	252
5.2.2 Modernización e Innovación	257
5.3.- Período 1982- 1988	257
5.4.- Período 1989-1994	260
5.4.1 Programa General de Simplificación de la Administración Pública General	261
a) Desconcentración y descentralización	262
b) Desregulación Administrativa	262
c) Agilización de Trámites	262
d) Modernización Integral de los Sistemas de atención al Público	263
5.5.- Período 1994- 2000	263
5.5.1 Programa de Mejoramiento de la APF	264
5.6.- Período 2000- 2006	265
5.6.1 La Agenda de Buen Gobierno	268
a) Cartas compromiso al Ciudadano y los Premios a la Calidad	269
b) Modelo de Calidad Intragob.	272
c) Administración electrónica y Sistemas de Información al Ciudadano	274
d) Trámites con el Gobierno Mexicano	284
5.6.2 Simplificación Administrativa	285
a) Sistema de Apertura Rápida de empresas	287
b) Normatecas	287
c) Comités de mejora regulatoria interna	288
d) Metodología del lenguaje ciudadano	288



5.7.- Periodo de 2007-2012	289
5.7.1 Agenda del Gobierno electrónico	290
a) Estrategias y Líneas de acción	291
b) Resultados Favorables	293
c) Reconocimientos Nacionales e Internacionales para el e-Gobierno Mexicano	294
5.8.- Servicio Profesional de Carrera	295

CAPITULO VI.- MODELOS DE EVALUACION DE
LA CALIDAD DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA
EN MEXICO Y EN ESPAÑA.

6.1.- Consideraciones Previas	313
6.2.- Concepto de Evaluación	314
6.3.- Sistemas de Calidad	318
6.4.- Sistemas de aseguramiento de la calidad	320
6.4.1- Certificación y Autoevaluación	320
6.5.- ISO	322
6.5.1.- Concepto	322
6.5.2.- NORMAS ISO 9000	322
6.5.3.- Origen y Desarrollo	324
6.5.4.- La Certificación de la Calidad según las Normas ISO 9000	327
6.6.- Norma UNE-EN-ISO 9004-2 1991	329
6.6.1.- Definición	329
6.6.2.- Origen y Desarrollo	329
6.7.- Modelos de Evaluación	331
6.8- Modelo EFQM de Excelencia	332
6.8.1.- Definición	332
6.8.2.- Origen y Desarrollo	333
6.8.3.- Estructura	334
6.8.4.-El Modelo EFQM en la Administración Pública Española	337
6.8.4.1.- Comunidad de Madrid	342



6.8.4.2.- Generalitat Valenciana	343
6.8.4.3.- Ayuntamiento de Alcobendas	343
6.8.4.4.- Otros casos	344
6.9.- El Marco Común de Evaluación (CAF)	345
6.9.1.- Definición	345
6.9.2.- Origen y Desarrollo	345
6.9.3.- Estructura	347
6.9.4.- El Modelo CAF en España	348
6.10.- Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM)	349
6.10.1.- Definición	349
6.10.2.- Origen y Desarrollo	349
6.11.- Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión	356
6.11.1.- Definición	356
6.11.2.- Origen y Desarrollo	358
6.11.3.- Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ)	358
6.11.4.- Iberqualitas	362
6.11.5.- Premio Iberoamericano de la Calidad	363
6.10.2.- Objetivos	365
6.11.6.- Estructura	366
6.12.- Modelo de Calidad INTRAGOB	367
CONCLUSIONES.	373
BIBLIOGRAFÍA	385



ABREVIATURAS.

AGE:	Administración General del Estado.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
CAF:	Marco Común de Evaluación
CC AA:	Comunidades Autónomas.
CE:	Constitución Española de 1978.
CITCC:	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
EFQM:	Modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad
EVAM:	Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora.
IFAI:	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública.
ISO:	Organización Internacional para la Estandarización
LAE:	Ley 11/2007 de 22 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
LFTAIPG:	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
LOACE:	Ley de Organización de la Administración Central del Estado, de 16 de agosto de 1983.
LOAPF:	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOFAGE:	Ley 6/1997 de de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 1997.
LRJPAC:	Ley 30/1992 de de 26 de noviembre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 1992.
MAP:	Administrativo Común, de 1992.
NMX:	Ministerio de Administraciones Públicas.
NOM:	Norma Mexicana de Calidad.
OCDE:	Norma Oficial Mexicana
PND:	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
RD:	Económico.
SFP:	Plan Nacional de Desarrollo.
SPC:	Real Decreto. Secretaría de la Función Pública Servicio Profesional de Carrera



INTRODUCCION

El fin principal de toda Administración Pública es la satisfacción de los intereses de la ciudadanía. La manera para el logro de tal propósito es a través de los servicios públicos. Servicios públicos los cuales hoy en día son demandados, por los ciudadanos, con calidad. La sola satisfacción de los intereses de los ciudadanos ya no es suficiente se requiere para ello, además, que sea en condiciones optimas.

El argumento por el cual se ha llegado a establecer que se requiere de calidad en la Administración Pública, es porque se considera, que la Administración Pública se ha llegado a observar como poco eficaz, eficiente y con escasa participación de la ciudadanía. Ante esta situación surge la necesidad de cambio en toda la estructura de la actividad administrativa con fin de hacerle frente a dicha situación. Para la solución de los problemas existentes se empezaron programas de reforma o de modernización de la Administraciones Públicas con el propósito de que exista una mayor eficacia, eficiencia y participación de la ciudadanía en el mejoramiento de la misma.

El surgimiento de nuevos paradigmas como el de la Nueva Gestión Pública tenía ese propósito de cambio de organización de la Administración Pública. Con esta nueva forma de organización, se buscaba la introducción de prácticas realizadas en el sector privado que, en comparación con el sector público, daba mayores y mejores resultados. Los objetivos de esta Nueva Gestión Pública es la existencia de una mayor flexibilidad, nuevas formas de gestión, el establecimiento de objetivos en cada una de las estructuras de la Administración Pública y el cumplimiento de los mismos. Es importante señalar que estas prácticas serían incorporadas al



sector público acorde a su naturaleza, ya que entre otras cosas, la finalidad que persiguen es distinta, mientras que en el sector privado de forma general podemos afirmar que el fin que persiguen es el lucro; en la Administración Pública es la satisfacción del interés colectivo.

Ahora bien, hemos dicho que dentro de los objetivos que se plantea la Nueva Administración Pública es la existencia de mayor eficacia y eficiencia en la misma, pero además se plantea que sea una administración de calidad. La calidad a partir de ese momento viene hacer un término nuevo e importante en el lenguaje administrativo, ya que, cierto es, que el término calidad existe mucho antes pero dentro de lo que podemos llamar el sector industrial, siendo este su origen. La calidad en este sector es entendida como las características que debía de reunir el producto destinado al cliente, es decir el producto debía reunir las características necesarias de tal manera que respondiera a las expectativas del cliente, de esa manera se podía decir que se había cumplido con el objetivo del mismo. Luego al incorporar las formas de gestión privada al sector público se incorpora también un nuevo elemento en los servicios públicos, y es precisamente el de proporcionar servicios públicos de calidad a los ciudadanos.

Todo lo anterior, es lo que a grandes rasgos en materia de Modernización e implementación de Calidad se ha desarrollado en España y en México. Todo ello como consecuencia de la demanda por parte de los ciudadanos, hacia los gobiernos por la existencia de más y mejores servicios de calidad. Ante ello, y con tal de dar respuesta a estas demandas han procurado por mejorar la Administración, atendiendo a la eficacia y a la eficiencia de actuación de las Administración Pública, mejorar y elevar la calidad de los servicios públicos, y el de promover mejores prácticas e innovadoras.



El presente Trabajo de Investigación trata de analizar administraciones como la de México como la de España están implicadas en una serie de profundos cambios y transformaciones con las que, en principio, tratan de mejorar la prestación de servicios públicos, así como adaptarse a los cambios de entorno existentes en las sociedades contemporáneas. En principio el término cambio supone o se encuentra relacionado con algo bueno o positivo, en el desarrollo del presente trabajo veremos si estos cambios o transformaciones han sido positivos en su integración o incorporación a las Administraciones Públicas, e incluso si no ha sido un proceso inverso, en la que habría que observar si ha sido la sociedad tanto en México como en España, si ha sido posible que ésta se haya adaptado a esos cambios.

De esta manera, se pone de manifiesto un dato de importancia capital: los modelos políticos y administrativos han de construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas. En cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano. La legitimación de la Administración pública, lo sabemos bien, ha de basarse en los resultados, en la capacidad de la acción pública para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo cual implica inevitablemente dar prioridad a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos considerados como destinatarios, siempre desde el contexto del principio de legalidad y teniendo presente que la función de la Administración se justifica en la medida en que sirve con objetividad.

El propósito de esta investigación no es formular una propuesta o un nuevo paradigma para la Administración Pública tanto del Gobierno Español o del Mexicano; esta investigación está más orientada a el debate teórico, al análisis y descripción de



las condiciones no solamente pasadas sino actuales, incluso las que están por venir en la Administración Pública de ambos países, buscando establecer nuevas formas de atender a las demandas de los ciudadanos con calidad. Se reconoce, sobre todo, la importancia de los procesos de modernización o reforma en la Administración pública. También, se señalan los avances que se han dado en la materia tanto en México, como en España, con base en ello, se puede apreciar cuáles son los aspectos reales y de qué tipo, para de esta forma ambos países puedan contar con ello; así como, los modelos de evaluación de calidad existentes, y que son aplicados tanto en la administración tanto de España como en México.

La estructura de la Investigación está conformada por seis capítulos en los cuales se desarrolla el presente trabajo, partiendo desde conceptos básicos y mostrando la evolución e incorporación de la Calidad en las Administraciones Públicas de México y España, hasta llegar a las conclusiones de la misma.

En el Capítulo I se estudia a la Administración Pública comenzando por su definición delimitándose por diversos principios y criterios jurídicos políticos y administrativos, señalando también su naturaleza y fines. Asimismo se aborda el estudio de los Servicios Públicos analizando su régimen jurídico.

En el capítulo II se aborda lo que hemos titulado como el proceso de modernización de las Administraciones Públicas, estudiando los diferentes modelos por los cuales ha pasado la Administración Pública desde el modelo burocrático, pasando por la etapa de reforma o modernización, hasta la implementación del llamado paradigma de la Nueva Gestión Pública; observando en cada uno de ellos las características principales, destacando sus ventajas y desventajas.



En el Capítulo III se estudia a la Calidad como parámetro de actuación de la Administración Pública, desde los orígenes de la misma pasando por diferentes etapas, hasta su conceptualización dentro del contexto de la Administración Pública y su incorporación en la misma.

En el Capítulo IV y V se aborda el estudio de la aplicación de la Calidad en la Administración Pública de España y México, destacando los programas llevados a cabo por cada gobierno para la modernización de cada Administración poniendo énfasis en la calidad, destacando algunos de los instrumentos implementados como son la regulación de las Cartas de Servicios, como aquellos documentos que difunden los compromisos de calidad e informan de las prestaciones y los derechos de los ciudadanos en cada servicio público. Siendo, igualmente, el medio idóneo para contrastar la oferta que cada órgano, organismo o unidad provee a sus usuarios en particular y a los ciudadanos en general. Otras acciones llevadas a cabo por ambos países y que son abordadas en estos capítulos de proceso de modernización, son el sistema de Premios a la Calidad de los servicios públicos; el establecimiento de la incorporación de nuevas tecnologías en la Administración electrónica; la simplificación administrativa; desarrollo de Ventanillas Únicas y establecimiento de un servicio civil de carrera.

En el Capítulo VI se aborda el tema relacionado la evaluación de la calidad de los servicios. La evaluación de la calidad en la gestión debe basarse en instrumentos ampliamente contrastados, como lo es el Modelo Europeo de Excelencia en la Gestión adaptado al Sector Público (Modelo EFQM Sector Público), elaborado por la Fundación Europea de Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management). El Modelo EFQM Sector Público es un medio ordenado y sistemático de autoevaluación y que permite la evaluación externa para la mejora



de la calidad de los servicios. Se contempla además otros modelos de calidad ad hoc, como el CAF (Common Assessment Framework), elaborado por el Instituto Europeo de Administración Pública siempre y cuando sea posible expresar los resultados en términos del Modelo EFQM Sector Público, con objeto de establecer comparaciones entre Administraciones y optar a los Premios a la Calidad de los servicios públicos; Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y además en el caso de México el Modelo de calidad INTRAGOB. Asimismo, el Sector Público encaja en las actuaciones necesarias para dotar de un enfoque de gestión basado en procesos, conforme precisan las normas de calidad de la familia ISO, con lo que se promueven y mantienen las prácticas gestoras orientadas a resultados ya existentes en el seno de algunos órganos y unidades de la Administración. Tanto los Premios a la Calidad, como las Cartas de Servicios, la autoevaluación y la evaluación, se enmarcan en la estrategia global de mejora de la calidad de los servicios prestados y van dirigidos a todos y cada uno de los órganos, organismos y unidades.

En este trabajo, presentamos un análisis crítico del concepto de calidad, describiendo el proceso que ha seguido su incorporación a la gestión pública, a fin de presentar un enfoque adecuado a los retos de la modernización administrativa del Estado, considerándola, al mismo tiempo, como una oportunidad para la transparencia y la mejora continua de las instituciones del sector público, así como los modelos de evaluación de la misma, dentro de la Administración Pública.



CAPITULO I

DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA



CAPITULO I

DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Sumario: 1.1.-Consideraciones Previas 1.2.- Concepto de Administración Pública como prestadora de los servicios públicos. 1.3.- Naturaleza y Fines de la Administración Pública. 1.4.-Aproximación a los perfiles de la Administración Pública en México y en España. 1.5.- Servicio Público y su régimen jurídico en México y en España

1.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

La característica principal del Estado de Derecho es la existencia valida de de sus normas jurídicas, así como la prolongación del orden que deriva de ellas. Una sociedad organizada política y jurídicamente con fines trascendentes, requiere que sus leyes anticipen una forma de gobierno, la estructura orgánica del mismo, la competencia de cada uno de esos órganos y las atribuciones de sus diferentes partes e integrantes para la consecución de los objetivos que le fijen dichas normas.

En nuestro sistema político, en donde todos participamos, o sea la voluntad general, elige y renueva de manera periódica algunas de las funciones que las leyes consideran de elección popular. Dichas normas que se aplican tanto a la elección como al gobierno son de índole público, porque todo lo relacionado con gobierno es de interés común, en cuanto a los fines que se persiguen, el orden que establecen y los sujetos que regulan. Así, el Derecho siendo creación humana, cumple los fines para los cuales lo crea la sociedad, que coincide con los del Estado: orden público, justicia y bien común.



Al Derecho Administrativo corresponde al ámbito del poder Ejecutivo, que se compone de normas que establecen la organización del Poder Ejecutivo; la cual se divide en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal, Secretarías de Estado y sus órganos desconcentrados y organismos centralizados, cada una de las atribuciones de las mismas y las obligaciones a que las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución las imponen, el régimen disciplinario de los servidores públicos, el régimen de responsabilidades y patrimonial de los servidores públicos del Estado y las que tienen que ver con la justicia administrativa que incluye los órganos jurisdiccionales, competencia, integración, procedimientos y el cumplimiento de resoluciones.

Por ello la Administración Pública, que mantiene una constante interacción con la sociedad, a través por ejemplo, de la prestación de servicios públicos, no puede de ninguna manera tratarse de una organización fija e inalterable, sino que tiene que irse adaptando a las nuevas demandas de la sociedad y con ello mantenerse actualizado.

Por ese motivo la Sociedad, junto con el mismo Poder Ejecutivo y el Legislativo, que es el que lo provee de las leyes necesarias para el cumplimiento de sus funciones, tienen la responsabilidad de implicarse en los asuntos de gobierno y de observar su estricto apego a la Ley.

Para el desarrollo de nuestra investigación es importante, no solamente, definir lo que significa la Administración Pública; resulta importante además establecer su naturaleza y determinar cuáles son los fines que persigue, además de la evolución de la Administración Pública en el establecimiento de instrumentos para el mejoramiento de los servicios públicos dirigidos a la sociedad.



1.2 CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PRESTADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La Separación de funciones del Estado aparece ya en el Estado Absoluto. En el año 1749, en los tiempos de Federico II de Prusia, se inicia la distinción entre los asuntos de gobierno y los asuntos de justicia. Pero fue la Revolución Francesa la que consagro definitivamente la división de poderes que Montesquieu había preconizado en 1748. Así separado el poder judicial y el legislativo, el poder que quedaba en manos del monarca era el llamado poder o función ejecutivo.¹

La función ejecutiva llamada también de mando, es la más activa del Estado, la más intensa. La mayor parte de los fines estatales se alcanzan por esta vía y, en consecuencia la organización mas grande, compleja y costosa de aquél se encuentra al servicio de esta función, que en época de crisis concentra todos los poderes.

Cuando se habla de poder ejecutivo se barajan dos conceptos en el incluidos, el de gobierno y el de administración, el correspondiente a la función pública y a la función administrativa. Porque a través de este poder se realizan la acción política, o actos de gobierno, al lado de otros actos referidos a la gestión de servicios públicos. Los primeros son los actos políticos, los segundos los actos administrativos. De ahí se deduce que la función de gobierno atiende a los intereses nacionales y la administrativa a los asuntos corrientes del público. En la actualidad las democracias modernas intentan separar en lo posible la actividad administrativa de la política, en el sentido de

¹ LÓPEZ-NIETO, Francisco, *La administración Pública en España*, 1ª. Edición, Barcelona, Editorial Ariel, 1989, Pág.265.



independizar la marcha de los servicios públicos de los asuntos de gobierno que preocupan a los partidos.

Para el inicio del presente trabajo de investigación, es importante antes que nada ver las diferentes definiciones de Administración Pública objeto de este estudio, atendiendo a las distintas disciplinas o enfoques principales de estudio como el jurídico, técnico o político.

Podemos comenzar por preguntarnos ¿Qué es administrar?, y ¿Qué es administración en sentido genérico?; son cuestiones importantes que trataremos de precisar a continuación.

El vocablo administrar (*administrare*) encuentra su origen en las expresiones latinas *ad*: “a” y *ministrare*: “servir”. Entre las distintas acepciones que tiene este vocablo se encuentran las siguientes: “gobernar, regir, aplicar”, además del de “servir o ejercer algún ministerio o empleo”. Asimismo puede significar “suministrar”, vocablo que proviene del latín *sumministrare* y que significa: “proveer a uno de algo que necesita”.²

La palabra Administración reúne significados diferentes que lo hacen un término ambiguo, así por ejemplo podemos señalar que la administración es la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial ó el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función, es decir el conjunto de personas con una mandato de

² Para MARTÍNEZ VERA Rogelio, en su obra *Nociones de Derecho Administrativo*; Editorial Banca y Comercio, México 1972, el concepto de administración es multivoco y por ello conduce a confusiones plenamente justificadas pues este término ha sido estudiado atendiendo a su etimología o a su caso común y corriente. En este caso desde este punto de vista, administración nos da la idea de servicio, de realizar algo en relación a un fin. En uso común y corriente, administrar significa cuidar, proteger, fomentar, atender, proporcionar o conservar algo.



gobierno público o privado quienes componen los órganos de gobierno ya sea como instituciones (administración municipal, provincial, etc.) ya sea como específica coalición política, en el caso de una administración pública, o el consejo de administración, en el caso de una sociedad privada y el conjunto de organizaciones públicas que gestionan un sector de actividades, o sea, los aparatos administrativos públicos al servicio del poder ejecutivo, como ministerios, consejerías o departamentos de un ente local o una región.³

Otra de las definiciones más conocidas de la administración pública que si bien, tuvo mucha difusión por su sencillez, no constituye una definición suficientemente explicativa, al referirse a ella como “el gobierno en acción”. Por ello un concepto más elaborado tomando en cuenta las anteriores definiciones es la de establecer que la administración es la parte del estado encargada de dotar a la sociedad de servicios públicos así como dirigirla políticamente. Se puede entender a la administración pública como el brazo ejecutor de las tareas de gobierno. En esta definición no hay que ver una separación tajante entre política y administración pública sino por el contrario, estas vertientes son parte del mismo proceso general del ejercicio gubernamental.

En este caso que hablamos de muchas de las acepciones, si podemos concluir que la administración es la acción organizativa que se da para conseguir determinados fines mediante el empleo de ciertos instrumentos. En este sentido genérico, podemos decir que este fenómeno puede presentarse tanto en el terreno individual (humano y animal) así como en el colectivo (público o privado). Esa es la razón por la que se ha llegado a considerar que la administración es el medio esencial del hombre para organizar su

³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Madrid, 2001



vida y planear su desarrollo. Así el hombre se organiza para vivir y alcanzar determinados propósitos y mediante el uso de ciertos medios se esfuerza para conseguirlos.

Este fenómeno administrativo humano colectivo puede dividirse a su vez en administración pública, social y privada. En este caso estamos en presencia de un fenómeno bastante complejo en el que pueden intervenir muy variadas disciplinas. En este caso solo me referiré al estudio de la administración pública como fenómeno organizacional humano colectivo público.

Establecimos que las nociones anteriores son referencias en sentido general acerca de lo que significa la administración, ahora toca ver de manera más específica los conceptos de la administración pública, sin dejar de tomar en cuenta por así decirlo características antes señaladas en las definiciones anteriores.

El sujeto de derecho dotado de poder administrativo (el estado, la comunidad autónoma, el municipio) es una persona administrativa o administración pública. Los sujetos administrativos o administraciones públicas, determinan la existencia de un derecho específico para su regulación, que recibe el nombre de derecho administrativo. La actividad de dichos sujetos es administrativa o se le considera tal, por el simple hecho de proceder de ellos, y no por reunir especiales características.⁴

Desde el punto de vista de la teoría de la organización administrativa concibe a la administración pública como una organización; organización humana que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y

⁴ BOSQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, 5ª edición, volumen I, instituto de estudios de administración local Madrid 1985. Pág. 55 y 56.



mediante la utilización e interacción de los diversos sistemas, procedimientos y mecanismos y recursos con que cuenta. Dicha organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes, como las siguientes: el proceso de toma de decisiones; la planeación y programación de actividades; el presupuesto; la administración eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros; las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática; la contabilidad; la evaluación y el control.

Como señala PAREJO esencialmente la administración es una organización y un poder públicos, establecidos para servir con objetividad a los intereses generales. Se configura así un sujeto establecido por el orden constitucional para la realización de fines (los intereses generales) que no le son propios, mediante una actuación enteramente determinada por el derecho, para lo que se le dota de un conjunto de medios personales y materiales. En resumen, la administración, ante todo, es una organización conformada por un conjunto de medios personales y materiales, que tiene programada su actuación para garantizar la efectividad en el plano de la realidad de los valores, los bienes, etc.; en definitiva los objetivos consagrados y protegidos por el ordenamiento jurídico, sujeta en todo momento al Derecho Administrativo.⁵

CARRILLO FLORES señala que la administración es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco de derecho, las exigencias de la técnica y orientación política. A su vez resulta interesante al destacar elementos del concepto tales como: como una acción humana planificada para la obtención de fines; una

⁵ PAREJO, L; JIMÉNEZ BLANCO, A. Y ORTEGA, L, *Manual de Derecho Administrativo*, Vol.1, quinta edición.; Madrid, Editorial Ariel, 1998.



actividad continua en el desarrollo de dicha acción y la persistencia en el propósito; así como una jerarquización de valores y prioridades. Comprende así mismo elementos de carácter: a) técnico: sistemas mecanismos y procedimientos para administrar recursos y para elevar la eficiencia administrativa; b) Político: aplicación de políticas gubernamentales y administración gubernamental, y c) jurídico el derecho positivo regulador de la organización y funcionamiento de la administración pública.⁶

SERRA ROJAS, por su parte opina que es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de los interés público con elementos tales como: un personal técnico preparado; un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de la prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.⁷ En este mismo sentido coincide BOBBIO al establecer que la administración pública es la actividad que realizan los órganos del Estado para la satisfacción de intereses colectivos. Por lo tanto el fin primordial por el cual la administración pública justifica su existencia es el logro del interés colectivo.⁸

Otros autores como Ríos Elizondo señalan que las administración Pública es la actividad coordinada, permanente y continua que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de los servicios públicos, materiales y culturales, por lo cual dicho poder establece la organización y los métodos más

⁶ CARRILLO FLORES, ANTONIO; *Derecho Administrativo*, undécima edición, México; 1966, p. 90

⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*; séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1976.

⁸ BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, México, siglo XXI, 1976



adecuados, todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y criterios eminentemente prácticos.⁹

El concepto de administración Pública puede distinguirse desde el punto de vista objetivo y subjetivo. Podía decirse que la Administración en sentido objetivo, es en la práctica el instrumento en manos del gobierno para plasmar en obras los ideales y los programas políticos. Una vez más señalarse que política y administración, aunque distintas, son actividades inesperables, porque como se ha llegado a decir. La administración en sentido objetivo, es una persona, persona jurídica como ente capaz de derecho y obligaciones distinto del hombre, como sujeto de derecho.¹⁰

Desde el punto de vista objetivo la Administración es, pues una actividad del Estado que comprende parte de la actividad del llamado poder ejecutivo. El diccionario de la Real Academia española lo define, en este sentido, como una precisión extraordinaria, cuando dice que él la acción de gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y el fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

La Administración Pública en sentido subjetivo hace referencia, al conjunto de sujetos a través de los cuales actúa. López-Nieto señala al respecto el estar de acuerdo en que la administración pública considerada desde el punto de vista subjetivo, no es solamente un conjunto ordenado de órganos que

⁹ RÍOS ELIZONDO, Roberto; *El acto de gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975 pp.365.

¹⁰ La administración es una persona jurídica y no distinta a la del Estado. El hecho de que se hable siempre de personalidad de la Administración y no de la del Estado, obedece a que es la primera la que aparece como titular de sus bienes, la que dispone de ellos, la que responde civilmente por la gestión de los servicios, la que resulta demandada ante los tribunales.



se integran en el poder ejecutivo y una serie de entes públicos menores encuadrados en él de manera indirecta. Todos ellos van a realizar, a través de sus titulares, que son personas físicas, esa actividad de carácter heterogéneo, que han dado a llamar actividad administrativa.¹¹

Es decir, la administración pública es el elemento material llamado poder ejecutivo y su estructura orgánica, pero también la actividad como actos, omisiones y conductas que desarrolla ese elemento material a través de los servidores públicos legítimos y legalmente nombrados o designados que materializan lo que la Constitución y las leyes y reglamentos que emanan de ella, ordenan y disponen a efecto de no paralizar la función pública.

La Administración ha sido definida como la toma de decisiones, planeación de trabajo para ser hecho, formulando objetivos y desafíos, estableciendo y revisando empleos, ejerciendo controles y otras funciones presentados por los gobiernos ejecutivos y supervisores. Esta es la parte acción del gobierno, el cual quiere decir que los retos y desafíos del gobierno son realizados.¹²

La Administración Pública es básicamente el lado administrativo del gobierno, una parte del ejecutivo, opuesto al poder legislativo y judicial. Así es referido ocasionalmente como el poder administrativo, indicando con este poder, como la capacidad

¹¹ En el *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa. Sexta edición, 1993. Señala que "...la administración pública se entiende, generalmente, como aquella parte del poder ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos"

¹² BARBER, Michael, *Public Administration*, 3ª edición, Macdonald and Evans, London, Falta año, Pág. 6.



de influenciar y tomar decisiones tanto de los administradores como de los políticos.¹³

1.3.-APROXIMACIÓN A LOS PERFILES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y EN ESPAÑA.

Expuestos algunos conceptos de lo que es la Administración Pública, veamos ahora como desarrolla en el contexto jurídico tanto de México como de España, partiendo como base en el dispuesto en el texto constitucional, y en cada una de las Leyes Orgánicas, referidas a las mismas.

La Administración Pública no aparece expresamente conceptualizada ni definida en la Constitución de ambos países, pero si existen innumerables menciones acerca de ella. Ahora bien conviene destacar que en el caso de España se habla no solamente de Administración Pública sino de Administraciones Públicas, es decir no solo se habla de una sola organización ni de una sola persona jurídica sino de muchas, y que más adelante observaremos en cuanto veamos la estructura u organización administrativa, pero decir Administración Pública es sintetizar a todas las demás administraciones.

En el marco de la clásica división de poderes, la Administración forma parte del poder Ejecutivo tal y como lo observamos en el Título IV de la CE que habla sobre el Gobierno y la Administración, la cual señala que es el gobierno el que dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado y quien también ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la constitución y las leyes.

¹³ Esta es una distinción que resulta difícil de distinguir exactamente los límites y las responsabilidades de los poderes de gobierno particularmente en el sistema Británico, en donde existe un grado de fusión de poderes. CORSON and HARRIS, *Public Administration in Modern Society*, Mc Graw Hill, 1969. Pág. 1



(arts. 97 CE) Misma Administración que servirá con objetividad a los intereses generales y que actuara de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. (art. 103.1 CE)

En estos artículos podemos observar, que en el caso del primero, la Administración es una organización dirigida por el gobierno, con el cual se le reconoce la capacidad de liderazgo político de la acción pública, manteniéndose bajo su dirección, como aparato organizativo del Estado. En el segundo de los arts; mencionados observamos a la Administración como una organización que tiene como principal el de servir con objetividad a los intereses generales. Intereses públicos que son definidos por las normas jurídicas y que debe cumplir con absoluta neutralidad u objetividad, de acuerdo, además a ciertos principios y principalmente con sometimiento a la Ley.

En este sentido y siguiendo este orden, a la vista de la Constitución y normas que integran el ordenamiento jurídico español, existe una serie de características del complejo orgánico denominado Administración Pública. Algunas de ellas son las siguientes: a) La administración Pública goza de personalidad jurídica propia, es decir son sujetos de derechos y obligaciones jurídicas y tienen la posibilidad de entablar relaciones jurídicas.¹⁴Esta personalidad de la Administración General del Estado, como es en el caso de España, es reconocida por los

¹⁴ NEVADO, Pedro, *Notas sobre Derecho Administrativo I*, Primera edición, Salamanca, España, Editorial Ratio Legis, 2001, pp. 355. En cuanto a esta última característica, señala que la personificación jurídica es una necesidad absoluta para poder establecer la cualidad de sujeto jurídico de una organización, otorgada históricamente a la Administración Pública cuando se requiere controlar su actuación por los tribunales. Antes los tribunales solo pude personarse sujetos de derecho, personas físicas o jurídicas. Por consiguiente, la personificación jurídica de la administración fue una consecuencia necesaria de la consagración del Estado de Derecho.



artículos 3.4 LRJAP Y PAC, que señala que Cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única. Asimismo el art. 2.2 LOFAGE dice que la Administración General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única;¹⁵ b) La administración Pública es la única organización que en sentido estricto desarrolla actividad administrativa. Cada poder distinto al Ejecutivo tiene constitucionalmente encomendada una serie de funciones que son su razón de ser. El Poder Legislativo en el caso de España en la Constitución Española en el Capítulo 1 titulado De las Cámaras señala en su art. 66 que: 1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. 2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción de gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la constitución. 3. Las Cortes Generales son inviolables.

En cuanto al Poder Jurisdiccional en la Constitución Española queda establecido en el Capítulo VI diciendo que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley; que los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley; el

¹⁵ Al respecto el Dr. Pedro Nevado señala que en su conjunto la personalidad de la administración es única y tiende a la consecución sus fines. Cada administración es responsable de la totalidad de los entes y organizaciones personificadas constituidas por ella por lo tanto y teóricamente en materia de responsabilidad, los ciudadanos o cualquier interesado pueden dirigirse contra la administración matriz y su patrimonio, las acciones de responsabilidad originadas en actuaciones de cada ente u organización personificada por aquella; así como calificar de falsos conflictos los que se plantean entre los entes personificados y la administración matriz, y en consecuencia, ser rechazados, por falta de legitimación procesal.



ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan; los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho; el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución; Se prohíben los Tribunales de excepción.

A decir de Pedro Nevado¹⁶ todas estas funciones que desarrollan estos poderes, distintos al Ejecutivo, no podrían ser desarrolladas sin la presencia de una actividad burocrática y de gestión que le sirva de soporte, actividad que es, materialmente idéntica a la que desarrollan las Administraciones Públicas.¹⁷

¹⁶ NEVADO, Pedro, *Notas sobre Derecho Administrativo I*, Primera edición, Salamanca, España, Editorial Ratio Legis, 2001, pp. 355

¹⁷ PARADA, Ramón, *El derecho administrativo I parte general*, decimoquinta edición, Madrid, editorial Marcial Pons, 2004. Al respecto señala que muchas dificultades se han producido para configurar como administración Pública a las organizaciones burocráticas que sirven de soporte a los poderes públicos distintos de las administraciones territoriales, como las cortes generales (Congreso de los Diputados y Senadores, los Parlamentos autonómicos, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, la Corona, el Defensor del Pueblo, y el Tribunal de Cuentas. Evidentemente, la función específica que constituye la razón de esos poderes públicos no se rige por el derecho administrativo, sino por las reglas de Derecho constitucional o parlamentario, o por las normas orgánicas propias de cada uno de dichos poderes, pues en ellos, el Estado no actúa normalmente como Administración pública, esto es como sujeto de derecho, sino como creador de Derecho garante del mismo. Sin embargo, el Estado se manifiesta también a través de esos poderes públicos como sujetos de Derecho, esto es como Administración Pública, cuando dichas instituciones desarrollan una actividad materialmente administrativa, ya sea celebrando contratos instrumentales, administrando su patrimonio o gestionando su personal de apoyo. Toda esta actividad instrumental, que no constituye propiamente la función específica que les ha sido atribuida por la Constitución pero que es absolutamente necesaria para la realización de sus cometidos constitucionales, se rige por el Derecho administrativo.



Sobre la composición del gobierno la CE en su artículo 98 el Gobierno se compone del Presidente, de los Vice presidentes, en su caso de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. El Presidente dirige la acción del gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

En el caso de México, en el Título III capítulo tres que se refiere al poder ejecutivo. El cual señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se depositará en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.(art. 80 CPEUM)

En lo que se refiere a la Administración Pública Federal en México, de ésta solo señala que será centralizada y paraestatal de acuerdo a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirán las bases generales de creación de la entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo Federal en su operación.(art. 90 CPEUM)

En el caso de la Ley Orgánica antes mencionada es la llamada Ley Orgánica de la administración Pública Federal. Es esta Ley, la que reconoce la personalidad jurídica de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal en México, al señalar que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propias,



cualquiera que sea la estructura legal que adopten.¹⁸ (art. 45 de la LOAPF)

En el caso de México, la división de poderes queda plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Tercero Capítulo 1 que se refiere a la división de Poderes, el cual señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (art. 49 CPEUM)

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

En el art. 50 del capítulo II del el Título Tercero se refiere al Poder Legislativo. El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En la Sección Segunda se refiere a las funciones que realiza el Congreso tanto la Cámara de Diputados¹⁹ como la de Senadores²⁰ en conjunto.

¹⁸ En el caso del derecho positivo mexicano no reconoce expresamente la personalidad jurídica de la administración a diferencia de otros países como en el caso de España. A partir de la Ley Orgánica de diciembre de 1976, empieza a configurar un todo armónico estructural y funcional, dicha ley establece que forman parte de la administración pública los organismos descentralizados, cuya característica principal es, precisamente, contar con personalidad jurídica, con mayor razón la tendrá el todo, que es el organismo general.

¹⁹ Existen funciones exclusivas para Cámara. El art. 74 de la CPEUM señala al respecto: Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;



III. (Se deroga)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo. La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. (Se deroga);

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

²⁰ Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;



De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado; La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

XII. Las demás que la misma Constitución le atribuye.



Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. (Se deroga)
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes
- IV. (Se deroga)
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- VI. (Se deroga)
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;
- VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;
- IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;



- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
- XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;
- XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;
- XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;



XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos



arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. Para establecer contribuciones;

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

En el caso de la legislación mexicana el Poder Judicial queda establecido en el Capítulo IV el cual señala que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y



Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.(art. 94 CPEUM)

1.4. DISTINCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO.

La Administración ejerce por deseo de la voluntad popular, el gobierno del conjunto de esa Administración.²¹ El gobierno de una administración pública tiene una doble naturaleza: a) Naturaleza política; y b) Naturaleza administrativa como órgano superior de la administración. En la misma Constitución Española se reivindica su papel rector, directivo; así como, la subordinación de la Administración: El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes. (art. 97)

La Administración no es más que un instrumento, para la elaboración y materialización de sus políticas, esto es, para atender al interés general en la forma que desde su visión política. Así de acuerdo a lo dicho por Jellinek la Administración es el brazo ejecutor del gobierno que realiza la función más importante del

²¹ La administración pública desde el punto de vista jurídico-formal es un órgano gubernamental del Estado ubicado dentro del llamado poder Ejecutivo, ya que este se integra con otro tipo de órganos, y además realiza funciones de diversa índole como las políticas y las jurisdiccionales que no encuadran propiamente en la función administrativa. La Doctrina y el Derecho positivo españoles distinguen ambas instituciones en las que señalan que dentro del Poder Ejecutivo se comprende también el Gobierno por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquel y la Administración Pública. ENTRENA CUESTA, Rafael, *El concepto de la Administración Pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles*, revista de Administración Pública, IEP, número 32, Madrid, 1960, pp.55



Estado. López-Nieto señala que la Administración es, en la práctica el instrumento en manos del Gobierno para plasmar en obras los ideales y los programas políticos. La actividad que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines.²²

La Administración Pública desde el punto de vista formal es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.

1.5.- NATURALEZA Y FIN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De acuerdo a lo anteriormente escrito y analizado, la Administración Pública por sí misma es un todo orgánico, estructural y funcional que constituye una verdadera institución de Derecho Público con personalidad para efectos jurídicos no solo frente a los particulares sino también en relación con los demás órganos gubernamentales.

Lo que refiere al fin de la Administración Pública es la satisfacción de las necesidades colectivas. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: el bien común. La Constitución Española así lo deja establecido:

²² LÓPEZ-NIETO, Francisco, *La administración Pública en España*, 1ª. Edición, Barcelona, Editorial Ariel, 1989, Pág.265.



Artículo 103.1 CE: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y el Derecho.

La Administración Pública es una organización abocada a un fin, el cual es el que fundamenta la existencia de la Administración y que la legitima, es precisamente el servicio de los intereses generales. El servicio a los intereses generales define la esencia de la administración Pública y determina totalmente su estructura y su actividad. Como organización, la administración debe construirse de la manera más adecuada para alcanzar su fin. Además los intereses perseguidos por la administración Pública no son ni particulares, ni privados, solo de carácter general; y además la función de servicio ha de realizarse con objetividad, es decir, sin acepción de personas ni interferencias partidistas, sin favoritismos ni discriminaciones.²³

En el caso de la legislación mexicana esto se encuentra determinado no de manera muy precisa, en la Constitución Federal, capítulo III del Poder Ejecutivo. En el artículo 80 de la misma señala que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”²⁴

²³ SANCHEZ MORON, Miguel, *Derecho Administrativo, parte general*, 4ª edición, editorial Tecnos, Madrid, 2008, pág. 73

²⁴ El depositar la responsabilidad política y jurídica del Ejecutivo en un solo individuo, no excluye que el presidente de la República, se auxilie para el ejercicio de sus funciones de una serie de organismos y entidades públicas ubicadas dentro de la organización del Poder Ejecutivo. El artículo 90 faculta al presidente de la república a contar con secretarios que lo auxilien en el ejercicio de sus funciones administrativas. Todos estos funcionarios son los titulares de los importantes órganos administrativos que, junto con otras entidades gubernamentales, forman la Administración Pública federal.



En el artículo 87 sigue diciendo que el Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará ante el congreso de la unión, o ante la comisión permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

En esta última parte del precepto antes mencionado es como de alguna manera es señalado el fin de la Administración Pública, al encomendarle la tarea de ver por los intereses del País.

1.6.- CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN MÉXICO Y EN ESPAÑA.

En el capítulo anterior se ha establecido que el fin de la Administración Pública es la satisfacción de los intereses generales, misma que se lograra a través de la actividad administrativa por parte del Estado, en uno de sus principales ejes como lo es el Servicio Público.

Ahora bien, es importante dejar bien establecido como se define Servicio Público. No existe una definición legislada sobre el mismo, pero se recurre a la doctrina para establecer una definición de la misma. Puede establecerse que una definición abstracta de servicio público, comprendiendo en ella las prestaciones públicas por las que se llegan a satisfacer determinadas necesidades de los ciudadanos. Otra definición más técnica entendería el servicio público como una prestación material o técnica realizada a los ciudadanos de una manera regular y continúa mediante una



organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una administración y bajo un régimen especial.²⁵

Otra de las definiciones es la que proporciona Alfonso Nava siguiendo la noción de Maurice Harriou, y que a su juicio se adapta a la realidad mexicana, expresando que es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas²⁶

Por su parte, Jorge Olivera Toro apunta que el concepto de servicio público se caracteriza por la indeterminación del contenido; es decir, se llega a la conclusión de que no es una figura jurídica verdadera, sino un complejo de fines sociales que las entidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a

²⁵ NEVADO, Pedro, *Notas sobre Derecho Administrativo I*, Primera edición, Salamanca, España, Editorial Ratio Legis, 2001, p349. Al respecto Pedro Nevado señala que esta noción ofrece ciertas notas constitutivas del servicio público tales como: a) se trata de una prestación de carácter material o técnica; b) prestación a los ciudadanos, por tanto pública, a los ciudadanos en general y con respeto al principio de igualdad sin perjuicio de las cualificaciones especiales y personales que para el acceso a algunos servicios se requiere; c) prestación de una manera regular y continua; d) titularidad pública, que implica en que la administración que se trate, a la vista de la necesidad pública asume de forma exclusiva la responsabilidad de proporcionar a la sociedad la prestación de ese servicio de forma regular y continua; e) sometimiento a un régimen jurídico especial, la actividad se ubica bajo el pabellón de servicio público que observa como su régimen jurídico, medios y recursos adquieren un caracterización jurídica especial.

²⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 419. Asimismo analiza el concepto en los siguientes términos: En el concepto no se apunta en el régimen jurídico; es decir, no se dice que el servicio público se rige por el derecho administrativo, pues esta reconocido que lo pueden prestar tanto el estado como los particulares; luego entonces, su régimen puede ser de derecho administrativo, pero también por normas de derecho privado. Ya no tiene como elemento esencial el que se preste sin lucro. Es un servicio técnico, ya que no cualquiera puede alcanzar esta categoría, es un servicio prestado al público en general y por ende, no se pueden considerar servicios públicos. (e esta categoría reencuentran lo que la doctrina denomina derechos), es un servicio prestado por una organización pública (lo que significa que no importa si se presta directamente por el Estado o bien por los particulares, a través de la figura de la concesión, pues en última instancia es un servicio público el que se brinda a la colectividad). Finalmente, es un servicio que se presta en forma regular y continua, lo que significa que debe reunir todos los elementos que aseguren su prestación eficaz, rápida, eficiente, oportuna, y para que se considere regular y continuo, se entiende que no puede suspenderse o interrumpirse sin causa plenamente justificada.



institutos y relaciones de naturaleza divergente.²⁷ Igualmente sigue las ideas expuestas por Marcel Waline, el cual considera que el servicio público es: una actividad de interés público que, en unos casos, la administración tiene directamente la responsabilidad financiera, y en otros carece de ella, esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa, en forma directa y, en otras ocasiones, la Administración Pública solo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control.²⁸

En cambio, para Ernesto Gutiérrez y González, la noción de servicio público puede ser expresada desde un punto de vista amplio y otro restringido. El primero lo expone con las siguientes palabras: es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o colectiva, mientras estas subsistan. Mientras que el segundo lo expresa en los siguientes términos: es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva mientras esta subsista.²⁹

Jorge Fernández propone como definición de servicio público el siguiente: es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante de derecho privado, ya por medio de la administración pública, mediante particulares facultados para ello

²⁷ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 1-2, México, s/e.1963, p. 49.

²⁸ Citado por Olivera Toro, *ibidem*, p. 51

²⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 927 y 930



por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.³⁰

En el caso de México, en relación con la definición de servicio público no existe una definición legislada, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aportado un concepto jurisprudencial de servicio público al establecer lo siguiente: El Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como un servicio público y establecer desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápidamente y cumplidamente las necesidades que determinen la declaración del servicio público. El Estado puede prestar directamente el servicio o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o a empresas pero en ambos casos es indispensable que mediante el poder legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio.³¹

La variedad de servicios públicos que ofrece el Estado ha evolucionado desde los tradicionales servicios administrativos (seguridad, educación, comunicaciones, etc.) hasta los actuales servicios económicos (industriales y comerciales) que responden al modelo intervencionista³². En el caso de nuestro Derecho, salvo excepciones, establece la posibilidad de que los servicios públicos lo presten los particulares a través de concesiones o permisos.

³⁰ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002, p.121.

³¹ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia del Pleno. 1ª. Parte. Jurisprudencia 6. p.18.

³² SENDIN GARCÍA, Miguel Ángel *Hacia un servicio público europeo: el nuevo derecho de los servicios públicos*, Granada, Editorial COMARES, 2003, Pág. 58 justifica esta solución distinguiendo dos tipos de servicios : los que por su naturaleza son de su esencia misma del Estado y de la administración pública , cuyo contencioso será administrativo; y aquellos en que la administración asume ocasionalmente porque ningún particular ser hace cargos de ellos , pero deben ser asegurados, pues depende de él, la satisfacción de un interés público en cuyo caso su contencioso es judicial. Queda consagrada así la categoría de los servicios públicos industriales o comerciales, y con ello la posibilidad de sujetar servicios en su totalidad al Derecho Privado.



Como consecuencia de todo lo antes expuesto, se puede construir un concepto de servicio público como aquella actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados los últimos por los primeros, a fin de garantizar la debida satisfacción del interés general o colectivo, bajo los principios de continuidad, regularidad e igualdad de los usuarios.

1.6.1.- REGIMEN JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO

En líneas anteriores apuntábamos que en la legislación mexicana, si bien no existe una definición formal de servicio público, sí se realiza una clasificación de éstos en diferentes artículos de la Constitución, así por ejemplo el art. 73 establece los servicios públicos a cargo de la Federación, el 115 a los municipios, el 116 a las entidades federativas, el 122 al Distrito Federal y el 124 señala las facultades residuales. En el caso de los servicios públicos a cargo de la Federación, estos se subdividen de la siguiente manera: exclusivos, con el carácter de monopolios, como en el caso del petróleo, energía eléctrica, correos, telégrafos y banco único de emisión. Concurrente con los particulares, a quienes concede el servicio público, como por ejemplo los servicios de radiodifusión y teléfonos. Concurrente con las demás entidades públicas, como es el caso de la educación pública, el turismo, salubridad, caminos entre otros. En este caso a la Federación le corresponde la prestación de diversos servicios públicos de manera exclusiva; sin embargo, no se señala como tales a cargo de la autoridad administrativa, sino mas bien en base al artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión a expedir las leyes en las materias antes señaladas, los que una vez que son regulados jurídicamente se prestan por organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Federal.



En cambio los servicios públicos estatales son exclusivos, es decir aquellos que no sean federales y que deben ser regulados por las legislaturas de los estados y concurrentes, los que pueden efectuarse en coordinación con la Federación y con los municipios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial del estado. Conforme a la fracción VII del artículo 116 de la Constitución, establece que la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Respecto de los de los servicios municipales estos se clasifican, según el Centro Nacional de Estudios Municipales,³³ dependiente de la SEGOB, en básicos, básicos complementarios, de seguridad, de protección a la comunidad y bienestar social.³⁴ El artículo 115, fracción III del mismo ordenamiento, se establecen los servicios públicos a cargo de los municipios, siendo estos los siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta

³³ SEGOB, Centro de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

³⁴ Los primeros comprenden el agua potable, drenaje alcantarillado, calles, banquetas y alumbrado público. Los segundos se refieren al servicio de limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones y rastro. En los de seguridad se incluyen seguridad pública, tránsito y bomberos. Finalmente, los de protección a la comunidad y bienestar social se encuentran representados por los servicios de salud, prevención de accidentes, protección contra la contaminación, comunicación social, animación municipal, patrimonio histórico, artístico y cultural y acción deportiva.



Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio; Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

En el caso de los servicios públicos del Distrito federal el artículo 112 inciso G de la Constitución señala: Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las



que concurren y participan con apego a sus leyes. Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes.

En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones. A través de las comisiones se establecerán: a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado; b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones. H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Finalmente, el artículo 124 de la Norma Suprema establece lo siguiente: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. De esta manera la doctrina construyó la noción de “facultades residuales”, entendidas como aquellas que no pertenecen de manera directa y exclusiva a cualquiera de estos órdenes de gobierno, por lo que siguiendo el principio contenido en dicho numeral, se reputan como propias de cualquier órgano del poder público que las tome para sí en primer término, excluyendo las relativas al ámbito municipal.³⁵

³⁵ *Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VIII, diciembre, 1998, tesis: P./J. 81/98, p.788. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.*



1.6.2.- REGIMEN JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO EN ESPAÑA.

El artículo 128.2 CE señala que: Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recurso o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general. Este precepto se refiere a la reserva de una actividad acompañada de su gestión directa³⁶; se refiere únicamente a la reserva que genera un monopolio y contiene un reconocimiento de la figura del servicio público, con independencia de la forma en que se lleve a cabo.

El artículo 128.2 regula únicamente la reserva acompañada de gestión directa, pero esto no significa que todo servicio público tenga que gestionarse a través de gestión directa, así como también si bien para algunos autores este precepto se refiere a reservas con monopolio de iure, pero si que todo servicio público tenga que ser necesariamente un monopolio.³⁷

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS. El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.

³⁶ Martín Rebollo señala lo siguiente: la asunción por el estado, de un servicio esencial, nacionalizándolo

³⁷ Ahora bien de acuerdo a la opinión del Profesor Miguel Ángel Sendín, los requisitos para llevar a cabo la reserva del artículo 128.2 de la CE se concentran en tres grupos: materiales, teleológicos y formales. Los requisitos materiales son que se trate a) de un servicio esencial; y b) el carácter genérico de la reserva. El carácter indispensable del servicio obliga a que la reserva recaiga sobre los servicios esenciales, esto es para que un actividad pueda ser reservada al sector público es necesario que sea un servicio esencial, pero esto no supone que toda actividad que constituye un servicio esencial deba ser objeto de publicatio, lo que implica en definitiva, que los términos de servicio público y servicio esencial no son equiparables, pues un servicio esencial se convierte en servicio público tan solo cuando la reserva se produce. El carácter genérico de la publicación debe entenderse como la obligación de que esta se lleve a cabo de forma genérica, esto es, lo que se debe convertir en servicio público es un sector de



En definitiva, la Constitución consagra determinadas actividades como servicios esenciales lo que supone dos cosas:

a) Fija una obligación de resultados, pero no de medios, esto es, obliga a los poderes públicos a que determinadas prestaciones se suministren de forma regular (continuidad), a todos los ciudadanos (universalidad), en condiciones no discriminatorias (igualdad), de una forma adecuada (calidad) y a un precio razonable (accesibilidad).

b) Declara esas actividades aptas para ser sujetas, en su caso a un régimen exorbitante de Derecho Común. Esto es, se establece por la propia norma fundamental que en estas actividades concurre el requisito que en el artículo 128.2 exige para que una actividad sea erigida en un servicio público.

Ahora bien, como señalábamos en líneas arriba la gestión de los servicios públicos puede ser directa, así como también indirecta. La gestión directa es aquella en que la administración lleva a cabo el servicio por sus propios medios personales, materiales e instrumentales de propiedad pública. Servicios en los que la financiación o el riesgo económico de su explotación se asumen plenamente por la administración.

actividad o una prestación, pero no la concreta actividad de una empresa. Respecto a los teleológicos que en realidad es un único requisito, que es la concurrencia de un interés general que justifique la reserva, el legislador cuenta con un margen de apreciación amplio, como no puede ser de otro modo dado que se trata en gran medida de una decisión política. Ahora esto bien no impide que de estos requisitos se deriven importantes garantías para los ciudadanos, porque permite llevar a cabo un control, perfectamente posible de carácter teleológico. Esto es permite controlar que esa publicación lo que pretende es realmente lograr el fin público invocado. Finalmente los requisitos formales, que se refiere a que se tiene que llevar a cabo por ley formal, no bastando a tales efectos con una norma de carácter reglamentario. falta explicar cada uno de ellos. *Hacia un servicio público europeo: el nuevo derecho de los servicios públicos*, Granada, *op.cit*; p.154-163



A su vez existen dos modalidades de gestión directa: a) Gestión centralizada en el interior de una administración a través de sus propios órganos y; b) Gestión por órganos creados en régimen de descentralización funcional. La Gestión indirecta de un servicio público requiere el nacimiento de una relación contractual que, obviamente se regirá por el Derecho Administrativo. Dos son las condiciones que se imponen para que pueda llevarse a cabo esta gestión indirecta de un servicio público: 1) que exista un contenido económico que haga al servicio susceptible de explotación particular; 2) que la gestión del servicio no implique el ejercicio de potestades públicas de autoridad.

En la Ley de Contratos Administrativos de las Administraciones Públicas en el Título II Del contrato de gestión de servicios públicos CAPÍTULO I Disposiciones generales el artículo 154 señala lo siguiente:

Artículo 154. Régimen general.1. Los contratos mediante los que las Administraciones públicas encomienden a una persona, natural jurídica, la gestión de un servicio público se regularán por la presente Ley y por las disposiciones especiales del respectivo servicio.2. No serán aplicables las disposiciones de este Título a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de Entidades de Derecho público destinadas a este fin ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de Derecho privado en cuyo capital sea exclusiva la participación de la Administración o de un ente público de la misma.

Artículo 155. Poderes de la Administración y ámbito del contrato.1. La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares. En ningún caso podrán



prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.² Antes de proceder a la contratación de un servicio público, deberá haberse determinado su régimen jurídico básico que atribuya las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones a favor de los administrados y que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma.³ En todo caso, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate.⁴ El contrato expresará con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional como en el territorial.⁵ Estos contratos se regularán por la presente Ley, salvo lo establecido en los artículos 95, 96, 102 y 110 y por las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongan a ella. Artículo 156. Modalidades de la contratación. La contratación de la gestión de los servicios públicos adoptará cualquiera de las siguientes modalidades: a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura, siendo aplicable b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato. c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

Así mismo el artículo 85.2 LBRL, que prohíbe la gestión indirecta de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de autoridad. Esto es, no permiten ceder a los particulares la gestión de funciones públicas. De igual forma en la disposición duodécima de la LOFAGE, prohíbe que las sociedades mercantiles estatales



dispongan de facultades que implique el ejercicio de autoridad pública. Este tipo de sociedades se rigen por el Derecho Privado, de tal forma que están impedidas de desarrollar funciones públicas.³⁸

En el siguiente capítulo, precisamente abordaremos todo lo relacionado con la Gestión.

³⁸ *Idem.* Pág. 168. La diferente situación en que se encuentran las funciones públicas y servicios públicos. Pues mientras los primeros están sujetas a una obligación de medios, las segundas lo están solo a una de resultados. En otras palabras, las funciones exigen ser gestionadas en un régimen de derecho público, mientras que los servicios públicos, no estos deben ser gestionados en un régimen de Derecho Privado, si bien esto no impide que sigan siendo públicos en cuanto al resultado, esto es, deben funcionar en determinadas condiciones.



CAPITULO 2

PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN MÉXICO Y EN ESPAÑA.



CAPITULO 2

PROCESO DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

2.1 Modelo Burocrático; 2.2 Receptividad de la Administración Pública. 2.3 Definición de Modernización de la administración pública; 2.4 La Nueva Gestión Pública. 2.5.- La Nueva Cultura Gestión Pública; 2.5.1 Definiendo la Nueva Gestión Pública; 2.5.2 Origen de la Nueva Gestión Pública; 2.5.3 Características de la Nueva Gestión Pública; a) Orientación al Cliente, b) Administración por Contratos, c) Sistema por Competencia, d) Rendición de Cuentas, e) Tecnologías de la Información, f) Descentralización, g) Críticas a la Nueva Gestión Pública

2.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.

Existe un estereotipo social muy extendido el cual la Administración Pública es ineficaz, despilfarradora, lenta y se comporta de forma insensible respecto a las necesidades de los ciudadanos. Las respuestas a tanta queja, preocupación o negativa valoración de la Administración ha sido la reforma, la modernización, la moralización, la adaptación de la organización administrativa a las transformaciones del Estado y la orientación de la gestión a los ciudadanos entendidos como clientes. No cabe duda que el factor decisivo en la percepción de lo público es la conciencia de los ciudadanos de ser los financiadores, por adelantado, de unos servicios inconcretos.

El tratar un tema sobre la modernización de la Administración Pública, nos remite abordar algunas de las etapas de desarrollo de la forma de organizarse y desarrollo de las actividades de la Administraciones Públicas, en este caso tratando desde el origen de la Burocracia hasta lo que podemos llamar



nuevos modelos de administración, como en el caso de la Nueva Gestión Pública.

En cada uno de los modelos o procesos, se iniciara por conceptualizar de cada uno estos modelos, su desarrollo, así como sus aplicaciones en las Administraciones Públicas en la actualidad, observando en cada uno de ellos las ventajas y desventajas que trajeron consigo en cada una de esas etapas.

2.2 CONCEPTO DE BUROCRACIA.

La palabra burocracia es un término que proviene del francés *bureaucratie*, y este de *bureau*, oficina, escritorio, y *cratie*, cracia. Pero en un término el cual tiene varias acepciones tales como:

1. Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.
2. Conjunto de los servidores públicos.
3. Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos.
4. Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.³⁹

El término de Burocracia se deriva de *bureau* y éste de *bure* (en latín pieza de lana). La evolución ideológica de un simple paño de lana a la compleja noción de Burocracia es consecuencia del empleo reiterado de la sinécdoque. El paño de tela que cubre la mesa en la que se despachan los negocios oficiales presta su nombre a la mesa así cubierta y como precisamente es con esta tela con la que se presta decoro y limpieza a las mesas utilizadas para escribir, se utiliza la misma raíz para designar mas tarde a cualquier mueble sobre el que se escribe de forma habitual; el paso

³⁹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. Madrid, 2001.



siguiente consistiría en designar con el mismo nombre a la habitación donde se encuentra la mesa en que se escribe. De esta manera se llega de bure a bureau.

Bureau, por su parte, ha sido, por modulación el origen de abundantes neologismos. Probablemente el más antiguo sea buraliste utilizado ya en el siglo XVII, y con el que en el siglo XVIII se denominaba a ciertas variedades concretas de empleados (agents), como los de las Administraciones de Patrimonio de Loterías y sobre todo, a los particulares que se encargaban de las oficinas des Aides, los cuales tenían en las zonas rurales las misma competencias que los recaudadores de impuestos en la ciudades.⁴⁰

En este mismo sentido se expresa Panebianco⁴¹ al enumerar una serie de significados de la palabra Burocracia como: a) Administración Pública; b) Organización; c) Administración ineficaz; d) Sistema organizativo que maximiza la eficiencia; e) Gobierno de los funcionarios; f) Administración por parte de funcionarios asalariados.

Siguiendo con el origen de la palabra burocracia, este término se atribuye a Vicent de Gournay, un fisiócrata y mentor de Turgot, en cuyo marco se contempla a la burocracia como una forma de gobierno, el gobierno de los funcionarios, caracterizado por su tendencia a intervenir, a exceder sus propias funciones instrumentales, de la manera que la burocracia funcional tendía a constituirse en el centro real del poder de gobernación.⁴²

⁴⁰ NIETO GARCIA, Alejandro, *El Pensamiento Burocrático*, Granada, editorial COMARES, 2002, Pág. 47 y 48.

⁴¹ PANEBIANCO, Ángelo, Burocracias Públicas, en PASQUINO Gianfranco, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1996, Pág. 368.

⁴² KRYGIER, Martín, "El Estado y la Burocracia en Europa", en KAMENKA Y KRYGIER, *La burocracia, la trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981, Págs. 47-49.



En su origen se utilizó para hacer referencia al poder del cuerpo de funcionarios y trabajadores de la Administración del Estado, creado para asumir funciones especializadas dentro del régimen de la monarquía absoluta y estrictamente subordinada a la figura del soberano absoluto. Desde la fisiocracia esta noción adquirió rápidamente una inequívoca connotación negativa: nació con fuertes reminiscencias peyorativas. En ella el estado aparece devorado por su propia administración burocrática, generadora de disfuncionalidades y cauce de penetración de intereses particulares en la vida del Estado.⁴³

En ese mismo orden de ideas de considerar a la burocracia en forma peyorativa se inclina Von Mises⁴⁴ al señalar que los términos burócrata, burocrático y burocracia constituyen claras invectivas. Nadie se llama a sí mismo burócrata o considera burocráticos sus propios medios de administración. Estas palabras siempre se aplican con una connotación oprobiosa. Siempre implican una crítica despectiva de personas, instituciones o procedimientos. Nadie pone en duda que la burocracia es completamente mala y que en un mundo perfecto no existiría.

Al parecer la burocracia viene a ser una forma aberrante de gobierno, y el burócrata es un empleado de características reprobables muy concretas. El Estado moderno, disolviendo la organización feudal había encarnado en el llamado estado

⁴³ JACOBY, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI, 1972, Págs. 249 y ss.

⁴⁴ VON MISES, Ludwig, *Burocracia. Gestión empresarial contra gestión burocrática*. 2ª edición, Madrid, Unión editorial, 2005. Pág.15. Asimismo señala que incluso en Prusia, (antes señalaba que la implicación negativa de los términos en cuestión no solo se limita a Norteamérica y a otros países democráticos), prototipo del gobierno autoritario, nadie quiere que se la llame burócrata. El wirklicher geheimer Oberregierungsrat del rey de Prusia estaba orgulloso de su dignidad y del poder que disponía. Su presunción se complacía en la reverencia de sus subordinados y del populacho. Estaba imbuido de la idea de su propia opinión, no era un burócrata. Según su propia opinión no era un burócrata, sino un empleado civil, mandatario de su majestad, un funcionario que velaba sin desmayo día y noche por el bienestar de la nación.



absoluto, que sin perjuicio de su corrupción, se legitimaba no tanto por un derecho divino de naturaleza claramente ideológica como por su pretensión de racionalidad y eficacia a la hora de afrontar las necesidades sociales y que, a tal efecto se veía impulsado a estructurarse sobre la base de una jerarquía funcional de tipo profesional, que resultaba más competente que el sistema señorial. Es decir, que por una lógica interna que parece ser ley constante en la historia, la decisión política de intervenir el monarca (el Estado) en la vida de los súbditos vino acompañada de una organización administrativa concreta, densamente provista de empleados reales.⁴⁵

Sin embargo en la actualidad hay quienes señalan que la gente es injusta cuando juzga al burócrata individual por los vicios del sistema. El fallo no radica en las personas que llenan las oficinas y los despachos. Estas son tan víctimas como los demás de esta forma de vida. Lo malo es el sistema, no las personas que le sirven. Lo que la gente rechaza no es el burocratismo en cuanto tal, sino la intromisión de la burocracia en todas las esferas de la vida y de la actividad humanas.⁴⁶

Incluso hay quienes afirman en materia de políticas, que la burocracia trate de ser innovadora, pero con frecuencia esta limitada porque depende de los procedimientos aceptados para una definición de lo que puede y debe hacerse. Por tanto no debe

⁴⁵ NIETO GARCIA, Alejandro, *El Pensamiento Burocrático*, op. cit., Pág. 49.

⁴⁶ VON MISES, Ludwig, *Burocracia. Gestión empresarial contra gestión burocrática*. op. cit; Pág.35 y ss. Esta Obra de Von Mises, no es una obra en la cual se esté en contra de la burocracia, sino más bien lo aborda como un método de gestión aplicable a diferentes esferas de la actividad humana. Existe un campo, el del manejo del aparato de gobierno, en el que los métodos burocráticos son imprescindibles. Muchos consideran a la burocracia como un mal, pero no se refieren a la burocracia en cuanto a tal, sino a la expansión de la esfera en que se aplica la gestión burocrática, inevitable consecuencia de la progresiva restricción de la libertad del ciudadano como efecto de la creciente expansión de la intervención del gobierno en todos los sectores de la actividad social.



ponerse en duda la capacidad de la burocracia para elaborar medios viables de ejecución de un programa.⁴⁷

En el siguiente tema abordaremos de manera más específica, el modelo burocrático, basado en el estudio de Weber, sobre la burocracia tradicional. Es necesario destacar que al hablar de un modelo de estado burocrático, se tomara como base el sistema weberiano, sin dejar de mencionar que existen mas teorías burocráticas las cuales se consideran precedentes de Max Weber, pero que resultaría de una análisis mas profundo, e incluso significaría realizar un obra completa de todas estas teorías.

2.3.- MODELO BUROCRÁTICO

Teniendo su origen en el estudio de Weber, la burocracia tradicional ideada a principios del siglo XX, respondió a las necesidades de la profesionalización de la administración pública y a la creciente exigencia para que la estructura de gobierno se hiciera cargo diversas funciones sociales.

Uno de los rasgos que la sociología nos ofrece en las sociedades capitalistas desarrolladas en el siglo XX y principios del XXI, es el continuo avance del llamado proceso de burocratización. Esto obviamente nos lleva a la concepción tradicional de la burocracia que Mintzberg⁴⁸ lo identifica como un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica que realizan un trabajo de manera rutinaria, repetitiva y que por tanto sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas.

⁴⁷ GUY PETERS, B, *La Política de la Burocracia*, 1 edición, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1999. Pág. 350

⁴⁸ MINZTBERG, Henry, citado por Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid 1989 p.185



La burocracia parece con Max Weber para luego ser estudiada en extensos tramos de la literatura científica referida al tema de las organizaciones como el único medio apto para maximizar la eficiencia. Weber consideraba la burocracia como especialmente conveniente y veía en esta conveniencia la razón para su implementación y su difusión.

Max Weber⁴⁹ señala que las características de la burocracia son las siguientes:

- Una estructura diseñada normativamente cuyo ámbito de acción se deslinda de la ley, reglamento o disposición administrativa.
- Una organización ordenada bajo principios de jerarquía de cargos y niveles de autoridad que implican un sistema de subordinación férreamente concebido.
- Una administración sustentada en documentos escritos custodiados bajo archivos
- Especialización de los trabajadores del gobierno para desempeñar un cargo administrativo, lo que exige la profesionalización del funcionario. (tiempo completo)
- La actuación del funcionario se encuentra acotada por la ley solo puede y debe hacer aquello que la ley manda o permite.

Bajo estas cinco premisas conceptuales, los gobiernos del siglo pasado fueron edificando su andamiaje y asumiendo sus funciones. La rigidez de la burocracia fue una respuesta a la organización discrecional en la toma de decisiones, a la ausencia de una regulación consecuente con el trabajo de la administración y a la desordenada y muchas veces incompetente labor de los trabajadores del gobierno.

⁴⁹ WEBER, Max, *¿Que es la Burocracia?* 1ª edición, Ediciones Coyoacán, México, 2001. Pág. 81



El modelo o tipo ideal burocrático es bien conocido, supone que las organizaciones administrativas sirven intereses públicos perfectamente separados de los intereses privados de sus funcionarios; que este servicios se realiza con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes, por lo que el comportamiento burocrático resulta perfectamente previsible y calculable; que los funcionarios se encuentran perfectamente separados del oficio que ocupan y que los oficios se encuentran jerárquicamente ordenados; que los funcionarios son seleccionados y promocionados en base al mérito; que la realidad en que la Administración opera puede ser plenamente conocida por la cúspide jerárquica de las organizaciones; que estas pueden traducir el conocimiento en planes o normas que serán plenamente ejecutadas con plena fidelidad por la jerarquía de los funcionarios según las tareas asignadas a cada puesto y oficio; que los funcionarios sirven exclusivamente a los intereses generales mediante la aplicación de los planes y las normas, y que para ello se encuentran estatutariamente protegidos frente a las presiones políticas y sociales; que los intereses generales son trascendentes y no inmanentes al juego conflictivo de los intereses privados y que corresponde al Estado y a sus funcionarios el monopolio de su definición.⁵⁰

El tipo ideal weberiano de dominación legal se corresponde a nivel político y jurídico, con la afirmación del principio de legalidad que sigue y seguirá siendo un valor de civilización irrenunciable, una verdadera exigencia de la modernidad de los sistemas económicos y sociales, en la medida que se hacen previsibles las decisiones políticas y garantiza a la vez los derechos económico de

⁵⁰ PRATS, Joan, *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, 1.ª ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. 209p. Pág.99



los ciudadanos a través de la instauración del control judicial de la acción administrativa.

Hasta mediados de los años setenta las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano, sobre el cual se construyó la arquitectura institucional del Estado democrático y social del Derecho. Dicho Modelo fue considerado a la vez como expresión de la racionalidad gerencial y de la racionalidad legal, es decir, como el más apropiado para garantizar: 1) la eficacia y eficiencia de la acción administrativa, y 2) la sumisión plena de las Administraciones Públicas al Derecho. El modelo inspiró la construcción del llamado Estado Administrativo y fue paradigma desde el que se desarrolló tanto en la primera fase de las Ciencias de la Administración como el Derecho Administrativo del proyecto antidiscrecional. El modelo de la Administración burocrática fue el paradigma inspirador de todo el movimiento internacional de reforma administrativa de los años cincuenta y sesenta. La racionalidad legal y gerencial burocrática, que había presidido la construcción histórica de los Estados Liberales de Derecho, fue también el modelo que inspiró tras la Segunda Guerra Mundial tanto la construcción institucional de los Estados en desarrollo como la de los grandes servicios nacionales de bienestar característicos del Estado Social.⁵¹

La superioridad técnica de la burocracia sobre otras formas de organización se basa en su precisión, su continuidad y su uniformidad con lo cual ahorra costos fricciones y energía y actúa como un ritmo acelerado.

La decisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de cosas objetivas y

⁵¹ *Idem.*



personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática servida por funcionarios especializados, que en todas demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar.

En su momento en los que se replanteó la actividad del estado en la sociedad y que en la administración pública ya no es funcional, la racionalidad burocrática se considero el indicador más confiable para evaluar costos y eficiencia.

Pero con el tiempo, la organización burocrática del Estado pareció ir perdiendo fuerza. Excesivos trámites y regulaciones, nuevas dependencias especializadas, papeleos, desbordados niveles jerárquicos, fueron desgastando a la administración pública desvirtuando el objetivo final de la administración pública y desvirtuando el objetivo final de la burocracia: servir al ciudadano. El Estado fue convirtiéndose en una carga para la sociedad financieramente insolvente y administrativamente ineficaz.⁵²

Prácticas como el exceso de regulación, papeleo o la designación de funcionarios vía recomendaciones o compadrazgos, han ocasionado que la administración pública no responda a las necesidades de los ciudadanos y por ende que se tenga menos confianza en las organizaciones gubernamentales porque no ve satisfechas sus demandas, porque no tiene la garantía de que los recursos que aporta al erario público son gastados de manera eficiente y porque no recibe la atención ni el trato adecuado de una institución cuya última finalidad radica en servirle.

Esto es lo que ha denominado como crisis de la Administración Pública. Una crisis de eficiencia, eficacia y que

⁵² CARBAL TEJADA, Rogelio, *La Nueva Administración Pública: un campo común entre las políticas públicas y la Administración del gobierno*, en Revista Bien Común, Volumen 9, número 98, febrero 2003, pp. 79-95.



ambas han dado origen a la crisis de legitimidad de la Administración Pública:

- Una crisis de eficiencia originada por la existencia de procedimientos y estructuras obsoletas que entorpecen la actividad interna de las organizaciones gubernamentales y que en consecuencia impiden que los recursos, financieros materiales y humanos, no sean utilizados de la manera adecuada, obstaculizando con ello el alcance de los objetivos internos.
- Una crisis de eficacia originada por la incapacidad de los servidores públicos y por la excesiva centralización de la toma de decisiones que imposibilitan, a quien esta mas cerca de los ciudadanos, para determinar por cuenta propia, los cursos a seguir en las situaciones que trata de administrar.
- La crisis de legitimidad se origina porque, dado que se cuenta con una administración ineficiente e ineficaz, que no proporciona beneficios y buen trato a los ciudadanos, la sociedad desconfía de sus instituciones, cuestiona la necesidad de estar sostenido por una aparato burocrático que no responde ni corresponde a sus expectativas.⁵³

Las estructura Weberianas basadas en la burocracia ideal ya no responden a las condiciones de incertidumbre y cambio continuo de los contextos actuales en ellas se impone contar no con estructuras rígidas, sino flexibles que permitan la readaptación sobre la marcha de la organizaciones para procurar el surgimiento de respuestas más efectivas.

⁵³ GONZALEZ MERCADO, José Candido, *Gerencia Pública y la crisis de la Administración Pública*, Revista Espacios Públicos, Volumen 5, número 14, agosto, 2004, pp. 27-41



El modelo burocrático ideal imaginado por Max Weber, útil en otro contexto histórico, hoy es incapaz de responder a las exigencias y necesidades, siempre en transformación, de la nueva sociedad de la información o del conocimiento. Los principales rasgos de este modelo de administración burocrática, aun presente en la mayoría de los países, son⁵⁴:

- Autosuficiencia del Estado. El estado determina el monopolio de ciertos servicios públicos y el uso de recursos propios para prestarlos;
- Uniformidad en la oferta de servicios. Las necesidades de los ciudadanos son definidas por los cargos escogidos democráticamente que buscan que los servicios prestados por las administraciones Públicas sean lo más universales posibles.
- Estabilidad. El entorno que influencia la gestión pública es estable, permanece constante y pocos sucesos imprevistos lo alteran.
- Profesionalismo. Las estructuras administrativas se han consolidado a partir de una división funcional, dominada por la alta especialización controlada por los diferentes grupos de expertos. Ello comporta la pérdida de peso específico de los decisores políticos.
- Rigidez. Las administraciones han adoptado una rígida organización del trabajo y se han especializado en áreas funcionales. Todo ello dificulta que ellas comprendan y atiendan rápidas y cambiantes demandas de la sociedad.

⁵⁴ Grupo de Trabajo sobre la Calidad y Modernización de las Administraciones Locales de la federación Española de los municipios y Provincias. *Consideraciones sobre la Calidad en la Administración Local*. FEMP, Abril 1999. Pág. 11-12



- Reglamentismo. El rigor burocrático de control se ha desatendido del sentido de la administración y se ha hecho de los aspectos formales su principal campo de batalla. La extraordinaria preocupación que manifiestan las burocracias públicas por el control, se ha convertido en un pesado lastre que perjudica el dinamismo del sector empresarial y la interrelación con la sociedad civil.
- Expansión continuada. Una de las consecuencias de la obsesión reglamentista ha sido un crecimiento continuo de los programas presupuestarios, sin demasiada preocupación por el impacto de los mismos, o el desarrollo incrementalista de los efectivos de las Administraciones Públicas.
- Desresponsabilización. Finalmente, el exceso de regulación de la actividad de la Administración en todos sus ámbitos ha favorecido la desresponsabilización de sus empleados. Ello repercute negativamente en el desarrollo de las políticas de recursos humanos de las organizaciones públicas al no poder obtener provecho de los conocimientos de los empleados públicos.

Otras de las disfunciones o críticas al modelo weberiano son las que señalan que las organizaciones administrativas conducen al desplazamiento de los objetivos, a la rigidez, a la incapacidad de adaptación a las situaciones nuevas y al ritualismo. Los escalones de la disfunción burocrática serían los siguientes:

- a) La burocracia exige la seguridad de las reacciones y la observancia estricta de las normas y las reglas.
- b) Este rigor viene a subvertir el fin de la organización, que deja de ser la consecución de objetivos para transformarse en el cumplimiento de las normas.



- c) El desarrollo exacerbado de la normas impide la adaptación a las nuevas situaciones no previstas por los que las redactaron.
- d) Al final del proceso, las reglas establecidas para producir la eficacia en general terminan produciendo la ineficacia en los casos concretos, y las reglas pierden su utilidad y han de ser vulnerados.

En este sentido, Martín Albrow expresaba que la racionalidad burocrática weberiana es una racionalidad formal que no indica nada sobre la eficacia de este modelo de acción. Como máximo, la racionalidad legal será un presupuesto para la eficacia, pero no la garantiza en ningún caso, por lo que cabe concebir perfectamente su coexistencia con la ineficacia.⁵⁵

Diversos datos sociológicos manifiestan que las Administraciones Públicas no gozan de la plena confianza de los ciudadanos. Existe una pérdida de confianza en los ciudadanos sobre el papel que puede desarrollar la Administración en el futuro. Esto se define como la crisis de expectativas en los clientes del sector público⁵⁶. Esta crisis cuestiona la racionalidad que fundamentaba el funcionamiento de la Administración pública: la organización burocrática, porque es incapaz de responder a las exigencias y a las necesidades, siempre en transformación, de la nueva sociedad de la información y del conocimiento.

Ante esta situación, y como consecuencia de la transformaciones que sufre la sociedad, del avance de las telecomunicaciones y del desarrollo tecnológico, las administraciones públicas tiene la obligación de cambiar o de adoptar nuevos métodos de administración, nuevas formas de

⁵⁵ ALBROW, Martín, *Bureaucracy*, Pall Mall Press, 1970, Londres.

⁵⁶ LOPEZ CAMPS, Jordi , “Gobernar es gestionar con calidad”, en *Revista G.A.P.P.* Núm. 11-12, enero-agosto, 2008, pp. 39-51



organización y nuevos esquemas de atención a la ciudadanía que permitan que se recupere la confianza de los ciudadanos a los cuales se gobierna, es decir que la Administración sea realmente eficaz, eficiente y legítima.

Es necesario construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores representados por la legalidad, asuman y traten de poner remedio a sus disfunciones mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales en las Administraciones Públicas. En el desarrollo del presente capítulo analizaremos precisamente la evolución de la Administración Pública en los procesos de modernización y el establecimiento de nuevas formas organizativas.

2.4.- RECEPTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

En 1987 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) elaboró un documento titulado “La Administración al servicio del Público”, el cual fue el resultado de trabajos realizados por el órgano especializado en temas relacionados con la Gestión Pública, el Comité de Cooperación Técnica (TECO).⁵⁷

El análisis de este documento se centraba básicamente en la similitud internacional de situaciones y posturas ante un mismo problema: la percepción negativa de los ciudadanos sobre la mala calidad en el funcionamiento de los servicios públicos y las quejas en relación con las prestaciones que ellos reciben. La necesidad de mejorar estas relaciones se considera hoy en todos los países como una obligación inexcusable. Por esta causa los gobiernos vienen acometiendo desde hace varios años actuaciones de reforma de sus

⁵⁷ OCDE, *La Administración al Servicio del Público*, MAP, Madrid, 1988. Págs. 266.



administraciones públicas presididas por la idea de que la creencia clásica en unas relaciones descompensadas entre Administración-administrados debe dejar paso a una nueva concepción de carácter igualitario en la que la Administración no es sino un servicio y el público su clientela.

La Administración debe actuar de conformidad con la Ley y el Presupuesto, y al tiempo de dar respuestas rápidas y flexibles, calidad en el servicio y ser receptiva a las demandas de los ciudadanos. Para resolver este dilema, las distintas Administraciones Públicas se encuentran empeñadas en la búsqueda de un nuevo paradigma. En, su origen se encuentra el concepto de receptividad el cual aparece conectado a la construcción de una Administración Pública fragmentada en unidades más pequeñas centradas en torno al servicio de sus clientes específicos con la máxima calidad y entrega o disposición de ánimo.⁵⁸

Ahora bien, necesario es tener una definición de lo que es una Administración receptiva⁵⁹. El documento de la OCDE señala que los países que la integran, entienden por este concepto, como aquella que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tiene derecho a esperar de la Administración.⁶⁰

Agrega cuatro conceptos mas sobre lo que se debe entender por receptividad, el primero de ellos, estableciendo que la

⁵⁸ VILLORA MENDIETA, Manuel, *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, 1ª. Edición, Madrid, MAP, 1996, Páginas 387. Pág. 132.

⁵⁹ La Administración-servicio, o la receptividad de la Administración (el término inglés “responsiveness” es más activo que receptividad, y significa “capacidad de respuesta” a la evolución de la demanda), es una consecuencia del funcionamiento de la Administración, y en primer lugar una disposición de ánimo. OCDE, *Ibidem*. Pág. 17

⁶⁰ OCDE, *Ibidem*. Pág. 6.



receptividad entendida en el sentido de que el ciudadano tiene derecho a que la Administración sea comprensible; que sea accesible en el plazo espacial, temporal y material; que responda a lo que de ella se espera; es decir, que dé soluciones y no aplace o retarde la solución de las demandas y peticiones de los ciudadanos y, por último, que permita la participación de éstos en la adopción de las decisiones administrativas que les afecten.⁶¹ Observemos con más profundidad cada uno estos ejes:

Comprensible. Las Administraciones públicas deben ser transparentes. Los ciudadanos deben saber cómo funciona la Administración, cuáles son sus obligaciones y también cuáles son sus responsabilidades hacia él y quiénes son sus responsables. Para entender a la Administración, éstas deben proporcionar una clara información a los ciudadanos. Los procedimientos deben ser más claros y sencillos. La ética debe presidir la relación de los ciudadanos con las Administración.

Accesible. Accesibilidad en este caso, significa, que existan niveles de información y formas de comunicación, en los cuales puedan ser comprendidas por los ciudadanos; de horarios cómodos.

Responda a las necesidades de los ciudadanos. Las Administraciones deben atender a las necesidades de los ciudadanos, tanto a la acción de gobierno, cuando se diseñan las políticas públicas, como en su aplicación por medio de la Administración. Los ciudadanos exigen servicios que sean adaptados a sus necesidades particulares, por tal razón los servicios de talla única, ya no son posibles.

Participación activa. Porque los ciudadanos no quieren ser receptores pasivos de los servicios públicos, ni los empleados

⁶¹ *Idem.*



públicos quieren permanecer ajenos al proceso de transformación de las Administraciones Públicas.

La pluralidad de actuaciones que el concepto de receptividad conlleva según la OCDE se puede resumir en nueve aspectos: a) La diversificación de la organización de servicios públicos, crean organismos con fines especiales, b) el reforzamiento de la responsabilidad y el compromiso de la Administración para con los ciudadanos, estableciendo los adecuados controles, c) la transformación del diseño de políticas, dando mayor participación a los clientes de la organización y a los directivos de línea en la elaboración de las mismas, d) la conciencia de la importancia de los recursos humanos, con la consiguiente transformación de las políticas de personal, e) la mejora sustancial de los puntos de contacto con el ciudadano, lugar donde el lenguaje y los productos administrativos se traducen al lenguaje de los clientes, f) la generación de prácticas administrativas que refuercen la receptividad; así la evaluación de las políticas y los programas introduciendo instrumentos que permitan conocer la apreciación de los clientes, g) el adecuado uso de las tecnologías de información, h) la formación de los clientes, de forma que estos practiquen y se comprometan en la toma de decisiones, donde el gran problema del sistema es como hacer ver al ciudadano consumidor de servicios que es también propietario y responsable de los mismos, i) la renovación de la gestión pública, con el consiguiente cambio de cultura y la introducción de un espíritu de gestión emprendedora.⁶²

Algunas de las reflexiones que se realizan en este trabajo es la necesidad de modernizar la Administración Pública para que preste un mejor servicio al ciudadano. En los temas anteriores hemos

⁶² VILLORA MENDIETA, Manuel, *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, op.cit. pág. 134 y ss.



observado que la burocracia estatal ya no resulta suficiente para poder dar solución a los problemas actuales a los que se enfrentan las Administraciones Públicas, algunos de estos problemas incluso los muestra la Inspección Operativa de Servicios del MAP el cual señala que pierde mucho tiempo en trámites y pasos intermedios y que en ocasiones, no da respuesta expresa a las peticiones de los ciudadanos.

Otra de las Reflexiones que hace este documento es el mejorar las relaciones ciudadanos-Administración. Para ello no solo se requiere un cambio superficial, supone más que eso, y es que se requiere cambiar hábitos y comportamientos administrativos encaminados a conseguir una mayor preocupación hacia el servicio que ésta presta al ciudadano.

Para los anteriores problemas se proponen soluciones en el primer caso, sería potencializar y racionalizar el empleo de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión y a la comunicación, pero también es preciso infundir a la vida administrativa una filosofía y una actitud más receptiva de la organización y sus funcionarios hacia el público. En el segundo caso la receptividad administrativa requiere no solo que la Administración cambie, sino también actitudes positivas de los ciudadanos, en sus formas de participación de cómo querer ser tratados. Así cuando la Administración se esfuerce por ser cada vez más receptiva, renueva su compromiso de servir a los ciudadanos.

En los siguientes capítulos precisamente abordaremos temas sobre lo que significa el proceso de modernización de la Administración Pública y el establecimiento de la llamada Nueva Gestión Pública, como formas de gobierno tendiente a ofrecer más y mejores servicios con Calidad.



2.5.- MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Hablar de cambios y de modernidad de la administración pública necesariamente nos lleva a pensar en el tamaño, estructura y comportamiento de la misma, los principales teóricos de la administración hablan de un gigantismo que a lo único que ha llevado es a la latente carencia de repuestas de la administración pública ante las necesidades de la sociedad traducida en una ineficiente e ineficaz actuación pública que trajo consigo una evidente crisis de legitimidad.

En los últimos años la fuerza de las circunstancias y de la ideología política se ha combinado para empujar a muchas administraciones hacia la reforma y la modernización. En Estados Unidos, Canadá y en varios países europeos, incluyendo Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido, hay iniciativas en marcha, mientras Bélgica y la Comisión de las Comunidades Europeas se han embarcado recientemente en programas de modernización. Las estrategias y los objetivos particulares de estos esfuerzos de reforma varían de país a país, pero todos surgen de una situación común de adversas condiciones económicas y sobrecarga de la maquinaria administrativa. Las Administraciones están siendo presionadas para acaparar menos recursos nacionales y para ser más eficientes y eficaces en la gestión de los limitados recursos disponibles.⁶³

La mejora de la gestión pública supone, por una parte, un reconocimiento del creciente impacto de las nuevas tecnologías de la información en la Administración Pública, y por otra se asocia, en algún sentido, con la idea de privatización, en la medida en que buena parte del empuje procede de la derecha del espectro político.

⁶³METCLAFE, Les y RICHARDS Sue, *La modernización de la Gestión Pública*, traducción: Eduardo ZApico Goñi y Luis Echebarría Ariznabarreta, Madrid, INAP, 1989. Pág. 17 Título original: Improving Public Manamegement.



Las Administraciones Públicas se encuentran en un proceso de necesidad de desarrollo de un cambio o de innovación, a fin de seguir adaptándose a nuevos retos demandas y problemas que se plantean hoy en día. Si la necesidad de la innovación, cambio o reforma, cualquiera que sea la denominación sinónima que se utilice, parece que es clara y evidente, no lo son a veces tanto las razones principales para ello, el cronograma, las orientaciones, y prioridades, las finalidades y estrategia, los actores, contenido y los instrumentos a desarrollar en este proceso de innovación.⁶⁴

Hablar sobre los procesos de reforma y/o modernización de las Administraciones Públicas es una tarea que no resulta sencilla sin situar dichos procesos en su contexto. Como punto de partida, será necesario diferenciar entre modernización y reforma administrativa; tal y como afirma buena parte de la doctrina científica en esta materia, la reforma sirve para adaptar al sistema político las disonancias entre el sistema democrático y su Administración, la modernización por su parte es un medio para adaptar la Administración al objetivo de la competitividad, que implica una innovación no sólo organizativa, sino también de cambio en los valores y comportamientos que configuran una nueva cultura de gestión pública.⁶⁵

La reforma, es para adaptarse al nuevo sistema político y paliar las disonancias más escandalosas entre el sistema democrático y la administración de raíces autoritarias. La

⁶⁴ CANALES ALIENDE, José Manuel, *Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes de la innovación de las Administraciones Públicas*, en *Nuevos retos en el Horizonte de las Administraciones Públicas*, Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, 2003. Pág. 21. El término reforma administrativa se ha utilizado preferentemente en España en la década de los sesenta y setenta; el de modernización en las décadas de los ochenta y noventa por su vinculación mayor a los procesos sociales y políticos. Para el autor en mención, el término más adecuado y simbólico es el de innovación, por ser más acorde con la actual sociedad del conocimiento.

⁶⁵ Preámbulo del Programa de Modernización de la Junta de Extremadura.



modernización, es para adaptar a la administración al objetivo de competitividad económica de España en la Europa Comunitaria. Este objetivo de competitividad incluye, naturalmente, la preocupación por el mercado/contexto de la administración y factores de racionalización de la actividad, especialmente la utilización de las nuevas tecnologías informáticas y de gestión que facilitan la comunicación y la adopción de decisiones.⁶⁶

La modernización por su parte es un medio para adaptar la Administración al objetivo de la competitividad, que implica una innovación no sólo organizativa, sino también de cambio en los valores y comportamientos que configuran una nueva cultura de gestión pública.

Para Alejandro Nieto la reforma es una función instrumental, mientras que la eficacia o la modernización es el fin de la actividad. En otros términos: antes se decía que se quería reformar la Administración para dotarla de mayor eficacia, en tanto que ahora se anuncia una reforma con el objetivo de modernizar las

⁶⁶ BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael, *La Modernización de la Administración Pública Española. Balance y Perspectivas*, en Revista Política y Sociedad. Modernización de la Administración Pública, nº 13, año 1993. Asimismo señala que la diferencia entre reforma y modernización se ilustra paradigmáticamente en España por el análisis de las acciones de los gobiernos de mayoría socialista. En efecto pueden distinguirse dos etapas claras de planteamientos del gobierno respecto a la administración pública. El primer gobierno socialista (1982-1986) continuó y profundizó la labor emprendiendo los gobiernos de Unión de Centro Democrático 1977-1982. En este período se adaptaron medidas de moralización de la función pública, como la ley de incompatibilidades del desempeño de varios empleos públicos, cumplimiento de horario de trabajo, con consecuencias más simbólicas que efectivas. Asimismo se promulgan las leyes de adaptación de la administración al sistema democrático, y finalmente, a partir de 1984, se realiza la reforma administrativa localista. A continuación, con la segunda legislatura del PSOE 1986-1990, se lanza la idea de la modernización administrativa, que de hecho significa “el comienzo de la reforma de la reforma” socialista anterior, y la revisión de la aproximación tradicional de la gestión pública y del concepto de Estado. Pág. 15



Administraciones Públicas; pero tanto da una expresión como la otra.⁶⁷

La modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas.⁶⁸

Los nuevos retos afrontados por la Administración Pública los hace recurriendo a antiguos instrumentos de gestión. Pero ante nuevos problemas, se deben dar mejores respuestas accediendo a nuevos instrumentos. La sociedad está demandando de sus gobiernos dar más y mejores servicios, con menos recursos.⁶⁹

Esta situación llevo a pensar en rediseñar, estructurar y desmantelar el aparato administrativo obeso y carente de

⁶⁷ NIETO, Alejandro, *Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿Un problema pendiente?*, en Actas del seminario sobre Modernización Administrativa organizado por el Instituto Vasco de Administración Pública, en Vitoria-Gasteiz, los días 10 y 11 de noviembre de 1988, Oñati, 1989 101-115 Sigue señalando que las políticas administrativas suelen llevar al frente, a modo de consigna, una palabra sonora que evoca remedios taumatúrgicos y que, cuando se desgasta, puede ser recambiada fácilmente por otra no menos vacía. Hace veinte años se hablaba de economía, celeridad y eficacia, ahora de modernización. Simples modas, en definitiva, porque parece muy dudoso que los reformistas de hoy pretendan algo muy distinto que los de ayer, aunque las consignas sean diferentes.

⁶⁸ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Del administrador al Gerente Público*, INAP, México, 1995, pp. 31

⁶⁹ En este mismo sentido se expresa RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, al señalar que hoy en día parece que la gente exige a los gobiernos mas calidad y menos costes burocráticos, es decir, hacer mas con menos, algo que es posible con parámetros de austeridad y dignidad, lo que es muy distinto de la miseria y desatención social por motivos de eficacia económica. Hoy se demanda nos guste o no, mejores y más ágiles servicios públicos. Hoy la gente expresa sus necesidades colectivas e inquietudes públicas en el marco de unas sociedades más diversas, más plurales, más complejas, más fragmentadas. Y por otra parte, no se debe olvidar que hoy en términos generales, los ciudadanos disponen de más conocimientos que antes, lo que plantea nuevas oportunidades y nuevas expectativas. *El buen gobierno y la nueva administración en las instituciones públicas*, 1edición, editorial Arazandi, Navarra, 2006. Pág.124



soluciones, surgiendo como respuesta la modernización de la administración pública como respuesta a esa falta de legitimidad.

Los gobiernos elaboran políticas y las aplican buscando ordenar y solucionar problemas de interés público, afectando a la sociedad con costos y beneficios sociales, donde la mejor forma de actuación implica múltiples aspectos y con efectos multiplicadores. Para los ciudadanos reviste de gran importancia que la actividad gubernamental no se convierta en una carga perniciosa para la vida pública. Su efectividad no depende del volumen burocrático de su administración, sino de su capacidad de articular demandas y esfuerzos sociales.⁷⁰

Durante los últimos años las políticas gubernamentales han procurado mejorar la propia acción de gobierno, atender a la eficacia y eficiencia de la actuación de las Administraciones Públicas, mejorar la calidad de los servicios públicos, promover actuaciones innovadoras para atender a las nuevas demandas sociales y solventar el déficit de las democracias representativas.⁷¹

La modernización implica un cambio de cultura y en las tecnologías de la administración pública no siendo suficiente solamente eso. La calidad en la administración pública así como el establecimiento de un Buen Gobierno, o gerencia pública son una alternativa de modernización de la administración pública, que basada en sus características y elementos que más adelante veremos quizás no sea tomada como mera innovación o modernización.

⁷⁰ MEJIA LIRA, José, *Modernización de la Administración Pública Mexicana*, en Revista de Administración Pública, La Administración Pública Mexicana ante el futuro, INAP, n° 100, México, 1999 pág. 143-157.

⁷¹ LOPEZ CAMPS, Jordi, *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y eficiencia del e-Gobierno*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate, 2001. Pág. 13



Aunque para algunos otros, queda claro que el proceso de modernización es un proceso permanente de adaptación al entorno cambiante, aunque estos mismos consideren que dicha modernización es de índole tercermundista⁷².

La calidad no es una realidad objetiva, depende de la percepción que un cliente o ciudadano tenga de su concepto, pero hoy en día se configura como un instrumento de cambio organizativo de primer orden, de transformación de las unidades administrativas y de sus métodos de actuación con el fin de alcanzar el interés general y los mayores niveles posibles de satisfacción en los ciudadanos.

La gerencia pública es un enfoque que coadyuve en gran medida en el proceso de modernización de la administración pública actual, ya que este mismo escenario abre la posibilidad de su aplicación.

La modernización parte de un concepto estratégico de cambio integral, gradual y permanente en sus estructuras, en su funcionamiento y en sus recursos humanos, que tiende a propiciar un cambio en la cultura administrativa, centrándola en la consecución de resultados. Para responder a ello, además de poner en marcha decisiones graduales en diferentes campos como: legislativo, técnico, organizativo, formativo etc. se ha tratado de impulsar una adecuación de las estructuras a los fines y a las tareas de cada organización mediante la dotación de nuevo instrumentos organizativos que permitan la flexibilización y la

⁷² IVAP, “Modernización Administrativa”, Actas de seminarios sobre modernización administrativa organizado por el IVAP en Vitoria-Gasteiz, los días 10 y 11 de noviembre de 1988, Oñati, 1989. Pág. 115



adaptación de organizaciones a las necesidades de cada área funcional.⁷³

La modernización también se identifica con la transferencia de instrumentos de gestión privada al sector público, con la única intención de aprovechar todo aquello que sea útil a la administración pública. Se da el debate si la administración debe regirse mediante principios empresariales para hacerse más eficiente, ya que según las soluciones se encuentran precisamente en dicho sector. Un claro ejemplo de ello se da en la prestación de servicios las cuales se pueden dar con las nuevas tecnologías, iguales a las utilizadas por las empresas del sector privado.

Como consecuencia de lo anterior, la modernización en la administración pública significa también pensar en los cambios que conlleva. Uno de esos es agregar nuevos conceptos, nuevos procedimientos, nuevas leyes sustituyendo los viejos enfoque por unos nuevos.

Estas tendencias de cambio han producido una nueva forma de entender la relación con los ciudadanos, nace una nueva cultura administrativa en la que se potencian los valores de la eficacia y de la eficiencia, la economía de los procedimientos, la implicación de los profesionales de la gestión pública, etc.

La modernización de la Administración pública pasa básicamente por erigirse en un instrumento que esté al servicio de la sociedad, que merezca la confianza de sus ciudadanos, que incremente la participación de éstos, que sea receptiva, plural y asegure bienes y servicios de calidad dentro de un equilibrio económico.

⁷³ BADIOLA DIEZ, Juan José, “Modernización de la Administración Pública”, en *Hacia una nueva gestión pública*, Universidad de Zaragoza, (21 y 24 de noviembre 1995) s.n. 1994. P. 19-28.



En este sentido se expresaba el ex-Ministro del Cabinet Office Jack Cunningham al señalar que Modernizar la Administración no es solamente una declaración importante para el Gobierno. Modernizar la Administración es algo más. Es una clara formulación de lo que el Gobierno piensa que es gobernar. Gobernar no para quienes trabajan en la administración, sino gobernar para la gente de a pie: para el consumidor, para el ciudadano.⁷⁴

La modernización del Estado a veces se considera como si fuera un fin en sí mismo, y no se le vincula lo suficiente con otras metas de desarrollo, en particular, el avance de la democracia política y la promoción de políticas a favor de los pobres. Es poco probable que la modernización del Estado avance significativamente a no ser que se vincule a la calidad de vida y a la mejora de las condiciones de la gente. Un país pobre con instituciones democráticas débiles, servicios públicos deficientes y recursos insuficientes no tendrá un Estado moderno, independientemente de los recursos que se inviertan en la reforma del Estado.⁷⁵

Un Estado se tiene que modernizar junto con el resto de la sociedad; y si no lo hace así, el Estado continuará siendo

⁷⁴ MAP E INAP, *Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico*, Documentos INAP, Núm. 23, febrero 2001, Madrid. Pág. 19. En esa misma introducción Jack Cunningham señalaba que quienes tienen el trabajo de ofrecer esos servicios públicos no que no sean importantes. Al contrario son cruciales. Este Gobierno valora a los funcionarios públicos y valora los servicios públicos, y lo seguirá haciendo. Pero al mismo tiempo vamos asegurarnos de que los servicios públicos sean mejores, de que sean reflejo de la vida real y ofrezcan lo que la gente realmente quiere. Prestar mejores servicios, en todos los ámbitos en que la Administración está presente....Pero modernizar la Administración es un programa de largo plazo. El reto de quienes formamos parte de la Administración: el reto de modernizar la Administración, de crear una administración mejor para hacer mejor la vida del ciudadano.

⁷⁵ MAP E INAP, *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del estado en Centroamérica y Rep. Dominicana*, Un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la Administración y la gestión pública, 1.ª edición. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. Pág.16



obstaculizador por la ineficiencia, la corrupción, el débil rendimiento de cuentas y otras patologías que retardan el desarrollo.

El proceso de innovación, a pesar de su complejidad y dificultades no debe olvidarse que es solo un medio para lograr determinadas finalidades por parte de las Administraciones Públicas. Además de innovar, para adaptarse o morir que es un fenómeno común a cualquier organización, es un hecho que la sociedad democrática participativa actual demanda básicamente un cambio para la legitimidad de las Administraciones Públicas. La legalidad, conquista histórica irrenunciable del Estado de Derecho, reclama hoy también la legitimidad en el comportamiento de las Administraciones Públicas, y esta se obtiene sustancialmente como consecuencia de los resultados.

Las Administraciones públicas tienen un papel importante en el momento mismo de garantizar el aprovechamiento de todas y cada una de las oportunidades que los nuevos sistemas tecnológicos y de gestión se presentan con los cambios mismos de nuestro tiempo. Es decir se debe avanzar en la modernización de estructuras y cambios que se vean reflejados en las relaciones con las empresas y sobre todo con el ciudadano pero además, dichos cambios, esa modernización de la cual hablamos se deben impulsar en la sociedad, adaptándolo a ello.

2.6.- LA NUEVA CULTURA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Los cambios que han ido transformando a la Administración Pública, según Rodríguez-Arana⁷⁶, se deben:

- A la preocupación por la eficacia y eficiencia pública

⁷⁶ RODRIGUEZ ARANA, José, *La Administración Pública Española*. INAP. Madrid, 2002.



- La búsqueda de la calidad en la prestación del servicio público
- La descentralización funcional y territorial
- La gestión de servicios por otro tipo de organizaciones

Todo ello se traduce en:

- Buscar mayor participación ciudadana
- Provocar una mayor competencia entre el sector público y privado
- Orientar la Administración hacia políticas de calidad.

El gran número de cambios por mencionar algunos de ellos como: la globalización, la innovación tecnológica, la era de la sociedad del conocimiento han venido también a tener repercusiones en las Administraciones Públicas y las instituciones.

Las Administraciones Públicas no han quedado, fuera de estos cambios, sino por el contrario, muchos de sus procesos y de sus actividades se han visto envueltos en los ya anteriormente señalados procesos de reforma o modernización. Así también se hacía mención de que además de venir a afectar estos cambios en sus procesos y actividades, también y por ende, venían a alterar su tamaño.

Estas transformaciones o procesos de reforma han sido instrumentados desde dos ámbitos distintos: desde un ámbito interno, a partir de los propios gobiernos y sus propias políticas y desde un ámbito externo, a partir de los lineamientos o iniciativas que señalan los órganos de poder supranacionales, llámese organismos internacionales, gobierno de países, bancos de desarrollo multilaterales etc. Estas reformas han sido denominadas con el pasar del tiempo, como reformas de primera generación también denominadas neoliberales u orientadas al mercado, que



incluyen medidas de liberación de comercio, desregulación, privatización o por lo general la reducción del tamaño de las estructuras gubernamentales o administrativas a lo que se conoce como: “reducción del Estado” tanto en términos de funciones como de personal.⁷⁷

Una de los aspectos más significativos en materia de reforma del Estado, es sin duda alguna la transformación de la gestión pública, la cual no debe repetir los errores de las tendencias que en un pasado reciente se limitaban, bajo una racionalidad precaria, a reducir al estado por reducirlo y buscar la eficiencia a cualquier costo, identificando de manera pura y simple a la administración pública con la administración de empresas.⁷⁸ Ante esto se impone la denominada Nueva Gestión Pública, que debe incrementar la eficiencia al tiempo, que elevar la calidad de los servicios y productos que se ofrecen a la sociedad para su bienestar y disfrute, lo que implica sin duda una validación social de su resultado, mediante controles que son de naturaleza fundamentalmente política.

Las propuestas reformadoras de la Nueva Gestión Pública pretenden sustituir la burocracia Weberiana por una gestión

⁷⁷ MARTINEZ PUON, Rafael, *Las Políticas de la OCDE en la Reforma de la Administración Pública y la Lucha contra la Corrupción en México*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal, Oct. 2002. Pág. 2. Así mismo, señala citando a Ben Ross, que básicamente existen tres modelos o tipos de reforma administrativa empleados en los distintos países: 1) El Weberiano o Administración tradicional; 2) El Gerencial o de la Nueva Gestión Pública, en la cual está incluida la reforma administrativa y cuyos temas a los cuales se centra son el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, la reducción de la corrupción, la regulación de los mercados y la gobernabilidad democrática; 3) El de Responsabilización, en este se busca el reforzar el segundo modelo.

⁷⁸ De manera semejante se expresa PRAT BALLESTER, al señalar que la gran empresa del Estado funciona deficientemente porque el deseo que tantos dirigentes tienen de agradar a la opinión en su obra cotidiana, les lleva adoptar medidas aparentemente populares, pero que con frecuencia distan mucho de lo que el pueblo quiere en realidad, que no es otra cosa que una sana administración en las funciones públicas. *Gestión Pública y desarrollo, ante el reto del cambio*, Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1981. 230 p. Pág. 209



flexible eficiente, orientada a los objetivos y preocupada por los resultados. Desde esta perspectiva son importantes todas aquellas técnicas de gestión que permitan definir objetivos, determinar responsabilidades, controlar costos, establecer indicadores y medir resultados. Se trataría dicen, de preocuparse fundamentalmente, por la economía, la eficacia y la eficiencia de las actuaciones administrativas. Se trata de cambiar la visión, dominante de actualmente del sector público, muy escorada hacia un pensamiento legalista por otra más preocupada por la realización práctica del que se denominan las tres E: economía, eficacia y eficiencia.⁷⁹

2.6.1 DEFINIENDO LA NUEVA GESTION PÚBLICA.

Lo que constituye la función de la administración, es en sentido amplio, la actividad de conducir. Normalmente se intenta resumir todo ello en otro término: gestión. Este último es un vocablo también de origen latino que deriva del verbo gerere, que tiene muchas acepciones y también significa, entre otras cosas, conducir, guiar bajo propia responsabilidad o alcanzar un objetivo. De aquí derivan la palabra francesa gestión, la italiana gestione y la inglesa management (manager, persona que guía), con el mismo significado de dirección, mando, guía.

Entre las corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública se suelen encontrar conceptos como desregulación, agencialización, gerencialización, privatización, externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro) ética en la gestión pública, participación

⁷⁹ LOPEZ CAMPS, Jordi, *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y eficiencia del e-Gobierno...op.cit;* pp.25 y ss.



ciudadana, etc. todos ellos intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado postburocrático.⁸⁰

En la actualidad se observa, que existe una tendencia a mejorar la administración pública utilizando conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas en muchos casos para resolver problemas del sector privado. Pero, para que la gestión pública prospere como sector en crecimiento no se debe limitar simplemente a extrapolar el planteamiento que sirvió de base en sus inicios, pues con ellos también han surgido nuevos problemas a los cuales hay que enfrentarse dando respuesta a ello. La privatización, la subcontratación, la formación de agencias, y el uso de una gama de técnicas de gestión específicas son un reflejo condicionado ante los problemas de la escasa eficacia de la maquinaria estatal⁸¹.

La Nueva Gestión Pública es una concepción que tiene en cuenta la relación directa entre resultado institucional y el rendimiento político de la gestión pública, lo que conlleva a considerar su importancia sobre la gobernabilidad de la democracia.

La Nueva Gestión pública supone, en primer lugar, la acción solidaria del colectivo, con la participación activa de los individuos, y en segundo lugar, la institucionalización en el ámbito público de un sistema de controles y equilibrios de sustrato técnico, y de

⁸⁰ BARZELAY, Michael, *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

⁸¹ METCALFE, Les, "La Gestión Pública: de la imitación a la Innovación", en *¿de burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Pág. 47



orientación democrática que permita su transparencia como garantía para la responsabilización de la administración pública.⁸²

Barzelay⁸³ señala que al menos tres intencionalidades diferentes se esconden en la utilización semántica de esta expresión:

La primera hace referencia a un movimiento o tendencia que se detecta en el sector público de algunos países occidentales, fundamentalmente anglosajones, que han ido transformando el aparato ejecutivo del Estado mediante la introducción de técnicas de gestión empresarial y organización económica.

La segunda identifica la nueva gestión pública como una perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública. Su contribución esencial sería el acento en el empirismo y la aplicación de los valores de eficacia y eficiencia a su funcionamiento, por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo.

La tercera sería completamente normativa e identifica la nueva gestión pública como un modelo, es decir como una serie de principios, políticas y técnicas para el manejo del sector público que se consideran superiores y cuya aplicación implícita o explícitamente se recomendaría.⁸⁴

⁸² FERNANDEZ TORO, Julio Cesar, *Presentación de la Obra Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos*. CLAD, Venezuela, 2001. Pág. 7

⁸³ BARZELAY, Michael, *Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience*, Cambridge: Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Draft Paper, 1993

⁸⁴ Las transformaciones a que se refiere la nueva gestión pública en los países donde tiene su origen pueden caracterizarse como reformas administrativas, es decir, mejoras operativas en las instituciones administrativas del poder ejecutivo. Su objeto es el entramado de reglas e incentivos a través de las que el Estado elabora y ejecuta las políticas públicas, incluyendo sus estructuras organizativas, servicio civil, sistemas presupuestarios, relaciones inter administrativas, formas de relación entre ciudadanos y administración en la



La Nueva Gestión Pública pudiera definirse como el conjunto de todas aquellas propuestas de configuración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados⁸⁵. Por otro lado hay quienes señalan que existen dos tipos de corrientes de la Nueva Gestión Pública, por un lado, aquellas que adoptan un enfoque neo-empresarial, y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos proponiendo una clientelización de los ciudadanos; y por otro lado, los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización⁸⁶ de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética de la gestión de la pública.

Ahora bien ellos mismos se preguntan ¿cuáles son las características, problemas y críticas que tienen ambas corrientes

prestación de los servicios, etc. ECHEVARRIA, Koldo, *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*, en Revista CLAD Reforma y Democracia. Caracas, Num. 18, 2000.

⁸⁵ ARELLANO GAULT, David, "Nueva gerencia pública en acción: Procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)" en *CLAD Reforma y Democracia*, n°17, Caracas, Venezuela, 2000. pp.7-44

⁸⁶ La externalización de los servicios públicos es una estrategia fundamental en el modelo de Administración relacional. Ahora bien es necesario definir, que servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no. Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración Pública debe asegurar la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública. El control y la evaluación de los servicios externalizados son actividades complejas y económicamente costosas, pero si no se realizan, la Administración no puede garantizar unos estándares de calidad mínimo en tales servicios. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre están deseosas de conseguir una plusvalía, al no sentirse controladas y evaluadas perciben que son las dueñas reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de los servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento para la Administración del sistema y unos niveles de calidad bajos en la prestación de dichos servicios. Sin planificación, sin control y sin evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no es posible conseguir, a medio y largo plazo, la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.



de la Nueva Gestión Pública? En el caso de las corrientes neoempresariales se encuentran:⁸⁷

- El impulso de la filosofía de “no remar” sino de hacer que los otros remen: el Estado relacional⁸⁸ y la sociedad del bienestar reemplazan al Estado Intervencionista y de bienestar.
- El fomento a que las Administraciones públicas pasen de ser proveedoras de servicios públicos a intermediarias que venden servicios.
- La adopción del lenguaje y los conceptos propios del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación entre Administración y clientes.
- Las propuestas de Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc.; para que estas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes respecto a los servicios públicos.
- Todas estas características se materializan en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del derecho Público.

Por otra parte, las características más destacables de las corrientes neo públicas son:

- El refuerzo del concepto de ciudadanía, para que permita la expresión activa de las opiniones. Se considera que el

⁸⁷ RAMIO Carles y SALVADOR Miquel, *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundación CIBOD, Barcelona, 2005. Pág.30 y 31 247 p.

⁸⁸ La Administración relacional responde a un modelo en el que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación derivando la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas, y fundamentalmente privada.



concepto de ciudadanía debe servir, mediante discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración Pública.

- La propuesta de reforzar los valores hacia el aspecto público de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- El reconocimiento de nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- El situar como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o del procedimiento y el tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones.
- Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos contra puestos a los de economía y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.

Lo que verdaderamente caracteriza a la Nueva Gestión Pública es su aproximación al sector público de una forma diferente a la tradicional, con consecuencias importantes sobre su sistema de valores y su marco institucional. Se ha buscado una mayor eficacia y eficiencia del aparato administrativo estatal trasladando al sector público la lógica que ha prevalecido en la gran empresa, muchas veces prescindiendo de su coherencia y su adaptación a las especificidades públicas.

La Nueva Gestión Pública, o organización y funcionamiento de la Administración Pública, vendrá definida por un perfil del que podemos destacar los siguientes rasgos:

- a) Esta etapa estará basada en el respeto progresivo, al legítimo propietario de esta organización, el ciudadano-cliente.



- b) Por exigencia constitucional será necesario aplicar los criterios de eficacia, eficiencia, participación, economía, equidad, entre otros.
- c) Será de aplicación no lo el control de calidad y el control de gestión, sino la necesidad de llevar a cabo, de forma gradual, reformas profundas en la organizaciones públicas como necesidades derivadas de esa sociedad más compleja y completa en la participación será la razón de ser de la misma.
- d) Incorporar un mayor nivel de exigencia en la calidad de los servicios públicos prestados, pero esta exigencia será de forma permanente y no puntual.
- e) Los gestores necesitarán disponer de mayores grados de discrecionalidad y
- f) La necesidad de cooperación, participación, colaboración entre la Administración Pública y la Sociedad Civil.⁸⁹

La Nueva Gestión Pública supondría de hecho la incorporación del Estado a la era del management. Esto supone la aplicación al aparato estatal del marco institucional que ha operado en el desarrollo de la gran empresa.⁹⁰ La orientación de esta institucionalidad es la creación de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, frente a la mera conformidad formal del procedimiento en la que se agota el modelo burocrático. Este marco de responsabilidad se concreta en tres pilares que tienden a reproducir los existentes en la organización empresarial como son: a) el poder de los directivos; b) reconocimiento de subsistemas de gestión; y c) el control por el mercado.

⁸⁹ OLTRA CLIMENT, Rafael y DE MIGUEL MOLINA, Rosario, *Gestión Administrativa I*, Valencia, Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia, 2007, 193 pp. Pág.120

⁹⁰ ECHEBARRIA, Koldo, "La Administración Pública en la era del Management", en Revista *Barcelona Management Review*. Barcelona. Vol. 1, 1995



2.6.2 ORIGEN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

A finales de los años setenta, la nueva coyuntura política y económica se presto para redescubrir el management como la panacea que prometía solucionar los graves problemas que aquejaban a la Administración Pública. el desequilibrio insostenible entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles, junto con el ascenso de un movimiento político que, rompiendo el consenso de varias décadas, apostaba a la reducción del tamaño del Estado, fueron determinantes para reclamar la aplicación de disciplina y racionalidad económica a la gestión pública⁹¹.

La nueva gestión pública supone la nueva administración pública gerencial en los cuales sus elementos se consolidaron gradualmente en el marco de la reacción contra la severa crisis financiera de los años 1980 y las críticas a los ajustes estructurales previos.

La intolerancia de los órganos ejecutivos y de la opinión pública hacia las burocracias de masas llevó a elaborar diseños y proyectos de reforma. Uno de estos proyectos, concebido a finales de los años setenta y afirmado en los últimos años del siglo XX, tuvo más éxito que los demás y se convirtió en la principal alternativa de la burocracia. Efectivamente el proyecto que llevo a dichos proyectos, asumió los rasgos típicos de la globalización, extendiéndose a las agendas de decisiones de casi todos los gobiernos europeos, norteamericanos y de las otras partes del mundo. Esta doctrina se ha difundido con el nombre New Public Management o Nueva Gestión Pública y promulga la

⁹¹ ECHEBARRIA, Koldo y Xavier MENDOZA, “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”, en ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Pág. 32.



transformación de la lógica reguladora dictada por las normas con la lógica de las transacciones de mercado en base a la estipulación de mercados.⁹²

Los primeros países en implementar reformas a estos tipos de gobiernos fueron Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido, pero estas reformas gubernamentales se popularizaron rápidamente a escala mundial.⁹³ Así la mayoría de los países americanos también han realizado reformas en sus gobiernos con características muy parecidas a las efectuadas en los gobiernos anglosajones. A estas reformas gubernamentales se la ha denominado en su conjunto New Public Management.⁹⁴ El Nuevo Public Management puede tener entre otras traducciones: Nueva Gerencia Pública, Nueva Gestión Pública o Nueva Administración Pública.⁹⁵

El contexto por el cual se dan las reformas en materia administrativa, relacionada con los cambios introducidos en el modo de dirigir, de organizar de gestionar las Administraciones Públicas, el cual se considera en ese momento un contexto de auge del pensamiento neoliberal fortalecido de los gobiernos de los

⁹² LIPPI Andrea y MORISI Máximo, *Gestión y administración públicas*, primera edición, Valencia, España, Editorial Tirat lo Blanch, 2008, pp. 430

⁹³ KETTL, Donald F” The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management”; en Bresser y Spink, *Reforming the State, Managerial Public administration in Latin America*, Rienner, 1999,p.41

⁹⁴ Es importante señalar que esta última palabra “management” refleja una cultura administrativa propia de los anglosajones y que su traducción a otros idiomas, es difícil teniendo como consecuencia que ésta tenga múltiples acepciones tal y como lo señala Omar Guerrero. Asimismo, este autor señala que Management puede traducirse al español como manejo, atendiendo a la tradición española que se refería al manejo de los negocios privados y hacendarios; sin embargo, este término es por lo general es trasladado al castellano como gerencia, es por ello, que sin la intención de agotar la controversia antes mencionada, el vocablo “management” es trasladado como “gerencia”. GUERRERO, Omar, “El Management Público, una torre de Babel”, en Revista *Convergencia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y administración Pública, UAEM, Núm. 17, septiembre-diciembre 1998, pp.13-47 Universidad Autónoma del Estado de México.

⁹⁵ La literatura española como en todas las lenguas románicas, se admite el barbarismo management, que prescindiendo de su posible filología original francesa, procede del lenguaje anglosajón, donde fue acuñado, al principio de una manera un tanto imprecisa, para designar las técnicas administrativas de gerencia y dirección. NIETO GARCÍA, *op.cit*; Pág. 542



Estados Unidos de América y del Reino Unido, no es del todo, el único precisamente. Más bien se observa un contexto que no era muy favorable a la expansión del gasto público de las políticas del bienestar; más bien se trataba de todo lo contrario.⁹⁶

En el caso de Gran Bretaña, en el sector público británico se aplicó un mecanismo novedoso para lograr un mejor manejo en el uso de los recursos públicos en todos sus aspectos, desde los recursos financieros, hasta los sistemas de información y los recursos humanos. Con la llegada al poder por parte de los conservadores de Margaret Thatcher,⁹⁷ este nuevo gobierno para reducir el déficit del sector público, se puso en práctica la política de estrategia de eficiencia que diseñó Derek Rayner, alto ejecutivo de una corporación privada que fue importada del sector privado al sector público británico.

El desarrollo de la estrategia se realizó a partir de dos elementos fundamentales; el primero buscaba establecer una serie de iniciativas de menor escala que produjera beneficios claros a corto plazo; se tenía la experiencia de que las iniciativas que proponían grandes proyectos rara vez sobrevivían las fases

⁹⁶ RAMIRO SANCHEZ, Antonio, *Demandas de Calidad de la Administración Pública: Un derecho de la ciudadanía. Sistemas gerencialistas y modernización administrativa en España y América Latina. Evaluación de resultados, transparencia y resultados*, 1 ed. Madrid, editorial Dykinson, 2002, 242p. Pág. 23

⁹⁷ Durante su mandato como primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher hizo exitosamente de la cultura, las dimensiones, el costo y el desempeño de la función pública británica una cuestión política. Thatcher llevó adelante cambios en las políticas de gestión pública en áreas tales como la organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría y evaluación, y contratación. Su sucesor John Major, mantuvo política de gestión pública en un lugar importante de la agenda formal del gobierno conservador promoviendo la implementación de la Iniciativa de los Próximos Pasos (Next Steps Initiative), de la iniciativa de la Carta Ciudadana (Citizens Charter Initiative), de la Competencia para la Calidad (Competing for Quality) de la iniciativa de Responsabilidad y Diseño Presupuestario de Recursos (Resource Accounting and Budgeting) y de la Iniciativa de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative). BARZELAY, Michael, *La Nueva Gestión Pública op.cit.* Pág. 15



iniciales de implementación, y para darle fuerza al proyecto de estrategia de eficiencia, se quería demostrar que había serias carencias en la gestión de la administración pública. La segunda parte de la estrategia consistía en consolidar la evidencia de los escrutinios y construir un caso de reforma que sirviera como guía para mejorar el desempeño de las dependencias del sector público británico. Una de las tareas que la estrategia buscaba consolidar era otorgar a las dependencias un papel fundamental en el examen y mejoramiento de su propia actuación; les proponía un autoexamen y buscaba que cada ministerio, departamento u oficina procurase crear mecanismos que les permitiera evaluar su incremento en productividad año con año y que se convirtiera en una responsabilidad normal de la gerencia de cada dependencia. La segunda parte de estas reformas era crear reformar de largo plazo.⁹⁸

El nuevo manejo público se ha desarrollado a partir de los conceptos de la concepción liberal económica y del Estado, donde según lo predica Adam Smith “la mano invisible arregla y permite prosperidad a las fuerzas del mercado”.⁹⁹ Las transformaciones a las que se refiere la Nueva Gestión Pública en los países en donde tiene su origen pueden caracterizarse como reformas administrativas, es decir, mejoras operativas en las instituciones administrativas del poder ejecutivo. Su objeto es el entramado de

⁹⁸ Seguramente por ello la Señora Thatcher encargo a un conocido personaje del mundo empresarial para que liderara los procesos iniciales de los cambios administrativos. No creemos que las reformas inicialmente concebidas en el Reino Unido por su primer ministra tuviesen como objetivo inmediato y más directo prestar unos mejores servicios a la ciudadanía o reformar la organización o las instituciones administrativas por que la sociedad así lo demandaba; lo prioritario de su gobierno fueron las reformas macro económicas dentro de las cuales tendrían un gran peso la reducción del aparato estatal, tanto en volumen de recursos humanos como, sobre todo, en volumen de servicios, esto es el adelgazamiento de las políticas públicas y la reducción de su presencia del Estado en la sociedad, lo que era sin duda, coherente con el pensamiento neoliberal de la Señora Thatcher. RAMIRO SANCHEZ Demandas de calidad *op.cit*; pág. 24

⁹⁹ GUERRERO, Omar, *Del Estado gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAEM. 1999



reglas e incentivos a través de las que el Estado elabora y ejecuta las políticas públicas, incluyendo su sus estructuras organizativas, servicio civil, sistemas presupuestarios, relaciones interadministrativas, formas de relación entre ciudadanos y administración en la prestación de servicios, etc.¹⁰⁰

De acuerdo con Bozeman, el origen de la gerencia pública es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. Asimismo este autor considera que ésta resulto de la conjugación de dos enfoques distintos que surgieron a finales de lo setenta; uno de ellos proviene de las escuelas de políticas públicas (enfoque P) y el otro de escuelas comerciales (enfoque B). Mientras que el enfoque “B” tiene una mayor orientación hacia la investigación y la teoría, capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de diversas disciplinas; de igual manera incorpora comparaciones cada vez mejor desarrolladas en la experiencia de la gerencia pública y la privada, orientación hacia la gestión estratégica, preocupación por cuestiones de proceso y mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político.¹⁰¹

La bases teóricas de la gerencia publica se encuentran en la unión de dos corrientes de pensamientos diferentes entre sí, por un lado la Economía y por otro la Gerencia Privada. Laufer y Burlaud establecen que la Nueva Gestión Pública se encuentra en la frontera de lo privado y lo público, destacan que esta no se refiere a algún sector en particular, sino a ambos, pero entrañados en la sociedad en su conjunto con la administraciones que le son propias, también señala que se encuentra construida como un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas

¹⁰⁰ ECHEBARRIA, Koldo, “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Caracas. N° 18, 2000.

¹⁰¹ BOZEMAN, Barry, *La Gestión Pública su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.



diversas, tales como: management, ciencias de la organización, ciencias administrativas y ciencias políticas.¹⁰²

En opinión de Hood y Jackson el paradigma de la Nueva Gestión Pública se caracteriza por: 1) Un cambio de política a la administración, en el sentido de incrementar el énfasis de dirección al costo consciente de la organización del servicio público, y de hacer menos hincapié en el desarrollo de políticas, 2) un cambio en la agregación a la desagregación en la organización, 3) Un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral, 4) Un cambio del proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficiencia, 5) un divorcio de la provisión y la producción en la política pública.¹⁰³

Los motivos de la reformas de la NGP dependen del autor que las explique y su forma de pensar con relación a la economía y a la política internacionales. Por ejemplo: 1) la estructura gubernamental, se considera que en los últimos años ya no reúne las necesidades gubernamentales, en particular, la jerarquía tradicional burocrática ya no es útil al nuevo entorno; 2) la administración pública en su funcionamiento tradicional es inoperante; 3) la inconformidad de los ciudadanos, quienes se quejan de la insensibilidad de la burocracia ante sus demandas, así como la inflexibilidad y de la duplicidad de programas y organizaciones que imposibilitan la coordinación; 4) el hecho de que las agencias gubernamentales al parecer se preocupan más por sus intereses que por servir a los ciudadanos; 5) obedece a tres

¹⁰² MARTINEZ VILCHIS, José, “La nueva gerencia pública: El modelo de la administración privada aplicado en la Administración Pública”, en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 5, n°14, Agosto, 2004, pp 8 y ss.

¹⁰³ HOOD, Christopher y JACKSON Michel, *La argumentación administrativa*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencia Políticas-Universidad de Coahuila, 1997



crisis por las cuales está pasando el sector gubernamental: la de eficiencia, la de eficacia y la de legitimidad.¹⁰⁴

La NGP, que en vez de proponer la reforma del sector público, se orienta hacia la transformación del sector y de las relaciones entre la administración y la sociedad (reinención de gobierno). Nace ante la constatación del mal funcionamiento del modelo tradicional de Administración, y su impulso provino fundamentalmente de los líderes políticos. Como ya se ha visto nace en un contexto de reducción de ingresos públicos y de necesidad de dar respuesta a más y nuevas demandas de servicio por parte de la sociedad.

El enfoque de la NGP propugna la incorporación de técnicas de gestión contrastadas en el ámbito privado, y la creación de agencias autónomas de las administraciones, dotándolas de flexibilidad en la gestión de recursos y asumen los principios de “orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personas, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia”. Dicho enfoque supone una clara orientación a resultados y a satisfacer a los ciudadanos contemplados como clientes.¹⁰⁵

La NGP debe reunir, además de los principios de legalidad y de eficacia, eficiencia y economía, ética pública, flexibilidad, desregulación y delegación, calidad, innovación, aprendizaje y evaluación, y ser una democracia participativa.

¹⁰⁴ MARTÍNEZ VILCHIS, José, “Administración y gerencia pública en México”. Revista *IAPEM*, Núm. 50, abril 2002, p. 95.

¹⁰⁵ LÖFFLER, E, *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*, Documentos INAP, n° 8, Madrid 1996. Pág. 8 y 9



La Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia de sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad, pudiendo incluso llegar a cuestionar el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, los apoyos al sistema político disminuyen.¹⁰⁶

La Nueva Gestión Pública se ocupa de los análisis y le gestión sistemáticos de las políticas de gestión pública. Este dominio de las políticas se relaciona con todo el gobierno en general, las reglas y las rutinas institucionales centralmente dirigidas que afectan el proceso de la gestión pública. Por ello el dominio abarca múltiples organizaciones dentro del gobierno, incluyendo a los responsables del diseño presupuestario, la rendición de cuentas, la función pública y relaciones laborales, la eficiencia y calidad, la auditoría y la evaluación.¹⁰⁷

2.6.3.- CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GESTION PÚBLICA.

En los diversos procesos de reforma que ha vivido el sector público a escala mundial se encuentra la aplicación de una amplia variedad de técnicas gerenciales orientadas al cliente, proceso de privatización, así como mayor aplicación de tecnologías de información, mecanismos del mercado como la competencia y los contratos.

¹⁰⁶ BEZAGA, I, *El consumo y la calidad de los servicios públicos. Estudio de caso de la ciudad de Coslada*, Ayuntamiento de Coslada, Madrid. 1998

¹⁰⁷ BARZELAY, Michael, *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la Investigación y al debate de las políticas*, 1ª ed; Fondo de Cultura Económica, México, 2003. Pág. 135



a) Orientación del Cliente.

La orientación del cliente significa el uso racional del mercado bajo condiciones bien específicas e incrementar el poder de los ciudadanos en relación con la administración pública. El informar y escuchar a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.

Hay quienes consideran que el gobierno puede ser efectivamente dirigido al cliente y orientado a los servicios, y señalan que algunas de las ventajas que ofrece este enfoque son: estimular la innovación, forzar a los proveedores de servicios a ser responsables antes sus clientes, proporcionar a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre las diferentes clases de servicios, disminuir el despilfarro pues los clientes igualan el suministro y la demanda; además, este enfoque brinda mayores oportunidades para la equidad.¹⁰⁸ Para ello existe la intención de adecuar las estructuras, los procesos y los servicios alrededor de las necesidades de los clientes. Tiene la necesidad de abrir otros canales para relacionarse con el consumidor de bienes y servicios, tener sistemas de información acerca de sus necesidades y que el gobierno este mas disponible para los propios ciudadanos.¹⁰⁹

Por otro lado utilizar el concepto de cliente y servicio en el ámbito público constituye una metáfora, pues desde el momento en el que se introduce en un sistema ajeno modifica hasta cierto punto el razonamiento de la gente y crea una nueva realidad; además de que pensar en función del cliente y del servicio tiene

¹⁰⁸ OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming in public sector*. 1ª ed. Editorial Paidós, Barcelona, 1992

¹⁰⁹ GONZALES, MERCADO, José, “Gerencia Pública y la crisis de la Administración Pública”, en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 5, nº 14, agosto, 2004, pp.27-41.



como consecuencia ayudar a los administradores públicos a que articulen sus preocupaciones respecto al rendimiento en las operaciones gubernamentales, trayendo como resultado una mejor rendición de cuentas.

b) Administración por contratos.

El desarrollo de mercados y la competencia en el sector gubernamental han sido parte fundamental en la nueva gerencia, en la cual las reformas pueden variar, como son la creación de mercados internos, así como también diversas formas que involucran las empresas privadas a través de la contratación o de la privatización.

El contracting consiste en la utilización de la figura jurídica del contrato escrito como fórmula para solicitar a dependencias del mismo gobierno realizar alguna tarea que antes desarrollaba directamente la dependencia, con su personal y recursos.

La contratación como instrumento produce los márgenes de rendimiento, tanto en el ámbito directivo como de las unidades autónomas, máxime si se considera que mediante el modelo contractual se limita la capacidad de los políticos de dirigir día a día la provisión de servicios públicos. Lo cual significa que el político solo puede controlar el éxito o fracaso (medido en eficiencia) de los resultados, pero no puede controlar los procedimientos utilizados o cambiar los objetivos planteados en el contrato.¹¹⁰

Los contratos tienden a imprimir un mayor grado de responsabilidad en los directamente involucrados en la prestación

¹¹⁰ GUERRERO, OLVERA, Miguel, “Alcances y límites estructurales de la gestión pública en el manejo del Estado”, en Revista *Espacios Públicos*, Vol. 5, n° 14, 2004.pp. 42-57



del bien o servicio, además dichos contratos tienen la siguiente finalidad:

- Son instrumentos de gestión, para generar eficacia, eficiencia y receptividad.
- Sus objetivos se pueden expresar en diferentes tipos de indicadores, vinculados a los recursos empleados, a los bienes y servicios prestados o a los impactos alcanzados.
- Son acuerdos que no derivan su fuerza de la capacidad de sanción legal, sino del entendimiento de las partes.
- Supone especificaciones menos detalladas a favor del espíritu del acuerdo, lo que otorga más margen de maniobra en caso de cambiar las circunstancias.
- Confianza, flexibilidad y generalidad de las especificaciones son características comunes a este tipo de instrumentos.
- Su aplicación se realiza en función de la relación gerencial que se establece entre los firmantes y no por su capacidad de sanción legal.
- Son acuerdos negociados entre responsables, con el objeto de clarificar expectativas de dependencia; su administración se basa en el espíritu del acuerdo, que sirve de base para resolver controversias o hacer frente a hechos imprevistos.
- Un clima de confianza y transparencia durante la elaboración del contrato favorece el dialogo entre las partes para valorar los resultados y enfrentar los problemas que puedan surgir.¹¹¹

¹¹¹ CLAD, “Una nueva gestión pública para América Latina: Reforma y Democracia”, en Revista *CLAD*, Venezuela, 1998, pp. 5



c) Sistema de competencia.

La intervención de del gobierno se justifica cuando el mercado no es suficiente en el sentido de Pareto¹¹², y esto se debe a las fallas de mercado, las cuales son: ausencia de competencia (monopolio natural y rendimientos crecientes a escala) bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, información incompleta, el paro, la inflación y el desequilibrio.

Con la orientación de mercado, se busca un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados, por lo general a través de contratos de gestión y personal, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados hacia el desempeño¹¹³.

Sin embargo la intervención del Estado también tiene fallas y provoca ineficiencia. Las fallas de gobierno se pueden dividir en dos tipos: por comisión entre las que se pueden mencionar: una asignación ineficiente, de recursos, operación ineficiente de empresas públicas, sobrerregulación de la economía, e implantación de programas de inversión que hacen caso omiso de su sustentabilidad en el mediano y largo plazo; y por omisión, como es desatender los programas de capacitación o actualización de la burocracia, falta de previsión de infraestructura y recursos para instrumentar reformas a la administración pública y/o a la aplicación de nuevas políticas.

¹¹² A las asignaciones de los recursos que tienen la propiedad de no mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra, se denominan asignaciones eficientes en el sentido de Pareto.

¹¹³ SHEPERD, Geoffrey, "Administración Pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma", en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Pág. 78



No obstante, el gobierno debe establecer reglas claras y precisas de cualquiera de las modalidades de la introducción de mecanismos de mercado, así como realizar un seguimiento al desempeño de las empresas privadas y públicas, pues de no ser así, la competencia podría ser ineficiente y originar desigualdades.¹¹⁴

Ahora bien existen otros aspectos que no se consideran nuevos en la NGP como son: la rendición de cuentas; mayor utilización de tecnologías de información, planeación estratégica y descentralización.

d) Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas si bien significa ahora la existencia de variados mecanismos para informar lo que se hace con los recursos, y responder ante la ley en mayor medida que en el pasado, no significa que antes de la llegada de la NGP no hubiera medidas similares. Los informes que han rendido los responsables de disponer recursos en organizaciones diversas, las fases de evaluación y control o la existencia de contralorías, son tres ejemplos de mecanismos, antecedentes de la actual accountability o rendición de cuentas.

Arellano¹¹⁵ observa cuatro categorías de rendición de cuentas: la burocrática, que consiste en supervisar las reglas de

¹¹⁴ DRUCKER, Peter, *Las nuevas realidades en el Estado y la Política, en la economía y los negocios, en la sociedad y en la imagen del mundo*, Buenos Aires, Argentina, Hermes, 1999: menciona que existen funciones que nadie puede efectuar con eficacia, solo el Estado; entre estas se encuentran la defensa y las armas; el mantenimiento de la ley, del orden y de la justicia; y legislar y dictar normas básicas que obliguen de igual forma a todos.

¹¹⁵ Arellano, David, "De la administración pública a la nueva gestión pública cinco dilemas", en Revista conmemorativa del Colegio *El estado del Arte de la Administración Pública* México, D. F ., Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública, A.C., México, 2001



operación por parte de una agencia interna, con un alto grado de control; la legal, esta forma de rendición de cuentas es de alto nivel de escrutinio, se realiza basándose en relaciones contractuales entre una parte controladora externa y los miembros de la organización (relación agente-principal); rendición de cuentas profesional, la cual se pone de manifiesto en situaciones técnicas o situaciones complejas con un bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control interna; y la política, de bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control externa como pueden ser los ciudadanos, en la cual hay una gran discrecionalidad para manejar mecanismos y medios para llenar expectativas.

La rendición de cuentas se constituye en un mecanismo que permite recuperar la credibilidad en las instituciones gubernamentales. La rendición de cuentas es una estrategia fundamental dentro de la Gerencia Pública para devolverle a la Administración Pública su legitimidad ya que así se produce información accesible y clara para los ciudadanos, y si estos exigen las cuentas públicas, este tipo de control suele ser más efectivo que los administrativos, porque se supone que la sociedad se involucra.¹¹⁶

Una de las herramientas de la rendición de cuentas que es usada por los gobiernos los constituyen los sistemas de medición del desempeño los cuales además pueden proporcionar información relevante para la toma de decisiones en la gestión y en las políticas públicas.

¹¹⁶ GONZALES, MERCADO, José, “Gerencia Pública y la crisis de la Administración Pública”, en *Revista Espacios Públicos*, *op.cit*; pp.34 y ss.



e) Tecnologías de la Información.

En cuanto a una mayor utilización de tecnologías de información, estas pueden coadyuvar al gobierno en tres distintas maneras, que se pueden traslapar, primero las TIC´s ayudan a los tomadores de decisión en la adquisición, gestión y transmisión de información y datos políticos complejos, de este modo proporciona beneficios eficientes; segundo, las TIC´s mejoran el desarrollo de servicios gubernamentales (educación, salud, ambiente) y tercero, permiten a la sociedad civil, un mayor acceso a la información gubernamental, con lo cual facilitan el dialogo y la retroalimentación pública sobre proyectos y desempeño del gobierno.

Los beneficios que obtienen los gobiernos que introducen TIC´s en su aparato estatal pueden ser los siguientes: realizar ahorros en costos de trabajo y administrativos, reduciendo el costo de la provisión del servicio, en áreas como planeación y presupuesto, las tecnologías de la información proporcionan mejor análisis y soporte en la toma de decisiones del proceso presupuestal, mejorando la eficiencia de éste.

El uso de la TIC´s, en particular Internet, como herramienta para lograr una Administración mejor, es una característica que sitúa el bienestar de los ciudadanos como fin último de uso de esas tecnologías por parte de la Administración. En concreto, para esa organización multilateral la consecución de una Administración electrónica permite¹¹⁷:

- Mejorar la eficiencia de la operatividad administrativa. Las TIC logran simplificar los procesos de almacenamiento y transmisión de datos dentro y entre administraciones.

¹¹⁷ BALMASEDA, Manuel, La Administración Pública que España necesita, Madrid, Círculo de Empresarios, 2007, pág. 154 y 155.



- Mejorar los servicios a los ciudadanos. Internet puede contribuir a que la administración sea plenamente accesible y mostrarse única para el ciudadano, independientemente de la complejidad interna de cada administración.
- Alcanzar resultados de política específica. Internet ayuda a la consecución de políticas mediante el intercambio de información y de ideas entre los agentes implicados en esas políticas, educación, sanidad, relación entre Administración central y regional.
- Participar en objetivos de política económica. Transparencia, apertura de mercados, fortalecimiento de una industria TIC local, y crecimiento de la productividad empresarial son algunos de los factores todos que contribuirían a alcanzar objetivos de política económica.
- Reforzar la relación entre Gobierno y ciudadanos. Las TIC pueden ayudar a que los ciudadanos puedan hacer oír sus reivindicaciones y que se involucren y participen en el proceso de creación de políticas. También a una mayor fiscalización del Gobierno y prevenir así la corrupción.

Por estas razones las TIC son relevantes en el sector público, ya que su utilización implica el mejoramiento de los sistemas y la automatización de los procesos en muchos de los casos.

g) Descentralización.

Por último hablar de la descentralización que se define como la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones pública del gobierno central hacia organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasi independientes, u organizaciones del sector privado. La descentralización administrativa se refiere a la transferencia de responsabilidades en la planificación, recursos y gestión de ciertas funciones públicas por parte del gobierno central



y sus organismos, hacia las unidades de agencias gubernamentales, niveles subordinados de gobierno, autoridades o corporaciones públicas, autoridades regionales o funcionales u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias.¹¹⁸ Este tipo de descentralización tiene tres principales formas: la desconcentración, delegación y devolución.

La desconcentración es la de redistribución de autoridad en la toma de decisiones financiera y de responsabilidades administrativas entre los diferentes niveles de gobierno central. Esta forma de descentralización es considerada como la más débil; mientras que la delegación se refiere a la transferencia de responsabilidades para la toma de decisiones y administración de funciones públicas a organizaciones semiautónomas que no se encuentran totalmente controladas por el gobierno central, pero finalmente son responsables ante él. Y finalmente la devolución, que es la transferencia de autoridad para la toma de decisiones, recursos y gestión a unidades casi autónomas de gobierno local con estatus corporativo.

La descentralización económica, las mejores maneras de llevarla a cabo son: la privatización, la desregulación que reduce las restricciones legales a la participación privada a la provisión de servicios que permite la competencia entre distribuidores privados para proveer servicios que antes eran proporcionados por el gobierno o por monopolios regulados. Asimismo la descentralización puede producir efectos negativos, ya que no siempre es eficiente, especialmente para servicios estandarizados, rutinarios o basados en red, y en donde esta puede provocar pérdida de economías de escala y de control de recursos

¹¹⁸ RONDINELLI, Dennis, What is Decentralization? , en Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute. WBI Working Papers. <http://www1.worldbank.org/publicsector/descentralization/briefing%20note.pdf>.



financieros escasos por parte de gobierno central, del mismo modo, la descentralización puede, algunas veces hacer la coordinación de políticas nacionales más complejas y permitir que algunas funciones puedan ser capturadas por elites locales.¹¹⁹

2.7.- CRÍTICAS A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

Ahora bien esta orientación proporciona varias ventajas, sin embargo el concepto de cliente es problemático en el ámbito gubernamental pues varias agencia y programas de gobierno tienen una multiplicidad de clientes, en los algunos son internos y otros son atendidos por los programas (beneficiarios) mientras que otros son grupos de interés y actores políticos y en donde las necesidades de estos clientes pueden ser contradictorios entre sí, haciendo imposible complacer a uno de ellos.¹²⁰

Además, los diferentes roles que pueden jugar los ciudadanos en la prestación de un servicio o producto público hace todavía más compleja la identificación del cliente y la evaluación del mismo, ya que cada papel que desempeñe el ciudadano implica una perspectiva distinta de evaluar la calidad del servicio o producto.¹²¹

A pesar de que los motivos que llevan al sector gubernamental a emplear el contracting están dirigidos a alcanzar eficiencia y calidad en los servicios públicos, este elemento puede traer consecuencias negativas, pues a corto plazo el cambio de los procedimientos administrativos tradicionales por contratos internos puede economizar costos; pero a largo plazo esto implicara

¹¹⁹ *Idem*

¹²⁰ PEGNATO, Joseph, Is a Citizen Customer?, en *Public Productivity and Management Review*, Vol. 20, n° 4, 1997, pp. 397 y ss.

¹²¹ INGRAHAM, Patricia, *Administración Calidad Total en las organizaciones públicas perspectivas y dilemas*, en Carlos Losada. *¿De burócratas a gerentes?*, Washington DC. USA: Banco Interamericano de Desarrollo. 1999



monitorear estos contratos creando una nueva burocracia con personas de mayor preparación que resultaran más costosas que las que elaboraban antes.¹²²

La contratación también implica algunos peligros, como es el caso de que el contratista privado conforme poco a poco un monopolio, ocasionando los mismo problemas que presentaba antes el gobierno (ineficiencia y baja calidad), pero que además, pueden provocar secuelas negativas para la sociedad; ya que en su gran mayoría las contrataciones se realizan sobre la prestación de servicios públicos que son básicos en la vida cotidiana (suministro de agua potable, recolección de basura, etc.) estos puedan incrementar su costo considerablemente, afectando a los más pobres; asimismo se pueden presentar casos de fraude.¹²³

Las tecnologías avanzadas de la información son relevantes en el sector público, ya que su utilización implica el mejoramiento de los sistemas y automatización de los procesos. Sin embargo la introducción de tecnología de la información en el ámbito público también presenta limitantes, en el sentido de que requiere personal capacitado para el manejo de los sistemas. Además de que se requiere una selección de la tecnología que se va a utilizar en la administración. Asimismo la inversión en las tecnologías de la información y comunicación inevitablemente representa costos de oportunidad, pues se deja de invertir en otros bienes que pueden ayudar a solventar otras necesidades y prioridades de la sociedad.

La introducción de las nuevas tecnologías en servicios gubernamentales, en sectores tales como educación y salud, debe

¹²² GUY, Peters, "Contracts as a toll for Public Management their strange absence in North America" en y VAN HASSEL, Hugo, *Contracting in the New Public Management*, the Netherlands International Institute Administrative Sciences en IQS Press, 2000, pp. 33-47

¹²³ OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming in public sector. op.cit;* pág.17 y ss.



ser planeada cuidadosamente, pues debido al costo y la complejidad de la introducción de estas tecnologías, la amenaza de exclusión crece.¹²⁴

La Administración Pública, ante la dinámica y evolución que presenta la sociedad, ha sido orillada al cambio y modernización, en el desarrollo y consolidación de estructuras y esquemas de comprensión y de acción en su orientación continúa hacia la consecución de su visión, misión, objetivos y metas.

Podemos decir que la Administración ve la necesidad de estar más centrada en el ciudadano individual que en la colectividad, en mejorar proactivamente la Gestión Pública para satisfacer a ese ciudadano. Este cambio de paradigma en la Administración pública pasa por¹²⁵:

- Desburocratizar
- Informar al ciudadano
- Fomentar los comportamientos éticos
- Gestionar las quejas de los ciudadanos
- Fomentar la participación del ciudadano
- Impulsar la formación y la investigación entre el personal de la Administración Pública, principalmente de los directivos públicos.

La Administración debe conseguir un alto nivel de calidad pero sin perder de vista la garantía de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Tiene que evitar, que se

¹²⁴ Un ejemplo de del empleo de tecnologías de la información en el sector gubernamental es el desarrollo del e-government, e-gobierno, gobierno electrónico, o gobierno digital que se refiere a la uso de las tecnologías de la información, por agencias gubernamentales; estas tecnologías de información tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, empresas y otras entidades del gobierno. El e-government se ha desarrollado a través de cuatro etapas: publicaciones, interactividad, transacciones completas y entrega.

¹²⁵ OLTRA CLIMENT, Rafael y DE MIGUEL MOLINA, Rosario, *Gestión Administrativa I, op.cit;* Pág.120



produzca una huída del derecho administrativo para escaparse del control administrativo.

Debemos analizar los postulados antes mencionados o incluso a establecer nuevos modelos que vayan acorde a nuestra realidad, que respondan a la realidad y a la complejidad a la que tiene que hacer frente el Gobierno a la sociedad. En definitiva se requiere una administración eficaz, eficiente y de la calidad, que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos, basados en nuevas formas organizativas y nuevas formas de dirección y gestión pública, orientados a dar un servicio de máxima calidad a la sociedad, sus ciudadanos y sus instituciones.



CAPITULO III

LA CALIDAD COMO PARAMETRO DE ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA



CAPITULO III

LA CALIDAD COMO PARAMETRO DE ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Sumario: 3.1.-Origen y Evolución histórica de la Calidad; 3.1.1.- Calidad en la Época Artesanal; 3.1.2.- Calidad en la Época Industrial, a) Etapa de Inspección; b) Etapa de Control estadístico de la Calidad; c) Etapa de aseguramiento de la Calidad; 3.2.-Concepto actual de Calidad; 3.2.1.- Consideraciones Previas; 3.2.2.- ¿Qué es la Calidad; 3.2.3.- La Calidad en la Administración Pública; 3.2.4.- La Calidad en los Servicios Públicos; 3.3.-Incorporación de la Calidad en la Administración Pública

3.1- ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CALIDAD

La aparición del concepto Calidad no responde a un momento concreto de la historia, sino que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, adquiriendo y enriqueciendo su significado y variando su orientación atendiendo a las especificidades y necesidades de cada momento.

La historia de la humanidad está directamente ligada con la calidad desde los tiempos más remotos, el hombre al construir sus armas, elaborar sus alimentos y fabricar su vestido observa las características del producto y enseguida procura mejorarlo.

La práctica de la verificación de la calidad se remonta a épocas anteriores al nacimiento de Cristo. En el año 2150 A.C. la calidad en la construcción de casas estaba regida por el Código de Hammurabi, cuya regla número 229 establecía que "si un constructor construye una casa y no lo hace con buena resistencia y la casa se derrumba y mata a los ocupantes, el constructor debe



ser ejecutado".¹²⁶ Los fenicios también utilizaban un programa de acción correctiva para asegurar la calidad, con el objeto de eliminar la repetición de errores. Los inspectores simplemente cortaban la mano de la persona responsable de la calidad insatisfactoria o quien hacía un producto defectuoso según las especificaciones del Gobierno. En los vestigios de las antiguas culturas también se hace presente la calidad, ejemplo de ello son las pirámides Egipcias, los fariseos de los templos griegos, etc. Durante la edad media surgen mercados con base en el prestigio de la calidad de los productos, se popularizó la costumbre de ponerles marca y con esta práctica se desarrolló el interés de mantener una buena reputación (las sedas de damasco, la porcelana china, etc.) los cuales imponían un sistema de control para garantizar al cliente la conformidad de los productos que se les entregaban.

3.1.1.- CALIDAD EN LA EPOCA ARTESANAL

Los trabajos de manufactura en la época preindustrial, como eran prácticamente labores de artesanía, tenían mucho que ver con la obra de arte. El artesano ponía todo su empeño en hacer lo mejor posible cada una de sus obras cuidando incluso que la presentación del trabajo satisficiera los gustos estéticos de la época, dado de que de la perfección de su obra dependía su prestigio artesanal.

Dado lo artesanal del proceso, la inspección del producto terminado es responsabilidad del productor que es el mismo artesano. El juicio acerca de la calidad del producto tenía entonces como base la relación personal que se establecía entre el artesano y el usuario. Cuando alguien necesitaba de un producto, como

¹²⁶ Desde la regla número 229 hasta la regla número 233 se señalan las consecuencias a que se hará acreedor el constructor o arquitecto, por no realizar bien su trabajo. <http://www.historiaclassica.com/2007/06/el-cdigo-de-hammurabi-leyes-201-250.html>



podría ser una herramienta o un determinado vestido o traje, exponía sus necesidades al fabricante, quien lo elaboraba de acuerdo con los requerimientos establecidos por el cliente. Como eran trabajos hechos a la medida, el productor sabía de inmediato si su trabajo había dejado satisfecho al cliente o no.¹²⁷

3.1.2.- CALIDAD EN LA EPOCA INDUSTRIAL

Con el advenimiento de la era industrial esta situación cambió, el taller cedió su lugar a la fábrica de producción masiva, bien fuera de artículos terminados o bien de piezas que iban a ser ensambladas en un etapa posterior de producción. La era de la revolución industrial, trajo consigo el sistema de fábricas para el trabajo en serie y la especialización del trabajo.

Como consecuencia de la alta demanda aparejada con el espíritu de mejorar la calidad de los procesos, la función de inspección llega a formar parte vital del proceso productivo y es realizada por el mismo operario (el objeto de la inspección simplemente señalaba los productos que no se ajustaban a los estándares deseados).

Otros opinan que el despegue del termino de Calidad efectivamente se produce con la Revolución Industrial y la producción de masa, o en seria o en cadena, pero circunscribiéndose al principio del cumplimiento de los requisitos específicos para los productos (o conformidad con las especificaciones) sin prestar atención a las necesidades del cliente o consumidor.¹²⁸

¹²⁷ GUTIÉRREZ, Mario, *Administrar para la Calidad*, 1ª edición, México, editorial Limusa, 1989, Pág. 2 y ss.

¹²⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS, *Iniciación a la Calidad en los servicios públicos*, 1ª edición, s.l., Junta de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Administración Territorial, s.f., Pág. 17



a) ETAPA DE INSPECCION

Para otros autores¹²⁹ el origen del fenómeno de la Calidad se remonta a principios de los años 30, pudiendo establecerse un primer hito con la publicación de de “Economic Control of Quality of Manufactured Products” (Control Económico de la Calidad de los Productos Manufacturaos) por parte de Walter Shewhart¹³⁰ de la Bell Telephone. A fines del siglo XIX y durante las tres primeras décadas del siglo XX el objetivo es producción. Con las aportaciones de Taylor¹³¹ la función de inspección se separa de la producción; los productos se caracterizan por sus partes o componentes intercambiables, el mercado se vuelve más exigente y todo converge a producir. Taylor propone la separación entre la planificación y la ejecución. Ve necesaria la creación de un equipo que lleve a cabo todas las tareas de preparación del trabajo en el puesto, que abarca todas las funciones de un actual jefe de fabricación o de negociado o de departamento. Recomienda que este equipo se integre en la denominada oficina de planificación.¹³²

El cambio en el proceso de producción trajo consigo cambios en la organización de la empresa. Como ya no era el caso de un operario que se dedicara a la elaboración de un artículo, fue necesario introducir en las fábricas procedimientos específicos

¹²⁹ TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública*, 1ª edición, Granada, CEMCI publicaciones, 1999, Pág.29

¹³⁰ En los años 20, la Western Electric Company crea un departamento de inspección independiente para respaldar a las compañías operativas de la Bell Telephone. Dentro de este departamento nacen los pioneros del aseguramiento de la calidad, entre ellos Walter Shewhart a quien se le considera el padre de los sistemas de Gestión de Calidad actual.

¹³¹ Frederick Winslow Taylor, es considerado Padre de la administración científica, y origina un nuevo concepto en la producción, y el trabajo de planificación de la ejecución. Fue ampliamente conocida y adaptada su fórmula: la administración debe definir la tarea de los operarios especificando el método que deben usar y cuantificando el tiempo que se toman en realizarla. www.geocities.com/maag111063/calidad1.html

¹³² MUÑOZ MACHADO, Andrés, *La gestión de la calidad total en la administración pública*. 1ª edición, Madrid, Ediciones Díaz de Santos. 1999, Pág. 25.



para atender la calidad de los productos fabricados en forma masiva.

b) ETAPA DE CONTROL ESTADISTICO DE LA CALIDAD.

En 1940, el Departamento de Guerra de los EE.UU. formo un comité para establecer estándares de calidad. Dicho departamento se enfrento con el problema de determinar los niveles aceptables de calidad de las armas e instrumentos estratégicos proporcionados por diferentes proveedores. Se presentaron dos alternativas: o se daba un entrenamiento masivo a los contratistas en el uso de las gráficas del control de proceso, o bien se desarrollaba un sistema de procedimientos de aceptación mediante un sistema de muestreo a ser aplicado por inspectores de gobierno. Se opto por esta segunda forma de proceder: y en 1942 el departamento de guerra estableció la sección de Control de Calidad, organismo en el que ocuparon puestos importantes algunos especialistas en estadística de la compañía Bell Telephone Laboratorios.¹³³

Durante la II Guerra Mundial, los militares estadounidenses comienzan a utilizar procedimientos estadísticos de muestreo y establecer normas o requisitos estrictos a sus proveedores. En 1944 se publica la primera revista sobre control de calidad, la *Industrial Quality Control* y en 1946 se funda en Estados Unidos, la *American Society for Quality Control (ASQC)*¹³⁴.

La industria de la guerra en particular y toda la industria norteamericana en general, estaban comprometidas con obtener productos de alta calidad a unos máximos niveles de productividad. Las razones eran claras: las vidas de sus

¹³³ GUTIÉRREZ, Mario, *Administrar para la Calidad, op. cit;* 11 y ss.

¹³⁴ www.geocities.com/maag111063/calidad1.html



compatriotas estaban en juego y dependían de la calidad de sus suministros.

Los procedimientos de control estadístico de calidad recibieron un gran impulso durante la II Guerra Mundial, a través del desarrollo e implantación por parte del Departamento de Guerra de los Estados Unidos de las normas de muestreo militares. De las distintas versiones de la misma, las más conocidas son las “Military Estándar 105-D Sampling Procedure and Tables for Inspection by Attributes”.¹³⁵

Dichos procedimientos han ido evolucionando, sobretodo durante los últimos tiempos. El control de la calidad se practica desde hace muchos años en Estados Unidos y en otros países, pero los japoneses, enfrentados a la falta de recursos naturales y dependientes en alta grado de sus exportaciones para obtener divisas que les permitieran comprar en el exterior lo que no podían producir internamente, se dieron cuenta de que para sobrevivir en un mundo cada vez más agresivo comercialmente, tenían que producir y vender mejores productos que sus competidores internacionales como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania.

c) ETAPA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

En 1946, el concepto de Calidad comienza a desarrollarse a raíz de la creación, por parte de por parte de la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses JUSE (Japanese Union of Scientists and Engineers), de un comité de Investigación de la Calidad (Q. C. Research Group) que inicia la organización de las primeras acciones de formación y capacitación sobre calidad. No

¹³⁵ *Calidad de los Servicios Públicos*, 1ª edición, Madrid, CEP editorial, 2006, Pág. 10



obstante, el inicio de una nueva orientación coincide con la llegada a Japón de dos consultores: W. E. Deming¹³⁶ (en 1949) y J.M. Juran (en 1954). El primero especializado en métodos estadísticos aplicados a la calidad, y el segundo, en la implementación de sistemas de calidad.¹³⁷

Es así como después de la II Guerra Mundial, aparece en escena el desarrollo de la calidad japonesa. Japón se ve en la necesidad de levantar un país destrozado material y moralmente. Estudian los métodos americanos, y revolucionan la gestión de la calidad a través de las siguientes ideas: a) Liderazgo de la alta dirección en la revolución de la calidad; b) Todos los niveles se someten a formación en calidad; c) Ritmo continuado e innovador; d) La mano de obra se integró través de los Círculos de Calidad.¹³⁸

Un círculo de calidad es un grupo de personas que trabajan en tareas similares, los cuales se reúnen una vez por semana/mes (fuera de horas de trabajo) y discuten problemas relacionados con el trabajo y se ayudan unos a otros a plantear soluciones para esos problemas que se han identificado, la naturaleza integradora de los círculos de calidad aumenta a medida que lo hace la dependencia de las tareas similares. Es decir, si el círculo utiliza el método de

¹³⁶ El Dr. Deming se puso en contacto con los japoneses teniendo visitas durante los años de 1947 y 1948 para poner al día los informes de los estados de la fuerza de trabajo, nutrición, alojamiento y producción agrícola.. En 1960 fue honrado con la medalla Orden del Tesoro Sagrado, por sus contribuciones a la calidad y a la economía japonesa a través del control estadístico de calidad. Antes, en 1956, había recibido la medalla Shewart de la Sociedad Norteamericana de Control y Calidad. Posteriormente vuela a tener auge en los años 80 cuando publica su libro *Calidad, productividad y competitividad*. La salida de la crisis, con la que realizaba un estudio son la mejora continua de la calidad basándose en técnicas estadísticas. ROSANDER, A, *Los catorce puntos de Deming aplicados a los servicios*, 1ª. Ed. Madrid, ediciones Díaz de Santos, 1991, pág. 3 total pagina 160.

¹³⁷ TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública*; *op. cit*; pp. 29

¹³⁸ *Ibid*; p. 11, 12



rotación del trabajo, entonces los problemas de una persona también lo serán para los demás en el transcurso de las rotaciones.¹³⁹

La industria japonesa comprendió la necesidad de involucrar a los trabajadores en este nuevo enfoque de la calidad. Juran y Feigenbaum lanzaron el concepto de responsabilizar a cada individuo en especial, y a todos los departamentos de una empresa, en la organización de la Calidad Total basada en el enfoque estadístico de Deming para eliminar los rechazos y recuperaciones.¹⁴⁰

Se abre así una nueva etapa en el enfoque humano o cultural de la calidad, cuyos pilares son ciertas innovaciones organizativas, como los círculos de calidad dirigidas al incremento de la participación, la educación y la capacitación de los empleados en las técnicas de resolución de problemas, conformándose el concepto japonés de gestión de calidad que ha dado en denominarse Control Total de Calidad.

El Control Total de la Calidad es cuando la participación activa y responsable del trabajador en el mejoramiento del proceso implica evidentemente cambiar el modelo administrativo tradicional en el que el operario solo cumple los reglamentos elaborados por el departamento de ingeniería humano, por un

¹³⁹JAMES Paul, *Gestión de la Calidad Total: Un texto introductorio*, 1ª reimpresión, Madrid, Prentice Hall Iberia, 1998, Pág. 165

¹⁴⁰ SADERRA JORBA, Lluís, *La Calidad Total*, 1 edición, Barcelona, ediciones Técnicas Rede, 1994, Pág. 58. En 1951, la JUSE instituyó en Japón el primer premio a la calidad: el premio Deming. En EE. UU., no se tomo esta iniciativa hasta 1988, con el Malcom Baldrige. Este premio tiene una especial relevancia, al entregarlo el primer mandatario de aquél país, en la Casa Blanca y en presencia de los presidentes de las grandes empresas americanas. En 1957 se fundó la EOQC (European Organisation for Quality Control), en la Haya, al mismo tiempo que se firmaba el tratado de Roma. Agrupa a toda Europa incluyendo a los antiguos países del Este. Cada asociación celebra un congreso anual, y cada una celebra conjuntamente un congreso internacional, cada tres años.



nuevo sistema que se basa en la participación de todos en el control de calidad. Cuando en una empresa todos sus integrantes, esto es, directivos y empleados, se han comprometido con la filosofía del mejoramiento continuo, se hace entonces necesario introducir un sistema que facilite y fomente la apuesta en práctica de este compromiso. Se designa control total de la calidad al sistema administrativo en el que quedan coordinados los esfuerzos de todos, administradores y trabajadores, a favor de la calidad del producto o servicio que presta la empresa.¹⁴¹

El siguiente paso en la evolución del concepto de la calidad se dirigió hacia la prevención. Nace entonces la formulación de normas de aseguramiento de la calidad, como son las normas de la serie ISO 9000¹⁴², donde la calidad no solo quedaba implicada en la producción sino también en la administración de la empresa. Este aseguramiento de la calidad no viene a sustituir el control de calidad sino que lo integra y lo complementa.¹⁴³

¹⁴¹ GUTIÉRREZ, Mario, *Administrar para la Calidad, op.cit;* pp. 53 y ss.

¹⁴² La norma ISO 9001: 2000 sustituye las normas ISO 8402: 1995 e ISO 9000-1:1994. Esta norma es la primera de la línea de modelos y directrices para los sistemas de gestión de la calidad con el código genérico 9000. La norma describe los conceptos genéricos de los sistemas de gestión de la calidad y especifica la terminología utilizada en ellos. Esta tercera edición sustituye las normas ISO 8402: 1995 e ISO 9000-1:1994, apartados 4 y 5. Estos apartados explican la utilización de la familia de las normas ISO 9000. La norma ISO 9001: 2000 ya no contiene el término de “aseguramiento de la calidad” ya que los requisitos de los sistemas de gestión de calidad, tal y como se especifican en esta norma, se aplican al aseguramiento de la calidad de los productos, así como a la satisfacción del cliente. La Familia ISO 9000 se ocupa de “gestión de calidad”. Eso significa que la organización hace para cumplir con: a) los requisitos de calidad de los clientes, y b) los requisitos reglamentarios aplicables, con el fin de mejorar la satisfacción del cliente y lograr la mejora continua de su rendimiento en la búsqueda de estos objetivos. BOUCH JENSEN, Poul, *ISO 9000: Guía y comentarios*, 3era. Edición, Madrid, AENOR, 2001, Pág. 38 y ss. También se puede visitar la siguiente página electrónica, www.iso.org

¹⁴³ DIRECCIÓN GENERAL DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS, *Iniciación a la Calidad en los servicios públicos; op.cit;* pp.18



Posteriormente se introduce el concepto de Calidad Total¹⁴⁴ y la instauración de la calidad como estrategia competitiva, que podemos definir como enfoque integrador de la gestión que incluye los esfuerzos de los diversos grupos de una organización, para desarrollar, mantener y mejorar la calidad, de forma que se obtengan productos/servicios que den plena satisfacción al cliente, a los niveles más económicos posibles. Esta etapa incluye la participación del personal, la calidad como búsqueda de la eficiencia y la definición de calidad desde la perspectiva del cliente y la mejora continua.¹⁴⁵

También aparecen términos como “Benchmarking” o comparación con las mejores prácticas o empresas consideradas a seguir o la prolongación del servicio que dicho sistema permite. Este término ha sido traducido al castellano por emulación. Significa llevar a cabo una comparación entre los servicios, productos, procesos que se producen, prestan o desarrollan dos organizaciones. Significa también la comparación entre lo que hacen los departamentos de una misma organización. La comparación se lleva cabo de modo pactado, por lo que, en la medida de lo posible, se elige para realizarla aquel organismo que haya destacado por la excelencia en su funcionamiento. El fin de la

¹⁴⁴ Armand V. Feigenbaum, ingeniero norteamericano, consultor de empresas en los años 50, fue el primero en utilizó y definió la Calidad Total en su obra “Total quality control”. Se reconocen además del concepto de “calidad total”, la promoción internacional de la ética de la calidad y la clasificación de los costos de calidad. Para más información consultar: www.dti.gov.uk

¹⁴⁵ TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública; op. cit;* pp. 38, asimismo señala que si la calidad consiste en facilitar productos satisfactorios para el cliente, habrá que implicar en ella todas las actividades mediante las cuales se alcanza esta satisfacción, independientemente del lugar de la organización en que ocurren. Esto significa obtener: Calidad en los productos; Calidad de los suministros; Calidad en los procesos; Calidad de los recursos, tanto técnicos como humanos y Calidad de las actividades de la gestión. Es sobre todo, un conjunto de principios y métodos que procuran la meta de la satisfacción del cliente. Y al menor coste.



emulación es adoptar esas prácticas o procesos que pueden mejorar los que la organización practica.¹⁴⁶

El Benchmarking se puede definir como medir su actuación en comparación con la de las mejores compañías del mismo tipo y determinar como la mejor de ellas logró esos niveles de actuación, usando la información como base para su propia compañía en cuanto a objetivos, estrategias y aplicaciones. Se juzga a la Gestión de la Calidad Total como orientada al interior, con mejoras continuas en su centro, mientras que el Benchmarking esta orientado al exterior, con mejoras continuas sólo si el proceso comparado resulta una evaluación del proceso mejorado.¹⁴⁷

Lo anterior los llevó a perfeccionar el concepto de calidad. Para ellos debería haber calidad desde el diseño hasta la entrega del producto al consumidor, pasando por todas las acciones, no sólo las que incluyen el proceso de manufactura del producto, sino también las actividades administrativas y comerciales, en especial las que tienen que ver con el ciclo de atención al cliente incluyendo todo servicio posterior.

Sin embargo el término calidad, no siempre se utiliza adecuadamente, ya que se piensa que hace referencia exclusivamente a procesos de tipo industrial, por lo que su aplicación se limitaría, por tanto a ese ámbito. Por ello, la Calidad se desenvuelve crecientemente a otras actividades no exclusivas de las industrias manufactureras, como son la distribución o el servicio.

¹⁴⁶ MUÑOZ MACHADO, Andrés, *La gestión de la calidad total en la administración pública*, op.cit; pp. 125.

¹⁴⁷ JAMES Paul, *Gestión de la Calidad Total: Un texto introductorio*, op.cit; pp. 82 y ss.



Igualmente la aplicación del término se ha hecho extensiva a organizaciones de titularidad pública, e incluso en la Administración Pública misma, en contraposición a la que tuvo en sus orígenes, centrada fundamentalmente en empresas privadas. De este modo, el objeto de la calidad ha sufrido una evolución desde las industrias básicamente productivas hasta las organizaciones de servicios.

3.2.- CONCEPTO ACTUAL DE CALIDAD

3.2.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

La palabra calidad se emplea la mayoría de a veces con diferentes significados. Su significado es ambiguo y muchas veces su uso depende de lo que cada uno entiende por calidad. La calidad ha tenido significados distintos a los que poseía en su origen y de acuerdo a las diferentes etapas, según vimos anteriormente, y como consecuencia de los cambios. No existen términos generalmente aceptados a los que todos los autores concedan el mismo significado. Ni siquiera muchos conceptos son definidos por todos del mismo modo.¹⁴⁸

La palabra calidad ha desencadenado una serie de definiciones que señalaremos a continuación hasta llegar al concepto al cual hoy en día nos referimos, como a la calidad de la gestión y de los resultados, es decir, como se gestiona una organización para ser más competitiva.

¹⁴⁸ HOROVITZ, Jacques, señala que el concepto de calidad varía según las culturas y menciona ejemplos diciendo que en Francia suele erróneamente confundirse calidad con lujo. Un hotel de cinco estrellas no es sinónimo de calidad. McDonald's consigue calidad con hamburguesas. La calidad es un coeficiente; es el valor obtenido a cambio del precio pagado. Por otro lado enumera algunos componentes de calidad que no revisten la misma importancia en todos los países; tales como la *puntualidad*, *la atención prestada al cliente y el concepto de honradez*. HOROVITZ, Jacques, *La Calidad del Servicio: A la conquista del cliente*. 1ªed; Madrid, McGraw- Hill, 1991, pág. 14 y ss.



Cada empresa y en particular cada sector de la Administración Pública por su amplio campo y variedad, ha de desarrollar su propia definición, específica lo que puede justificar, la evolución de dicho concepto.

3.2.2.- ¿QUÉ ES LA CALIDAD?

La palabra Calidad viene del Latín *qualitas*, *atis* que se refiere a la propiedad o propiedades inherentes a algo que permiten juzgar su valor.¹⁴⁹

En su acepción más vulgar, decir que un objeto o servicio es de calidad equivale a afirmar que posee unas cualidades que lo apartan de lo común, que de algún modo lo hacen más excelente, le dan una cierta distinción o excepción respecto de lo corriente o cotidiano.

Ahora veremos algunas definiciones de Calidad que los principales autores en esta materia, le han dado al término y en el cual se han basado para exponer su tesis y la consecución de la misma.¹⁵⁰

J. Juran¹⁵¹ señala que la calidad es la adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente, resaltando que las

¹⁴⁹ *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. Vigésima segunda edición. Real Academia Española, Espasa Calpe, S.A. 2003

¹⁵⁰ Dewing, Taguchi, Feigenbaum y Juran se les ha llamado los Gigantes de la Calidad por su ejercicio como maestros de la calidad.

¹⁵¹ En este punto aparecen nuevos términos, cuya explicación es conveniente para alcanzar una mejor comprensión: a) **Producto:** es el resultado de todo proceso. Este resultado puede ser una mercancía, un servicio o una información. Por tanto, cuando hablamos de producto, no nos referimos solamente a un bien tangible sino, también a servicios e información, que son los resultados de los procesos habituales en el ámbito de la Administración Pública. b) **Cliente:** quien recibe el producto. Pague directamente por el mismo, o no. Tenga capacidad de elección, o no. Sea miembro de la organización, o no. A veces se rechaza el término cliente aplicado al ciudadano usuario de la Administración Pública, considerando que el cliente es solo el que paga directamente por el producto; o aduciendo que, para ser cliente, es preciso tener



características del producto y servicio han de tener una cualidad común, la de ser las que el cliente desea. La medida de la calidad es la necesidad del cliente que, muchas veces, no se conocerá con precisión hasta que no se entregue el producto o se preste el servicio. Es más, las necesidades del cliente pueden ser cambiantes y, por ende, la calidad, también. Definir la calidad consistirá en conocer las expectativas del público respecto a las propiedades de un producto o servicio.¹⁵²

W. Deming, discípulo de Walter Shewart¹⁵³, define a la calidad como un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado. La calidad se considera relacionada con el hecho de que los productos o servicios reúnan las características que el público desea, que de algún modo el cliente ha expresado. El producto o servicio ha de producirse o prestarse de modo que las características que para el mismo resulten tengan cierta regularidad. Dos productos pueden satisfacer una misma necesidad. Ambos tienen calidad si satisfacen los deseos del cliente. El término calidad ha de relacionarse con la capacidad adquisitiva del cliente, o con la parte de su renta que desea emplear en el producto o servicio que se trate. Puede haber diferentes grados de satisfacción o diferentes grados de calidad.¹⁵⁴

la potestad de elegir entre distintos proveedores, posibilidad con la que el usuario de la Administración no cuenta en muchas ocasiones. TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública*, *op.cit*; pp. 35

¹⁵² MUÑOZ MACHADO, Andrés, *La gestión de la calidad total en la administración pública*, *op.cit*; pp. 68 y ss.

¹⁵³ El primer tratado estadístico de aplicación de la gestión de la calidad lo publicó Shewart en 1931. Durante los años treinta se empezaron a clasificar los defectos según su gravedad, lo que hoy conocemos como la ley de Pareto. Walter Shewart introdujo los diagramas para el control estadístico de proceso (SPC) por lo que se le considera el padre de la calidad. SADERRA JORBA, Lluís, *La Calidad Total*, *op.cit*; 54.

¹⁵⁴ *Ibid*; p. 68 y ss.



Para Taguchi¹⁵⁵ la calidad es el coste que un producto impone a la sociedad desde el momento de su concepción. Este autor parte de la consideración de que un sujeto estimará que un producto o servicio tiene tanta menos calidad cuantas más alejadas están sus características de que aquello que deseaba. El grado de insatisfacción que se produce será tanto mayor cuanto mayor sea esa diferencia, al igual ocurrirá con el coste que mida dicha insatisfacción. La calidad del producto será tanto mayor cuanto menor sea el coste derivado de la diferencia entre lo deseado y lo entregado o servido. Este coste lo sufre la sociedad en su conjunto influyendo en su bienestar.¹⁵⁶

Feigenbaum define a la calidad total como un sistema efectivo de integración de esfuerzos de los distintos grupos de la organización en la batalla por la calidad de desarrollo, la calidad de mantenimiento y la mejora de la calidad para impulsar a los departamentos de marketing, ingeniería, producción y servicio al cliente a unos niveles optimizados, de forma tal que proporcionen la máxima satisfacción al cliente.¹⁵⁷

Hace hincapié en el hecho de que si toda la organización dedica sus esfuerzos a realizar su tarea del mejor modo posible y de acuerdo con lo que el cliente desea, el producto o servicio que resulta tendrá un grado de calidad más alto que si esto no ocurre así.

¹⁵⁵ Genici Taguchi nació en Japón en 1924. Después de la Segunda Guerra Mundial trabajó en la compañía Electrical Communications Laboratory, en donde estructuró un método de mejoramiento de los sistemas de comunicación. Es miembro activo de la Japan Association for Quality Control y de la Japanese Standards Association. Profesor del Instituto Tecnológico de China y de la Universidad de Princeton.

¹⁵⁶ *Ibid*; p. 68 y ss. La proposición de Taguchi tiene una aplicación inmediata a muchas situaciones en la administración pública. Las colas en la ventanillas causadas por ejemplo, por errores en la información, tienen dos componentes de coste: uno del funcionario que repite y otro del contribuyente que emplea su tiempo esperando en lugar de hacerlo en otra cosa.

¹⁵⁷ SADERRA JORBA, Lluís, *La Calidad Total, op.cit*; pp. 56.



En cuanto a la definición de la norma ISO 8402 refiere el termino calidad a lo que los clientes esperan, a sus deseos, a las características del producto o servicio y a la correspondencia entre las unas y las otras. Hace explícito el hecho de que los deseos de los clientes pueden ser conocidos por ellos mismos o no. Cuando se trata de dar una determinada calidad a un producto puede ocurrir que ni siquiera el cliente o contribuyente sepa en realidad lo que le satisface. La ISO 8402¹⁵⁸ indica que han de considerarse como definiciones parciales aquellas que predicen que la calidad es la “aptitud para el uso”, “la aptitud para el empleo”, “la satisfacción para el cliente” o “la conformidad con los requisitos”.

La definición de calidad a partir de los estándares de la ISO (ISO 8402 e ISO 9000) es aquella que abarca la totalidad de los rasgos y características relacionados con la capacidad para satisfacer las necesidades manifiestas o latentes de los usuarios. Esta definición es aceptada por la Organización Europea para el Control de la Calidad y por la Sociedad Americana de Control de Calidad. Es extraño que esta definición, tan coherente con la tradicional “orientación hacia las necesidades” propia del sector público haya sido empleado raramente por los nuevos enfoques de la calidad, que se concentran en las demandas de los consumidores más que en las necesidades definidas externamente al usuario¹⁵⁹.

Ahora bien, hemos observado como a través de diferentes etapas se demandaba, por parte del consumidor o usuario, la calidad del producto o servicio recibido. Así como también lo

¹⁵⁸http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/catalogue_ics/catalogue_detail_ics.htm?csnumber=20115

¹⁵⁹ BOVAIRD, Tony, Gestión de la Calidad e indicadores del rendimiento en el Sector Público, un enfoque internacional, en La productividad y la calidad en la Gestión Pública, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1996,99-118.



señala “el desarrollo del comercio internacional y una creciente competencia de los productos, hizo que tomaran importancia capital en los aspectos económicos de la calidad. Las empresas empezaron a medir adecuadamente sus costes de calidad y los problemas derivados de rechazos por parte de los clientes. En las manifestaciones anteriores, se puede ver que un elemento común es la mención de cliente y la satisfacción de sus necesidades.

Cuando se vio la necesidad de establecer parámetros con los cuales se midieran o quedaran bien establecidos los requisitos de calidad de bienes o servicios producidos, fue necesario el establecimiento de sistemas de de calidad. Estos se crean con el objetivo de que la fábrica tenga el control en la producción de los bienes y servicios ofreciendo condiciones de calidad. Estos son los llamados sistemas de aseguramiento de calidad. Un sistema de aseguramiento de calidad es un sistema documentado de gestión que sirva en todo momento de referente, y permita un adecuado registro y trazabilidad de los documentos necesarios. El aseguramiento de calidad también integrará los requisitos que reflejan las necesidades de quienes utilizarán el producto o servicio. Se trata de una evaluación permanente de los factores que afecten a la calidad.¹⁶⁰

Uno de estos modelos de Sistemas de Aseguramiento de la Calidad son según las Normas ISO 9000, los cuales se han constituido uno de los factores básicos para la mejora de la organización y competitividad de las empresas, con el consecuente incremento de beneficios que esto implica.

Ahora bien, siguiendo con la conceptualización de la calidad, importante es señalar lo referente a la calidad total y si decíamos

¹⁶⁰ *Calidad de los Servicios Públicos*, op.cit; pp.13



en textos anteriores que si la calidad consiste en facilitar productos satisfactorios para el cliente, habrá que implicar en todas ellas a todas las actividades mediante las cuales se alcanza la satisfacción, independientemente del lugar de la organización en la que ocurre. Precisamente el concepto de Calidad Total es aquella filosofía que pretende abarcar a toda la organización y todas sus actividades y más allá de eso, es un conjunto de principios y métodos que procuran la meta de la satisfacción del cliente y al menor coste.¹⁶¹

La Calidad no se controla, se hace. Pero es más correcto decir que se gestiona, por ello se habla de la Gestión de la Calidad Total, como el conjunto de métodos mediante los que se alcanza la Calidad Total.

La Gestión de la Calidad Total, se puede describir como una filosofía de dirección encaminada a la mejora continua en todos los procesos y productos, y con la participación activa de toda la organización. La Gestión de la Calidad Total supone un cambio

¹⁶¹ Para comprender la Calidad Total hay que citar un conjunto de fundamentos básicos, tales como: a) Orientar la organización hacia el cliente: Satisfacer los requerimientos del cliente es lo principal. Con este objetivo, la organización debe girar en torno a los procesos; b) Ampliar el concepto de cliente. Podemos concebir a la organización como un sistema integrado por proveedores y clientes internos. Aplicar la calidad significa que hay que satisfacer, también, las necesidades del cliente interno; c) Poseer liderazgo de costes. La calidad cuesta pero es más cara la no calidad. Si se trata de centrar la atención en las necesidades y expectativas del cliente, éstas serán mejor atendidas so el coste trasladado al cliente es más bajo. En el caso de la Administración Pública, la reducción de costes es imprescindible por la actual escasez de recursos y la crisis presupuestaria. d) Gestionar basándose en la prevención. La idea subyacente es la de hacer las cosas bien a la primera. Es mejor que las acciones clásicas de detectar y corregir. Se reduce la necesidad de aplicar acciones de control, minimizando los costes. e) Potenciar el factor humano. La calidad no se controla, se hace. Y es realizada por las personas que conforman la organización. Por lo tanto es imprescindible establecer una gestión de los recursos humanos desde la motivación para la calidad y la participación. f) Mejora permanente. La calidad ha de concebirse como un horizonte, no como una meta. No se llega a la calidad total, se persigue un horizonte que se amplía a medida que se avanza. Aquí está implícita la idea de mejora continua. TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública*, 1ª edición, Granada, CEMCI publicaciones, 1999, Pág.29



profundo en la cultura de la empresas pone el énfasis en las personas, a diferencia de otras etapas o eras de desarrollo de la calidad.¹⁶²

Lo que distingue a la gestión de la calidad total es la dimensión participativa que imprime al proceso. Animar al logro de la calidad en todas las actividades de la organización se vuelve más atractivo en el ámbito de lo público, dadas las limitaciones que operan. Motivar al funcionario en la búsqueda de la excelencia es un reto, que implica, entre otras cosas,, romper con ciertos hábitos y costumbres que todavía hoy forman parte del retrato más conocido del empleado público¹⁶³.

La gestión de la Calidad ha evolucionado desde los sistemas antiguos de control de calidad, pasando por los sistemas de garantía de la calidad, hasta llegar a los actuales sistemas de Gestión de la Calidad Total. Para esto John Oakland no da una definición de cada una de ellas:

- El control de la calidad comprende esencialmente las actividades y las técnicas empleadas para alcanzar y mantener la calidad de un producto, proceso y servicio. Incluye una actividad de seguimiento, pero también se ocupa de descubrir y eliminar las causas de los problemas para la consecución de la calidad, de modo que se satisfagan de manera continua las exigencias del cliente¹⁶⁴.

¹⁶² Por ejemplo, en la era de a inspección el enfoque era el producto; en la era del control de calidad el enfoque es el proceso; en la era del aseguramiento de la calidad el enfoque es el sistema y en la era de la gestión de la calidad total, el enfoque son las personas. *Calidad de los Servicios Públicos, op.cit;* pp. 14

¹⁶³ DELGADO GODOY, Leticia,“ La implantación de la gestión de la calidad total”, en *Revista EGAP*, Santiago de Compostela, 1996, pág. 318

¹⁶⁴ OAKLAND, John, *TQM: The route to Improving Performance*, 2ª ed. Oxford, Butterworth Heinemann, 1993. Pág. 40



- En sentido amplio, la garantía de la calidad consiste en la prevención de los problemas de la calidad por medio de actividades planificadas y sistemáticas (incluyendo la documentación). Estas actividades incluirán el establecimiento de un buen sistema de gestión y la valoración de su adecuación, el examen del funcionamiento del sistema y el rediseño del mismo. El objetivo de la garantía de la calidad es asegurar que no surjan problemas para la consecución del nivel deseado de calidad facilitando un sistema de frenos y contrapesos en el diseño y prestación de los servicios de modo que los problemas no surjan o, al menos, sean inmediatamente identificados y abordados: “Hacer lo correcto desde la primera vez, en cada momento”. Los defensores de este sistema afirman que a largo plazo es más barato que un sistema de gestión de la calidad sólo proporcione un control sobre la misma, y ello por dos razones: 1) porque la calidad no se puede inspeccionar en un servicio y porque los gastos que genera la inspección, la reelaboración y la compensación, junto con la pérdida de la buena voluntad y de la reputación causada por falta de confianza, son demasiados altos.¹⁶⁵
- La Gestión de la Calidad Total es un enfoque global para la mejora de la competitividad, la eficacia y la flexibilidad de la organización por medio de la planificación, la organización y la comprensión del sentido de cada actividad, implicando a todos y cada uno de los componentes de los distintos niveles organizativos¹⁶⁶.

En ausencia de un sistema de gestión de la calidad, son los clientes quienes deben proporcionar el control de calidad examinando los servicios, quejándose en caso de que no satisfagan

¹⁶⁵ OAKLAND, John, TQM: The route to Improving Performance, *op.cit.* Pág. 15

¹⁶⁶ *Ibidem*, pág. 16



sus expectativas y procurando el reajuste de los mismos cuando sea conveniente.

3.2.3.- LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto de Calidad ha sufrido una profunda transformación, desde su aparición en los ámbitos industriales hasta el momento actual. Así, del clásico control de calidad, como forma de detectar desajustes en las especificaciones técnicas de un producto, se ha pasado a definir la Calidad como el conjunto de características de un producto o un servicio que satisfacen las necesidades y expectativas del cliente. Por lo tanto, Calidad significa situar al cliente en el centro de la actividad de las organizaciones, que deberán “escucharle” para diseñar sus servicios de acuerdo a esas necesidades y expectativas.

Esa idea de calidad se ha incorporado a la esfera de lo público, en la que el ciudadano puede ser considerado como cliente en la medida en que es receptor de la actuación de las Administraciones Públicas, cuyos principios de funcionamiento son, entre otros: la eficacia y eficiencia, el control de la gestión y de los resultados, la responsabilidad, la racionalización, y agilización de los procedimientos administrativos y de gestión, así como prestar un servicio efectivo a los ciudadanos.¹⁶⁷

La Administración Pública ha experimentado en los últimos años importantes cambios en la gestión pública y sus relaciones con la sociedad. La mayoría de estos cambios ha surtido efecto en los modelos de gestión en implementación de políticas públicas.

¹⁶⁷ TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, “Las Cartas de Servicios. Un instrumento para la mejora de la Calidad en la Administración Pública”. *Estudios de Divulgación CEMCI*, febrero 2000, n° 91 Páginas 2-7



Recordemos que el fin de la Administración Pública no es solo el ejercicio de potestades, sino también el de proporcionar bienes y servicios públicos a la ciudadanía, y esto no solamente se hará con reformas y el establecimiento de de nuevas leyes o normas que cambien estructuras, sino que debe ir más allá en el sentido de que ubique al ciudadano, como usuario de los servicios, como el objetivo principal de la administración.

Como consecuencia de la globalización, se ha dado una relación más cercana de los procesos de gestión del sector privado y el sector público, provocando la incorporación, en la gestión de gobierno, de instrumentos como la planeación estratégica, el marketing público, reingeniería de procesos y la calidad total.

Por ello es importante la incorporación de instrumentos o técnicas del sector privado o iniciativa privada en la administración pública, que fomentan un enfoque emprendedor de la misma y que permiten la implementación de calidad en los servicios públicos.

Ahora bien, antes los nuevos planteamientos sobre una nueva Gestión pública o modernización de la Administración Pública, esto como consecuencia de la situación problemática del papel que desempeña el Estado ante los cambios o transformaciones en la sociedad, han obligado la introducción del concepto de Calidad dentro de la misma estructura estatal. Por ello se ha planteado la necesidad de incorporar los instrumentos antes mencionados, con el único fin de contar con una administración pública eficiente y competitiva, recuperando con ello la legitimidad de lo público a través de acciones como la rendición de cuentas, la ética, la transparencia, la calidad del servicio y la atención del cliente.



De acuerdo a Crozier se pueden destacar cuatro tendencias que hacen precisa una renovación de la actuación del Estado y por lo tanto de sus servicios administrativos:

1. La evolución hacia la complejidad, que convierte ineficaz al tradicional Estado jerárquico burocrático.
2. La tendencia irresistible al incremento de la libertad individual.
3. Como consecuencia de a dinámica expuesta se origina un cambio de lógica de desarrollo económico y social, así estamos pasando de una lógica de sociedad clásica basada en el ciclo de producción de masa/consumo a una lógica totalmente diferente basada en alta tecnología y los servicios.
4. Se produce la mediatización de las relaciones humanas debido a la explosión de las comunicaciones. Esto pone en evidencia que los mecanismos del tipo jerárquico tradicional sobre los que se apoya el Estado se tornen ineficaces.¹⁶⁸

Por lo tanto los ciudadanos, las organizaciones y las empresas reclaman de la Administración que la prestación de sus servicios sea cada vez de mayor calidad. Para ello se hace imprescindible introducir en los órganos y organismos públicos sistemas de calidad en la gestión, incorporar la metodología de la mejora continua y adoptar aquellos principios de esa filosofía de gestión de las organizaciones que sean transponibles en las administraciones Públicas, de acuerdo con su especificidad y de conformidad con el ordenamiento jurídico.

En este mismo sentido Pedro Nevado señala que la calidad se aprecia por tanto como un elemento conformador básico de una mentalidad social relativamente novedosa que reorienta la gestión pública a una gestión pública de calidad. Los poderes públicos ya

¹⁶⁸ CROZIER, Michel, "La posición del Estado frente a otros actores" *Revista G.A.P.P.* n° 2, enero-abril. 1995



no se encuentran vinculados por los correspondientes mandatos que le obliguen a proceder la tutela de determinados derechos o situaciones de los ciudadanos o garanticen mediante prestaciones materiales concretas las necesidades de éstos, sino que además se habrán de hacerlo alcanzando unos resultados de satisfacción óptimos de tal forma que la propia prestación legitime, a la propia administración pública.¹⁶⁹

Se debe propiciar un cambio desde la administración basada en las reglas, a una gestión pública basada en el rendimiento y en los resultados. Por lo tanto es lógico pensar que tanto la empresa privada como la administración comparten objetivos y en ocasiones los mecanismos para lograr estos objetivos, aunque resulta evidente, que no es posible importar los instrumentos empresariales en estado puro, para ello se deben estudiar los métodos, las herramientas que están siendo aplicados con éxito en las organizaciones de servicio y adoptarlas. En este sentido la calidad se relaciona más al uso de formas de organización y procedimientos de gestión privada.¹⁷⁰

¹⁶⁹ NEVADO BATALLA MORENO, Pedro T., “Calidad de los servicios”, en *Revista de Estudios Socio Jurídicos*, Universidad del Rosario Colombia, enero junio, Vol. 5, n° 001, pp. 20 y ss.

¹⁷⁰ La optimización de los recursos humanos y materiales de la Administración en relación a los resultados obtenidos es una idea con lo que sería dudoso que alguien no se mostrase de acuerdo, y con lo cual se pueden realizar dos objeciones o cautelas: En primer lugar, conviene advertir que muchos de los fines o valores que asumen las Administraciones Públicas y a cuya consecución se dirige su actividad, difícilmente casan con las premisas de los planteamientos gerencialistas o de Management, siendo precisamente éste uno de los elementos distintivos entre la administración pública y el sector privado, esto podría llevar a la vulneración de valores o principios protegidos constitucionalmente. En segundo lugar, la introducción y desarrollo de técnicas como las que se proponen desde los enfoques de la gestión pública como Management, como son la de promover la flexibilidad laboral y la libertad organizativa, con preferencia por soluciones contractuales jurídico privadas y mercantiles etc. Sin que se acompañen de las correspondientes garantías jurídicas formales entre las que se encuentra de forma prácticamente natural la responsabilidad por mala gestión, puede tener unos resultados perversos desde el punto de vista del aseguramiento del principio de legalidad, llegando a la paradoja de que al querer emplear herramientas que mejoren o faciliten la actividad administrativa se provoquen consecuencias indeseables. NEVADO BATALLA MORENO, Pedro T., “Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de la gestión pública: Propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción”, en RODRIGUEZ



Ahora bien, Clemente Talavera señala que el modelo gerencial no da respuesta adecuada a todos los matices que son propios de la situación actual. Una de esas características es fundamentarse en objetivos que son definidos por los técnicos y profesionales, dejando al margen al ciudadano en la definición de los estándares y de los propios objetivos, cuando es aquel quien debe ser el auténtico protagonista. Ante esta situación, hay que encontrar un modelo que complemente a éste último, y que muy bien pudiera estar fundamentado en los principios de la Gestión de la Calidad Total.¹⁷¹

Las líneas para determinar la pertinencia de la Gestión de la Calidad deben partir de los principios y valores, de la misión y de la visión de la Administración Pública actual. Es decir se trata de analizar si los principios, técnica y herramientas de la gestión de la calidad sirven para implementar los propios del servicio público. El servicio público se encuentra guiado por una serie de principios, establecidos en el ordenamiento jurídico y aceptados por la doctrina, tales principios son: legalidad, igualdad, objetividad, continuidad, transparencia, participación, responsabilidad y eficacia y eficiencia. El destinatario del servicio público, de la actividad administrativa, es el ciudadano¹⁷².

Así pues, una política de gestión de calidad adecuada al mundo y a las exigencias de hoy, sería aquella que no solo se plantea intervenir sobre las necesidades de déficit o de carencia, sino que también se preocupa de forma activa por satisfacer las necesidades a las que aspira la población. Esto obliga también al

GARCIA Y FABIAN CAPARROS, *La corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar*, Ratio legis, Salamanca, 2004, Pág. 93

¹⁷¹ TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública*, *op.cit*; pp.65

¹⁷² ELENA CORDOBA, Amador , “La gestión de la calidad en la Administración General del Estado”, en *Revista G.A.P.P.* Núm. 11-12, enero-agosto, 2008, pp. 29-37



sistema político y económico a moverse, a racionalizarse, a innovar, a fin de satisfacer las continuas y permanentes necesidades de los ciudadanos. Lo esencial es que desde las instituciones públicas que han de poner en marcha y gestionar las políticas del Estado se asuma la nueva cultura, orientada a la calidad del servicio del usuario. Y si no existe un proyecto claro no será satisfactorio para los usuarios a quienes vaya dirigido.

No se puede simplemente imitar las técnicas, ni el uso ni la organización de la gestión privada, dentro de la gestión pública ya que esto supone un riesgo enorme de consecuencias terribles.

3.2.4.- LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Uno de los problemas de la Administración Pública, a los que hacemos alusión en párrafos anteriores, es la relacionada a la prestación de bienes y servicios, la cual es la actividad manifiesta del Estado. Dicha función o actividad, en este caso de servicios públicos y cuyo tema principal de esta tesis gira a alrededor del mismo, deberá hacerse alcanzando la calidad deseable, principalmente aquella que es demandada por la sociedad.

El sistema de administración de garantías, valido en un marco de un Estado liberal, mínimamente intervencionista, parece incapaz de ofrecer, instrumentos adecuados para gestionar el Estado de Bienestar contemporáneo, dirigido a la producción y prestación de bienes y servicios públicos. La Administración Pública, debe ser eficaz, eficiente y productiva y sobretodo de calidad, pero además, debe enfrentarse a los desafíos que presenta



actualmente el Estado y responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos.¹⁷³

Frente a la concepción tradicional de una administración de potestades, el nuevo enfoque de la modernización considera que el fin primordial, aunque no exclusivo, es la prestación de servicios públicos. Lo que explica el crecimiento del tamaño de la Administraciones Públicas no es tanto el aumento en el ejercicio de potestades como mayor importancia que han tenido las políticas sociales redistributivas en un Estado de bienestar. Lo que explica una crisis de legitimación de las organizaciones administrativas no se debe tanto a que el modelo de Estado garantista no funcione adecuadamente, sino a la percepción que tienen los contribuyentes de que los ingresos públicos no se emplean eficaz y eficientemente.¹⁷⁴

La Calidad puede ser una respuesta adecuada para enfrentarse al cambio, como estrategia flexible y dinámica en una época en las que la que las transformaciones son profundas y ponen de manifiesto el atributo de la incertidumbre como uno de los rasgos más característicos de nuestro tiempo.

¹⁷³ PEREZ SANCHEZ, Margarita, “La Calidad en la Nueva Gestión Pública”, *Evaluación y calidad en las organizaciones pública*, Ministerios de Administraciones Públicas, Madrid, Ministerios de Administraciones Públicas, INAP, 2000, Pág. 148 y ss. Las limitaciones del modelo garantista tienen un doble carácter: 1) la primera limitación consiste e que el modelo que se plantea para articular el proceso de decisión en el seno de la Administración Pública se reduce básicamente al legalismo del procedimiento administrativo. Esto no nos dota de instrumentos necesarios para llevar a cabo ciertas tareas, tareas como: recoger información; evaluar decisiones, alternativas, o resultados; determinar que espera el usuario; o prever cuales son las decisiones a tomar en el futuro; 2) el segundo límite se deriva del hecho de que este modelo conceptualiza la misión de la Administración Pública y, por tanto, su estructura institucional, de manera que nos impide responder a los retos impuestos a un Estado moderno. En el modelo garantista, la misión fundamental de la administración es asegurar el cumplimiento de la legislación vigente, y proteger al ciudadano de toda arbitrariedad por parte del Estado. Con este fin, la Administración se articula en torno a una estructura jerárquica dirigida al control de las unidades inferiores, con un sistema de funciones rígidamente delimitadas.

¹⁷⁴ MARTIN ACEBES, Ángel, “Calidad Total y Eficacia Directiva en la Administración y en la Empresa”, MAP, *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*, 1ª edición, s.l., INAP, 1992, Pág. 88



La calidad en el ámbito público es prestar servicios que unen los compromisos adquiridos por los políticos con las necesidades de los usuarios y de la comunidad de una manera económica, eficiente y equitativa.¹⁷⁵

Hay quien afirma que la Gestión de la Calidad Total se originó en la Administración Pública. Apoyan su afirmación en el hecho de que tanto la burocracia como la falta de atención a cliente o contribuyente conducen a problemas que encuentran su mejor solución en la GCT.¹⁷⁶

Ahora bien y continuando con nuestro estudio explicaremos la incorporación de la Calidad de los servicios en la Administración Pública. Se ha descrito en líneas anteriores el concepto de calidad, en términos industriales y donde básicamente tiene su origen, describiendo su proceso hasta llegar a este punto donde explicaremos su incorporación a la gestión pública, como uno de los elementos importantes dentro de la modernización en la administración pública de los Estados, considerándola, como una

¹⁷⁵ LOPEZ CAMPS y GADEA CARRERA, *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y Métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e- Gobierno*, 1ª edición, Oñate: Gobierno Vasco, País Vasco, 2001, pág. 121

¹⁷⁶ Llegan a señalar que la denominación Gestión de la Calidad Total se pronunció por primera vez en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, al aplicar a la resolución de sus problemas las tesis de W.E. Dewing, y en los cuales existen hechos que avalan esta opinión son los siguientes: 1) la oficina de Gestión de Presupuestos de los Estados Unidos es responsable de crear una atmosfera favorable a la implantación de la GCT; 2) La existencia de un Instituto federal de la Calidad que forma parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente de los EE. UU. 3) La Naval Air Command, de los EE. UU. Granó el premio presidente en 1994. 4) La Navy and Marine Corporation, de los EE.UU. ha conseguido desde 1993, alrededor de 20 premios a la calidad, entre ellos el Premio Presidente; 5) el Departamento de Marina de los EE.UU. adoptó la tesis de Deming, hacia 1980, porque el Navy Personal Research and Development Center de San Diego los identificó como los mas completos y apropiados; 6) Las autoridades militares de los EE.UU. señalan entre otros resultados derivados de esas prácticas un número menor de incidentes en sus operaciones en los puertos; un mejor tratamiento de los materiales de desecho; una disminución en el numero de controles de recepción del personal; y un ahorro de 18 millones de dólares en la Naval Station Mayport; 7) Una de las Organizaciones de cultura oriental hallada por Oucchi fue el ejercito de los EE.UU.



oportunidad para la transparencia y la mejora continua de las instituciones del sector público.

Hemos mencionado a lo largo del presente trabajo que la noción de Calidad tiene su origen en el sector industrial, a través del control de calidad de los productos. Posteriormente el término de calidad se fue expandiendo al área de proceso en los diferentes sectores o departamentos de producción. Así lo que había resultado exclusivo de las empresas manufactureras, se traslada también las empresas de servicios.

Para empezar hablar de la calidad de los servicios, resulta importante, analizar el concepto de servicio, para posteriormente juntar dicho término con el de calidad y poder definirlos en su conjunto. Podemos comenzar diciendo que un servicio no es un bien tangible, así como sus accesorios. Una de las definiciones de servicio es la siguiente que no dice que un servicio es un trabajo realizado por alguien.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua en una de las definiciones que nos ofrece sobre servicio es aquella como la situación laboral o, sobre todo, funcionarial, en la que una persona desempeña efectivamente el puesto que le corresponde o bien la actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control y regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.

Esta última definición es la más común y aplicada en relación con la administración pública y en la que comúnmente nos referimos a los servicios públicos, como los servicios de transporte, servicios sanitarios etc., y que más adelante abordaremos de manera más extensa.



En los términos de la norma ISO 8402: 1994 un servicio es el resultado generado por actividades en la interfase entre el cliente y el suministrador y por las actividades internas del suministrador para satisfacer las necesidades del cliente¹⁷⁷.

Un servicio es una prestación de utilidad o de provecho que pretende satisfacer necesidades de consumidores o usuarios, que se pone a su disposición en un proceso de producción en el que con frecuencia participa el usuario. La noción central aquí es la prestación, y la misma heterogeneidad que es propia de los bienes, caracteriza también a los servicios; su demanda puede ir orientada al consumo intermedio o al final, su producción puede incorporar dosis muy variables de inversión en capital fijo y en tecnología, la combinación de los factores que intervienen en su producción reviste formulas extremadamente diferentes, el grado de su integración con el resto del sistema productivo es muy variado, etc.¹⁷⁸

El servicio es el conjunto de prestaciones que el cliente espera, además del producto o del servicio básico, como consecuencia del precio, la imagen y la reputación del mismo. Los servicios, al contrario de los productos son pocos o nada materiales. Sólo existen como experiencias vividas. En la mayoría de los casos, el cliente de un servicio no puede expresar su grado de satisfacción hasta que lo consume.¹⁷⁹

Una vez que hemos visto algunas de las definiciones de servicio, toca ahora definir a la calidad tomando en cuenta la

¹⁷⁷ Norma ISO 9004-: 1991 Gestión de Calidad y elementos de un Sistema de Calidad.

¹⁷⁸ BELTRAN, Miguel, "El problema de la calidad en los servicios públicos", *Evaluación y calidad en las organizaciones pública*, Ministerios de Administraciones Públicas, Madrid, Ministerios de Administraciones Públicas, INAP, 2000, Pág.30

¹⁷⁹ HOROVITZ, Jacques, *La Calidad del Servicio: A la conquista del cliente; op.cit;* pp. 2 y ss.



variedad de conceptos de calidad vistas en los temas anteriores, pero ahora incorporado dentro de la Administración Pública.

Una de las definiciones en este sentido es la de Pedro Nevado que indica que la calidad supone responder de forma regular y continua a las necesidades y expectativas de quienes reciben un servicio, en este caso de los ciudadanos. (Nevado artículo de revista)

Otras de las definiciones de la Calidad es aquella que se refiere al proceso mediante el cual se pretende entender las necesidades de los clientes/usuarios, aceptarlas como propias, adoptar las medidas que correspondan para satisfacerlas y estar en disposición de volver empezar el proceso. Dicho en otras palabras: conseguir la satisfacción del usuario de forma continuada a la vez que la de la Administración mediante el trabajo bien hecho.

Todo ello implica una mejora constante del proceso, desde el diseño del servicio hasta su prestación, significa hacer las cosas bien, consiste en dar al ciudadano lo que necesita en las condiciones más satisfactorias posibles. Como consecuencia, se mejora la imagen de la institución que presta el servicio, se involucra a todos los niveles de la institución, se favorece el espíritu de equipo y supone una inversión sin coste, y por tanto sin riesgo.¹⁸⁰

La Asociación Española de Calidad define a la calidad como el conjunto de propiedades de un producto, proceso o servicio que le confiere su aptitud para satisfacer necesidades establecidas implícitas. Se observa que la calidad es satisfacer los deseos y

¹⁸⁰ RODRIGUEZ FERNANDEZ, Andrés, *La Calidad en la Administración Pública*, en Evaluación y calidad en las administraciones Públicas, 1ª edición, Madrid, INAP, 2000. Pág., 109



expectativas, explícitas o implícitas de un cliente. Y realmente no existe ninguna diferencia con la definición que se puede dar de calidad cuando se presta un servicio, la diferencia con la definición que se puede de calidad cuando se presta un servicio, la diferencia puede estribar en el hecho de que no solo se trata de satisfacer las necesidades si no que también existe la obligación de satisfacer las expectativas del cliente, la calidad es lo que marca la diferencia entre un mismo servicio prestado por dos distribuidores distintos.

Asimismo apunta que la satisfacción del cliente se alcanzará cuando coincidan la calidad programada, la calidad realizada, y la calidad necesitada por el cliente. La calidad programada es aquella establecida por la empresa como objetivo y que se concreta en las especificaciones de diseño para el producto o servicio. La calidad realizada es aquella obtenida realmente tras la producción, que se queda plasmada en el producto o servicio. Por último la calidad que necesite el cliente o calidad necesaria es la demandada por este, manifestada en sus exigencias y necesidades.

En las administraciones y/o empresas públicas, la calidad es un todo que debe asegurar el nivel deseado de satisfacción por parte de los ciudadanos, hacer lo correcto desde el principio y en cada momento, es decir prevenir los problemas de calidad por medio de planes eficientemente diseñados y sistematizados, que incluirán el establecimiento de sistemas de gestión basados en un enfoque global de la realidad.¹⁸¹

La introducción del Concepto de Calidad, más aún del modelo de Gestión de la Calidad Total en las administraciones y en los Servicios Públicos, es complicado y resulta necesario advertir los siguientes aspectos: 1) En la empresa privada, la estimación del

¹⁸¹ MENDEZ DE VALDIVIA, María, “La calidad como factor clave en el desarrollo del sistema público de servicios sociales del año 2000”, *Cuadernos de Trabajo Social*, n° 12 1999, 12: 77-92



rendimiento se lleva a cabo en función de beneficio económico obtenido y; 2) del número de clientes. Sin embargo esta perspectiva no es válida en las organizaciones públicas, que no persiguen el beneficio económico y donde los clientes de parte de sus procesos y servicios conforman un mercado cautivo sin posibilidad de elección.

La Calidad no importa la manera como se entienda, es asimismo congruente con los valores democráticos, puesto que su meta es alcanzar unas especificaciones que garanticen la satisfacción de los clientes. Establecer la calidad de los servicios públicos es perfilar las características de funcionamiento del sistema democrático en su realización material cotidiana. En este sentido, mejorar la calidad es profundizar en los valores democráticos. A mayor abundamiento la mejora de la calidad de los servicios ha de hacerse con el aumento de la participación activa, compromiso en la definición, implantación o evaluación, y pasiva, percepción del servicio y definición de calidad por necesidades, de los ciudadanos. En otras palabras, involucrar a los ciudadanos y a los mismos servidores públicos en la definición de calidad de los servicios es subrayar la responsabilidad y la capacidad de respuesta de la administración y de los administradores¹⁸².

Además el concepto de cliente, tal y como es entendido en lo privado, no es equivalente en el espacio de lo público, siendo esta cuestión merecedora de algunas precisiones.

¹⁸² BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael, *La productividad y la calidad en la Gestión Pública*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1996,17-29.



a) CIUDADANO, USUARIO/ CLIENTE.

El introducir la Calidad a la Administración Pública ha provocado un debate al considerar al ciudadano como usuario de los servicios públicos, como cliente de los mismos, esto como consecuencia de la nueva relación entre el aparato de la Administración Pública y los ciudadanos.

Empecemos por definir el concepto de usuario, quien es el ciudadano frente a los servicios públicos, considerándose desde un plano económico, como un consumidor de bienes y servicios cuyas expectativas y necesidades resultan coincidentes con las de su posición como consumidores o usuarios de bienes y servicios privados.¹⁸³

¹⁸³ NEVADO BATALLA-MORENO, Pedro, *Notas sobre Derecho Administrativo I*, 1ª edición, Salamanca, Ratio Legis, 2001, Pág. 351. Partiendo de esta posición, se configura para el usuario de servicios públicos todo un catálogo de derechos correlativos a su obligación de prestar y cumplir todas las previsiones legales reglamentarias que regulen el servicio concreto que se trate. Estos derechos son los siguientes: a) *Derecho de acceso al servicio*: El derecho de acceso del ciudadano al servicio bajo el principio de no discriminación se extiende a todo tipo de servicios públicos; b) *Derecho al funcionamiento y prestación del servicio. Regularidad y continuidad de la prestación*: La continuidad es la esencia del servicio público, máxime cuando podemos situarnos frente a un servicio público cuya prestación se juzga indispensable para el normal desenvolvimiento de los ciudadanos; c) *Derecho a la calidad del servicio*: Las prestaciones además de realizarse de forma regular y continua, deben hacerse con un determinado nivel de calidad; d) *Derecho a medidas que velen por la seguridad e integridad física del usuario*: Existen servicios públicos que conllevan, en razón del objeto de la prestación, situaciones peligrosas para los usuarios e incluso para el público en general por lo que deben adoptarse las medidas tendientes a minimizar el riesgo y en caso de su materialización, planificar la inmediata respuesta frente a la emergencia; e) *Derecho del usuario respecto a las tarifas*: Teniendo presente que las tarifas son la contraprestación por el servicio utilizado debiendo ser suficientes para la autofinanciación del mismo, la fijación de la mismas tiene lugar administrativamente en función de las circunstancias sociales y económicas de la comunidad a la que se dirige el servicio, de tal forma que, en algún caso, pueden aconsejar la adopción de un precio inferior al que exigiría la citada autofinanciación. La ley GDCU en el artículo 1.2 señala lo siguiente: A los efectos de esta Ley, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos o servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes las producen, facilitan o suministran o expiden. Libro Dr. Nevado.



Esta nueva relación con el ciudadano supone una serie de posibilidades de formación para que el ciudadano asuma un nuevo rol de cliente-contribuyente capaz de decidir racionalmente en términos de calidad de tal o cual servicio; el ciudadano se convierte así en vigilante de la gestión pública acompañado por nuevas figuras de la sociedad para institucionalizar la participación a través de consejos de usuarios, observatorios, comités, etc.¹⁸⁴

Con el actual concepto de calidad el ciudadano, usuario de administraciones y servicios públicos, es el protagonista y cualquier acción ha de basarse en la consideración de sus expectativas, demandas y necesidades. Igualmente, la bondad de los distintos servicios públicos ha de ser evaluada por éste último, que en última instancia, ha de convertirse en el auténtico juez de la calidad y efectividad de las administraciones. Ha de ser la sociedad, los ciudadanos los que fijen los verdaderos estándares de los servicios públicos y evalúen su cumplimiento, lo que también supone participación, y por consiguiente, reafirmación de los valores democráticos.

Ahora bien, si en consonancia como se ha definido a la Calidad, esta adquiere su significado en función del cliente (satisfacción del cliente) habrá entonces que admitir que éste la percibe desde su propia subjetividad. De tal forma, que la estructura de derechos sobre la cual se basa la prestación de servicios públicos queda de lado abriéndose paso el interés y la satisfacción individual.

La Administración tiene un conjunto de especificidades en relación a la empresa entre las que podemos señalar:

¹⁸⁴ MOYADO ESTRADA, Francisco, “Nueva Gestión Pública y Calidad: Balance y Perspectivas”, *revista Gestión y Gobierno*, Vol. 3, no. 15, octubre-diciembre, 2002, Pág. 25-36



- Los usuarios de los servicios públicos no son solo clientes, sino también propietarios de la empresa que los ofrece. El ciudadano, a la vez que es cliente, es quien sostiene a las administraciones públicas mediante los impuestos por lo que, en cierta medida, es propietarios de aquellas.
- El ciudadano se encuentra en múltiples ocasiones a la imposibilidad de elegir. Esta limitación de la capacidad de elección e hace ser un cliente un tanto especial, perdiendo una cualidad propia de sus relación con las empresas privadas, y que por cierto, es la más dinamizadora en éstas de la implantación de los modelos de Gestión de la Calidad.

En muchos ejemplos de la actividad administrativa la relación que existe entre el oferente de servicio y usuario no es la misma que aquellas que establece una empresa con sus clientes. El usuario del servicio público, el receptor de una medida administrativa, a veces no son unas personas o un solo grupo fácilmente identificable. Dicho de otra forma, mientras que en la empresa privada la atención se centra en los clientes, en las administraciones públicas concurren distintos elementos, con intereses y percepciones sobre la calidad que pueden ser distintas entre sí. Entre estos agentes podemos citar: Autoridades políticas y centros de poder; Ciudadanos, clientes directos; Proveedores; Contratistas; Miembros de la propia organización implicados en la producción del servicio; Profesionales y gestores públicos.

Ahora bien, en el documento de la OCDE, *La Administración al Servicio del Público*¹⁸⁵, nos da un concepto de cliente el cual señala que cliente es una palabra que designa a los ciudadanos, las empresas, las colectividades y todos los demás miembros de la sociedad con los que está en contacto la sociedad. En algunos países la palabra cliente empleada en el contexto de la vida

¹⁸⁵ OCDE, *La Administración al Servicio del Público*, MAP, Madrid, 1988. Pág. 18



pública, es un tanto peyorativa, y en ocasiones, por ejemplo en materia fiscal, el vocablo no parece adecuado a simple vista, pero puede tener un efecto muy estimulante. Finalmente se ha adoptado dicho término por las siguientes razones:

1. Abarca un mayor número de categorías (en particular las empresas) que por ejemplo, ciudadano;
2. Tiene en cuenta el hecho de que el cliente también es un contribuyente y que, por otra parte, se le exige cada vez más que participe directamente en la financiación de los servicios en forma de derechos y cánones de utilización. El cliente paga;
3. Si se compara con términos neutros, como, por ejemplo usuarios, sugiere una actitud mas activa y exigente hacia el servicio público, y,
4. Recordando la frase el cliente siempre tiene la razón resume el modo en que los poderes públicos han pensado en la reforma, por lo menos oficialmente.

La gestión de la Calidad debe ser adaptada a las características propias de la Administración y Servicios Públicos, no realizando una transposición automática de los métodos empleados en sector privado, sino acomodándolos a la idiosincrasia propia.¹⁸⁶

Si no se produjera una adecuada adaptación del concepto de marco de lo público, nos encontraríamos en el reforzamiento de una peligrosa tendencia para el conjunto del sistema democrático. Esta tendencia es la de la destrucción del ciudadano como depositario del deber y del derecho a la participación en las decisiones esenciales de la sociedad en que vive, y su sustitución

¹⁸⁶ Véanse las obras de MARTIN ACEBES, Ángel, “Calidad Total y Eficacia Directiva en la Administración y en la Empresa”, y TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública*, ya citados anteriormente en esta obra.



por un cliente o consumidor de servicios generados por el Estado.¹⁸⁷

3.3.- EFICACIA Y EFICIENCIA

Calidad significa satisfacer necesidades y expectativas de los ciudadanos. Pero también supone reducir costes y mejorar continuamente los procesos, ajustándolos permanentemente a las exigencias de la sociedad. Es por tanto eficacia y eficiencia. Eficacia en tanto que el resultado de los procesos llevados a cabo en una Administración Pública tiene un impacto real en dichas necesidades y expectativas; y eficiencia en cuanto mejora la relación recursos empleados-resultados obtenidos, reduciendo los costes necesarios para el funcionamiento de la organización.

La Administración Pública emprende líneas de trabajo en las cuales se busca eficacia y eficiencia. Recordemos que dentro de los objetivos de toda empresa prestadora de servicios son básicamente: la búsqueda de la eficiencia, y la economía del gasto.

Mejorando la productividad se logra que la organización funcione. Esto lleva implícito la cuestión de los objetivos organizacionales. En el caso de las administraciones, tienen que estar fundamentado en las necesidades y demandas sociales. Por ello Talavera establece la diferencia entre Eficiencia y Eficacia. La Eficiencia se refiere a la relación coste/beneficio de los procesos internos de una organización. Es la relación entre recursos empleados y resultados obtenidos de manera que habrá eficiencia cuando exista una correspondencia óptima entre insumos y productos. La Eficacia es el grado en que la organización procesa insumos para obtener productos que respondan a las demandas y

¹⁸⁷ VILLORIA MENDIETA, Manuel, *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, MAP, España, 1996.



expectativas de los clientes y actores críticos de su entorno, y consiguientemente, las satisface.¹⁸⁸

De una manera simple, tanto si nos referimos a una política pública concreta como si lo hacemos a la actividad de las Administraciones Públicas en su conjunto, los procesos los podemos representar, siguiendo un esquema convencional de la siguiente forma:¹⁸⁹

Las Administraciones Públicas consumen una serie de recursos financieros, materiales, de personal, logísticos, etc. (inputs). Los recursos se aplican al desarrollo de diferentes actividades administrativas encaminadas a la producción de bienes y prestación de servicios, dando lugar a una serie de productos: Pensiones reconocidas, impuestos recaudados, empleos facilitados, viviendas de protección oficial construidas, becas otorgadas, etc., (outputs)...Los resultados alcanzados serán a su vez, mas o menos consistentes con los objetivos que se hayan establecido previamente. En un sentido estricto, la eficiencia se mide por la relación entre los inputs y los outputs o los resultados, mientras que la eficacia se mide por la relación entre los outputs o los resultados y los objetivos establecidos. El conjunto de indicadores de gestión que giran en torno a la primera relación se denominan indicadores de eficiencia, mientras que los que se construyen en torno a la segunda, se clasifican como indicadores de eficacia

Dicho de forma rápida, atendiendo a este modelo Eficacia-Eficiencia, supone ofrecer más por menos, obtener mejores resultados mediante la racionalización y optimización de los recursos disponibles.

¹⁸⁸ TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública, op.cit;* pp.80

¹⁸⁹ Hatry, Harry P, *Performance Measurement: Getting Results* Washington, DC: Urban Institute Press, 1999.



Por lo tanto la eficacia y le eficiencia, deben ser abordadas conjuntamente para lograr la mejora de la Calidad en las Administraciones Públicas. La Calidad decíamos debe ser el resultado de las necesidades y expectativas del cliente. Por ello resulta muy interesante mencionar lo que al respecto señala Nevado¹⁹⁰ estableciendo que existe un inevitable nexo entre el principio de eficacia y la calidad de la prestación, entendiendo por eficacia, el nivel de objetivos alcanzado en el bien entendido que ese grado de consecución ha de ser óptimo.

Obviamente, desde la perspectiva del ciudadano sus expectativas y objetivos, sintonía y correcto alcance que supondrá una prestación eficaz y de calidad. Asimismo señala dos criterios que habrán de ayudar a calificar una actuación administrativa como eficaz o no, entroncando directamente con la noción de calidad y su verificación: a) Cumplimiento de los objetivos previamente fijados a través de la correspondiente planificación; y 2) Prestación de los servicios con unos índices de calidad óptimos.

La calidad también significa reducir costes que no añaden valor y hacer una utilización óptima de los recursos disponibles. Aquí estaría implícita la idea de eficiencia.

3.4.- ELEMENTOS COMUNES DE LA ADMINISTRACIÓN CON LA CALIDAD TOTAL DE LA EMPRESAS.

Por ello a continuación señalaremos algunas de los elementos comunes de las Administración con la Calidad total de las empresas, así como las diferencias o mejor dicho, en su caso,

¹⁹⁰ NEVADO BATALLA MORENO, Pedro T., *Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de la gestión pública. Propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción*, en RODRIGUEZ GARCIA Y FABIAN CAPARROS, *La corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar*, op.cit; Pág. 99



algunas precisiones en algunos de los conceptos manejados dentro de la Administración Pública como de las Empresas.

El primero elemento común es que ambos se entienden mejor como contraposición al paradigma que sustituyen. La modernización administrativa se contrapone al modelo tradicional de reforma de la administración, o como se conoce tradicionalmente en nuestro país, la reforma de la función pública.

Este modelo tradicional considera que el papel fundamental de la Administración es el ejercicio de potestades dentro de un sistema garantista que proteja adecuadamente a los administrados de toda arbitrariedad por parte del Estado. Al ser el cumplimiento de la legislación vigente de la misión central del personal que trabaja en la administración, el alto funcionario público, el directivo, cuya preparación profesional es preferentemente jurídica, debe asegurar que los actos administrativos que produce se fundamentan en la norma adecuada. Bajo esta concepción es considerada como una sola organización que se estructura en unidades claramente jerarquizadas e inflexibles, que actúan tanto interna como externamente a través de procedimientos rígidamente preestablecidos.

Existe una percepción sobre el rendimiento de la Administración Pública que en general, no es óptima. Se tiende a pensar que “lo público” es intrínsecamente ineficiente, perdiendo consecuentemente aceptación por parte de la sociedad. Es entonces que se tiene que afirmar la necesidad de demostrar que lo Público sirve y funciona. Un incremento de la productividad y de la calidad en los servicios públicos, que los haga competir en los casos en los que confluye con la empresa privada (sanidad, educación,...) unido al principio de equidad, ética y universalidad, y llegando eficazmente a donde la empresa privada no llega, hará



modificar el juicio crítico y negativo subyacente en parte de la sociedad. Mejorar la gestión, la eficacia y la eficiencia refuerza la legitimidad de las Administraciones Públicas, transmitiendo la preocupación por la ciudadanía y por el cumplimiento de sus fines sociales.¹⁹¹

En la actividad de prestación de servicios públicos, lo que se pretende implantar son derechos colectivos en beneficio de la sociedad. Al prestar un servicio público no se atenta a diferencia de la actividad de autoridad, contra los derechos individuales y la garantía del ciudadano se establece en términos de un funcionamiento eficaz y eficiente, ya no es suficiente cumplir con el principio de legalidad.¹⁹²

El considerar que el fin primordial de la Administración es el de ofrecer bienes y el prestar servicios públicos y que el objetivo de los programas de reforma es alcanzar la máxima eficacia al mínimo coste (eficiencia) tiene una serie de consecuencias¹⁹³:

1.- Mayor preocupación por el resultado final. En el modelo de una Administración de potestades, la preocupación final es garantizar el cumplimiento estricto del procedimiento, independientemente de los resultados que se obtengan a través del acto administrativo. El tener una orientación hacia el resultado final no significa, que la Administración Pública no actúe de acuerdo con la legalidad. El

¹⁹¹ TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Calidad Total en la Administración Pública*, op.cit; pp. 72 y ss.

¹⁹² En este sentido Francisco Javier Senac Azanza, Director de la Inspección de Servicios de la Administración Pública, Presidente de la Sección de Calidad de las Administraciones Públicas, señala que algunos aspectos de la calidad pueden ser desde ajustar hasta al máximo el contexto regulador de una norma jurídica pretendiendo que sus efectos sean exactamente los que se desean alcanzar y no otros. Eso es hacer calidad en la preparación de las normas que en definitiva han de regir determinadas conductas de la sociedad. Cuando dispensamos un servicio público planificando su ejecución de modo que el resultado se adapte no solo a la legalidad sino también a las necesidades, de los usuarios lo que estamos haciendo es calidad.

¹⁹³ MARTIN ACEBES, Ángel, “Calidad Total y Eficacia Directiva en la Administración y en la Empresa”, MAP, *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*, op.cit; pp. 89 y ss.



principio de legalidad y el de eficacia no son antagónicos, sino, por el contrario, complementarios.

2.- Si es cierto que la actividad administrativa se legitima mediante el criterio de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, el concepto de cliente tiene una enorme utilidad porque es el usuario, como destinatario de los servicios, el que valora su eficacia. Situar al usuario, como sujeto receptor de los bienes y servicios públicos, significa una nueva concepción de la gestión pública, que ponga el énfasis en servir y atender a la ciudadanía que se relacione con cualquier unidad administrativa. Significa preocuparse por conocer la evaluación que los ciudadanos hacen de los servicios que reciben.

3.- Si deseamos que la actividad final de una organización administrativa está orientada al servicio del usuario y no a cumplir solamente con el procedimiento establecido, debemos encontrar mecanismos para conocer qué opinan los usuarios actuales y potenciales de la calidad de servicio. Cuando no existe el mecanismo del mercado para transmitir esa información, cuando los usuarios no tienen la posibilidad de elegir, es necesario, para conocer las preferencias del usuario y su percepción del servicio público, encontrar otras vías: encuestas sistemáticas y periódicas de opinión, análisis riguroso de las quejas y reclamaciones recibidas, investigaciones de mercado o simplemente recoger las opiniones de los empleados públicos que están en contacto directo con los usuarios. Todas estas informaciones deben recogerse con una metodología rigurosa y constante en el tiempo y los resultados del análisis deben reflejarse en una mejora en el funcionamiento.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Una de estas medidas es la mejora de la atención directa e información de los ciudadanos, ya que, en la medida en que, en muchos casos, estos sólo perciben desenvolvimiento de la Administración a través de los contactos que establecen con la misma al demandar servicios administrativos o al formular peticiones,



4.- Una organización administrativa orientada al cliente concede una enorme importancia al lugar en donde el oferente y el usuario se encuentran. La calidad del servicio, público o privado, depende en gran medida, del personal que se relaciona con los usuarios, ventanillas, teléfonos, usuarios, servicios de información, etc. En las organizaciones administrativas tradicionales los denominados puestos de atención al público han estado mal valorados, no solo económicamente, sino también socialmente. El valor que una organización concede a su “personal de ventanilla” no se refleja solamente en las retribuciones que paga, aunque es un aspecto importante, sino también en la autonomía de decisión que les conceda, en el valor que la organización otorga a sus opiniones y sugerencias, etc. Los puestos de trabajo que tienen una relación directa e indirecta con los usuarios deberían estar entre los más valorados en las organizaciones prestadoras de servicios públicos.

5.- No es posible seguir considerando que la Administración es una sola organización que se articula en un conjunto de órganos ordenados jerárquicamente y cuya función es la defensa del interés general. La administración es hoy un conjunto de organizaciones que ejercen funciones heterogéneas y que tienen un carácter instrumental al servicio del Gobierno legítimamente constituido. No existe una estructura organizativa básica e inmutable, sino que las organizaciones deben ser flexibles y adaptarse a las funciones y tareas encomendadas. Tampoco es hoy aceptable que la defensa del interés general sea el monopolio de la Administración.

En un Estado social democrático y descentralizado como el nuestro, existen otras instituciones públicas o privadas que también defienden el interés general, y esta defensa del interés

viene a ser trascendental que los servicios de atención e información sean adecuados para permitir la relación con los usuarios, en su calidad de clientes de la administración más cercana y más accesible sea también más transparente, más abierta, más identificable y más responsable.



público se ejerce por la Administración no de forma genérica sino subordinada al Gobierno elegido democráticamente.¹⁹⁵

6.- Las normas legales son normalmente habilitaciones generales de los poderes públicos que no especifican actuaciones concretas y existe, por tanto, una autonomía en la toma de decisiones. El funcionariado directivo no es ahora un administrador de procedimientos que asegure la aplicación mecánica de las normas, sino un gestor que tome decisiones y que es responsable de alcanzar resultados esperados.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Si la gestión de la calidad es para las empresas, para las organizaciones privadas, una condición inexorable de éxito, de supervivencia incluso muchas veces, para la Administración Pública puede decirse, que viene a ser también una exigencia democrática. La materialización real y efectiva de la democracia no puede quedar limitada a las instituciones representativas del Estado, sino que debe extenderse a la actuación de la Administración Pública como instrumento al servicio del interés general. Así el interés por mejorar la calidad de los servicios públicos no puede entenderse como una simple operación técnico-gerencial, sino como una actuación necesaria para garantizar el ejercicio real de los derechos constitucionales.

¹⁹⁶ El proceso decisional es el mecanismo mediante el que uno o más miembros de una organización toman decisiones seleccionando una opción entre un abanico de soluciones alternativas, dicha opción marcará su consiguiente acción. Por ello la acción de decidir se considera el mecanismo de reducción de incertidumbre más potente, pues indica la pausa entre diferentes alternativas y disipa las dudas alejando algunas preferencias a favor de otras. Este tema fue desarrollado por Simón en 1947 en el ensayo *El Comportamiento administrativo* revolucionando las afirmaciones que hasta aquel momento habían constituido la doctrina de la posición administrativa. Dirigir, afirmo, Simón, no es la aplicación de algunas operaciones o el arte de mandar, sino la acción de decidir. Por tanto, las organizaciones pueden concebirse como sistemas de decisión conjuntas. Alcanzar los objetivos es una actividad de decisión mediante la que se seleccionan los comportamientos futuros y se intenta dirigir la acción colectiva de muchos sujetos hacia la dirección deseada. LIPPI Andrea Y MORISI Máximo, *Gestión y administración públicas*, primera edición, Valencia, España, Editorial Tiral lo Blanch, Pág. 136



CAPITULO IV

EXPERIENCIAS DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA



CAPÍTULO IV

EXPERIENCIAS DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y ESPAÑA.

Sumario: 4.1.- Consideraciones Previas 4.2.- Desarrollo de la Calidad en España, 4.2.1 Plan de modernización de la Administración General del Estado, 4.2.2 Fases del Plan de Modernización; 4.2.2.1 Primera Fase; 4.2.2.2 Segunda Fase: a) Los planes de empleo, b) La reducción de Coste, c) Observatorio de la Calidad; 4.3.- Cartas de Servicios; 4.3.1 Concepto, 4.3.2 Origen de las Cartas de Servicios, 4.3.3 Cartas de Servicios en España, 4.3.4 Premios a las Mejores Practicas y Premio a la Calidad en la AGE, 4.4.- Administración electrónica en España; 4.4.1 Consideraciones Previas, 4.4.2 Concepto de Administración electrónica, 4.4.4 Ley de Acceso electrónico de los Ciudadano a los Servicios Públicos, 4.4.5 DNI electrónico, 4.4.6 Ley de la Firma electrónica, 4.4.7 Red de Oficinas Integradas (RED 060) 4.5.- Simplificación Administrativa; 4.5.1 Concepto de Simplificación Administrativa, 4.5.2 Herramientas de Simplificación, 4.5.3 Desarrollo de la Simplificación Administrativa, 4.6.- Ventanilla Única 4.7.- Función Pública.

4.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

La necesidad de asumir una perspectiva de funcionamiento de las administraciones públicas desde de la Calidad se concretado a partir de los últimos años. En 1987 la OCDE publica el documento: La Administración al servicio del Público, donde impulsa un enfoque basado en la Calidad. Igualmente, el Consejo de Ministros, en acuerdo de 15 de Noviembre de 1991 aprueba a instancia del Ministerio para las Administraciones Públicas, el Plan de Modernización de la Administración del Estado, que ha dado lugar a varias evaluaciones desde 1992. Al mismo tiempo, otro elemento que sugiere la importancia que está tomando la Calidad en el ámbito de la Administración es la creación, en 1993, de la Sección de la Calidad en las Administraciones Públicas, integrada por la AECC (Asociación española para el control de la Calidad) y que, entre otros, creo un grupo de trabajo sobre la Observación de la calidad de los Servicios Públicos.



Por ello en el ámbito de la Unión Europea y de la OCDE, las Administraciones nacionales vienen incluyendo en sus procesos de reforma la gestión de la calidad como un opción para avanzar en la mejora de la gestión pública y satisfacer las demandas ciudadanas.

Pero no solo en la Administración Central, se habla de la incorporación de de la Calidad. Son varias ya las iniciativas llevadas a cabo en la Administración Autonómica y en lo local. Por ejemplo, las comunidades de Madrid, de Valencia, Barcelona por citar algunos, han iniciado planes destinados a mejorar la Calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos.

A continuación, conoceremos con más detalles cada uno de los trabajos o avances que en materia de Calidad de las Administraciones pública se han desarrollado en España.

4.2.- DESARROLLO DE LA CALIDAD EN ESPAÑA.

En España, en la década de los 80 se venía percibiendo una baja Calidad de los servicios, y eso supuso, el poner mayor atención en las demandas de la ciudadanía del mejoramiento del funcionamiento y de la prestación de los servicios públicos.

El concepto de calidad en esos primero años de transición democrática, venía a indicar, para funcionarios, políticos o ciudadanos, las propiedades que diferenciaban a los servicios públicos de los servicios privados, comparándose en definitiva, implícitamente, la prestación del servicio entre ambos ámbitos.

Con la realización de algunas encuestas globales, desarrolladas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) dependiente del Ministerio de la Presidencia, se deducía en aquellos años 80, que las percepciones de los ciudadanos, y más



en concreto de los usuarios de los servicios públicos, eran similares a las que se tenían sobre tales servicios en otras partes del mundo, coincidiendo básicamente con la que la OCDE había venido investigando, es decir, que las críticas o quejas a la Administración, fundamentalmente, eran referidas a los juicios negativos formulados por los ciudadanos sobre la mala calidad en el funcionamiento de los servicios públicos. La necesidad de mejorar esas relaciones, desde entonces, ha venido siendo uno de los elementos incuestionables en todas las reformas acometidas por los gobiernos y las Administraciones Públicas en muchos países del mundo desarrollado.

La primera y la mayor de la reforma del Estado es la producida con la promulgación de la constitucional española (C.E.) de 1978, seguida de la siguiente reforma que fue la creación del Estado Autonómico, lo que denominan como la construcción del Estado de las Autonomías, es decir el desarrollo de la mayor descentralización política y administrativa que se dio nunca en España.

Los proyectos de cambio emprendidos por la Administración Estatal, producidos en los años 80, abordaron el primer nivel de opinión social que sobre la administración hacíamos referencia en párrafos anteriores, y tenían mucho que ver con el tamaño y grosor del Estado y de la Administración.

Para finales de los 89 y principios de los 90, las reformas acometidas abordaron un segundo nivel de opinión de la ciudadanía poniendo mayor énfasis en la necesidad de programar un gran cambio cultural administrativo en formación de términos, conceptos métodos y algunas significadas técnicas gerenciales, muchas de estas pautas provenientes de la OCDE o de las experiencias de la NPM del Reino Unido así como una nueva



consideración del ciudadano, al que habría que estimar desde entonces, más como administrado, como un usuario, beneficiario, contribuyente o cliente, concepto este último que, como metáfora, sirvió bastante a los gestores del cambio para dinamizar los proyectos de mejora de los servicios del ciudadano, al ponerse en tensión a los componentes y responsables de una organización frente a los derechos exigibles que los ciudadanos pueden plantear del funcionamiento y de los servicios de la administración e incluso de las expectativas frente a ella.

A mediados de los 90 se establecieron los Planes de Modernización, que consistieron sustancialmente en atender las mejoras del servicio los ciudadanos, lo que se trajo en algunas organizaciones públicas, en moderadas experiencias de éxito que supusieron:

- Reducción de tiempos de espera en la atención al público;
- Reducción de tiempos de tramitación (de la capacidad de respuesta administrativa) de los expedientes administrativos con especial incidencia en la ciudadanía;
- Creación de oficinas de información, dotadas de nuevas tecnologías de la información, cuyos equipamientos comenzaron a responder a diseños modulares previos, que dieron lugar a: una información más integrada y de mayor calidad en las técnicas de atención al público; instalación de buzones de quejas y sugerencias, formulación de las primeras ventanillas únicas, para la agilización y unificación de trámites, nueva consideración especial del servicio telefónico, de los contestadores automáticos durante las 24 horas, etc.



4.2.1. -PLAN DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO.

Con el Plan de Modernización de la Administración General del Estado, el gobierno asumió un compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios públicos del Estado. La Administración Pública debe prestar servicios con la calidad y efectividad que exigen los ciudadanos españoles y debe atender, además, áreas de actuación cada vez más amplias y complejas.

Todo ello requiere la puesta en marcha de programas que impulsen la eficacia y eficiencia de los Servicios Públicos, en la contención del gasto público exigido por la realidad económica. Para conseguir este objetivo, en el que deben de jugar un importante papel los propios empleados públicos y sus organizaciones representativas, es preciso incorporar a la cultura administrativa tradicional nuevos valores que la orienten hacia la consecución de resultados y la mejora constante de los servicios públicos, en definitiva, hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos en su relación con la Administración.

Este proceso de cambio exige la aplicación de diversos criterios de modernización consistentes, fundamentalmente en: la responsabilización de los gestores públicos en los resultados de su gestión, la utilización de la dirección por sus objetivos, un mayor grado de autonomía de las organizaciones administrativas para actuar con agilidad en el cumplimiento de los objetivos fijados por los responsables políticos, y la evaluación del funcionamiento de los Servicios Públicos y del rendimiento del personal en el desempeño de sus puestos de trabajo.

La introducción progresiva de los valores citados en el conjunto de la administración fomentara la renovación de los



aparatos administrativos al tiempo que afianzará una más completa utilización de las tecnologías de la información en sus distintas vertientes: apoyo a la dirección, agilización de procedimientos y un trato más eficaz al ciudadano.

La implantación efectiva de estos criterios de modernización requiere adoptar iniciativas tanto en el ámbito legislativo para adecuar el marco jurídico de la Administración del Estado, como a través de programas de modernización específicamente orientados a obtener mejoras concretas en los servicios públicos.

Es decisión del Gobierno impulsar ambos procesos a través de los instrumentos adecuados en cada caso. Por lo que atañe a los programas de modernización los que acaba de aludirse, y al objeto de que los mismos sean desarrollados por todos los Departamentos Ministeriales, el Consejo de Ministros.

El acuerdo por el cual se firma el Plan de Modernización de la Administración General del Estado¹⁹⁷ establece los siguientes puntos:

1. Impulsar la modernización de la Administración del Estado para mejorar la calidad de los servicios públicos, particularmente en aquellos que afectan más directamente a los ciudadanos, y conseguir un funcionamiento más eficaz, más eficiente de los Ministerios, Organismos y Centros Directivos.

2. Para la consecución de dichos objetivos el Gobierno pondrá en marcha un Plan de Modernización de la Administración General del Estado. Cada Ministerio deberá proponer un programa de modernización de aquellos servicios públicos, Organismos o

¹⁹⁷ MAP, *Acuerdo del Consejo de Ministros para el Desarrollo de un Plan de Modernización de la Administración del Estado*. MAP, Secretaría Técnica, INAP, Madrid, 1991, Pág. 28



Centros Directivos del Departamento, cuya renovación se considere prioritaria.

3. Los programas de modernización de los Ministerios deberán desarrollar algunas de las siguientes líneas de actuación:

- Aquellas dirigidas a mejorar la información y la comunicación de la Administración con los ciudadanos.
- Las actuaciones encaminadas a reducir o simplificar los trámites administrativos en aquellos servicios que afectan directamente a los usuarios.
- Aquellas otras que permitan en el menor plazo posible un funcionamiento más eficaz y eficiente de los diferentes Organismos unidades y servicios mediante: La adecuación de su estructura, organización y efectivos de las funciones que deben desempeñar; la puesta en marcha de nuevas técnicas de dirección por objetivos; la gestión y evaluación de la calidad de los servicios públicos; la mejora de los procedimientos de actuación y control de los resultados; y la incorporación de nuevas tecnologías de la Información.

4. Los proyectos que integren el programa de modernización de cada Ministerio deberán precisar los objetivos que se pretendan conseguir, que podrán referirse a mejoras de la gestión externa con repercusión directa en los usuarios, a mejoras del funcionamiento interno del Centro u Organismo, o al desarrollo de experiencias integrales de modernización. En todo caso, los programas prestaran particular atención a la eficiencia de la utilización de los recursos en el marco de las disposiciones presupuestarias.

5. Cuando la ejecución de los proyectos requiera actuaciones por parte del Ministerio para la Administraciones Públicas o del de Economía y Hacienda en virtud de las competencias que e tienen atribuidas, o se considere aconsejable su participación a través del



correspondiente asesoramiento técnico, dicha colaboración se articulara en el oportuno Programa de Modernización.

6. Los programas deberán incluir las medidas concretas que vayan a desarrollarse en la ejecución de los proyectos de modernización y establecerán los órganos responsables del desarrollo de las actuaciones comprometidas y los medios para verificar el cumplimiento de los objetivos fijados.

7. Además de los programas a que se refieren los apartados anteriores, los Ministerios podrán proponer la realización de experiencias integrales de modernización relativas a los Organismos determinados o a sectores concretos de la actuación administrativa.

8. La dirección y coordinación del Plan de Modernización al que se refiere el presente Acuerdo, corresponderá a una Comisión presidida por el Vicepresidente de Gobierno e integrada por el Ministro para las Administraciones Públicas, el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno los demás miembros del Gobierno, que serán convocados en razón de la materia.

Una Comisión presidida por el Ministro para las Administraciones Públicas e integrada por el Secretario de Estado para la Administración Pública, el Secretario de Estado de Hacienda y los subsecretarios de los diferentes Departamentos Ministeriales analizará pos-programa de modernización correspondientes a cada Ministerio, establecerá las formulas de seguimiento de las actuaciones y evaluara su cumplimiento¹⁹⁸.

¹⁹⁸ *Acuerdo del consejo de ministros para el desarrollo de un plan de Modernización de la Administración del estado* 15 de Noviembre de 1991, Ministerio para la Administraciones Públicas, Madrid, INAP Pág. 28



4.2.2.- FASES DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO¹⁹⁹.

4.2.2.1 PRIMERA FASE

La primera fase el Plan, quedo constituida por 204 proyectos²⁰⁰ con objetivos concretos, todos ellos enmarcados en tres líneas estratégicas previamente definidas:

- Mejora de la información y comunicación al ciudadano, con actuaciones dirigidas al aumento de la información y atención personalizada, a la política de divulgación, la información específica para entidades y empresas, etc.
- Mejora de la calidad de servicios, basadas en actuaciones relativas a las prestaciones sociales, servicios sanitarios, subvenciones y ayudas económicas, registros, servicios dirigidos a los jóvenes en periodo militar, servicios educativos y culturales, de justicia y penitenciarios, de correos y telecomunicaciones, servicios al automovilista.
- Aumento de la eficacia de la gestión interna, integrado por proyectos dirigidos a la simplificación de trámites y procesos de trabajo a la modernización de la gestión de Recursos Humanos, a la formación e introducción de técnicas de gestión y de evaluación, al incremento de la efectividad de los sistemas de control inspección o a la mejora d la cooperación entre Administraciones y Organismos.

¹⁹⁹ *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, 1ª ed. Madrid, MAP, 1992, Pág. 208

²⁰⁰ Durante los dos primeros años del Plan de Modernización se habían finalizado 143 proyectos, que representaban el 70% del total de 204 inicialmente aprobado. Continuaban en ejecución dentro del Plan otros 34 proyectos, es decir el 17% del total., se cancelaron o se retiraron por motivos básicamente por problemas presupuestarios, un total de 27 proyectos, que supone el 13%. En cuanto a las actividades se llevaron a cabo 1,384 de 1,929 programadas lo que represento un porcentaje de ejecución del 72%. Los resultados, medidos a través de los indicadores preestablecidos se dieron en 151 de los proyectos del Plan, esto es, en un 74%, siendo estos resultados concretados y constatables.



Los proyectos del Plan de Modernización tienen definidas actividades y plazos temporales para la obtención de unos resultados, cuya aplicación a los ciudadanos o a las organizaciones afectadas permita obtener impactos evaluables cuantitativamente.

El seguimiento periódico de las actividades, de los productos obtenidos y de los resultados alcanzados tiene una doble finalidad.²⁰¹ En primer lugar, promover las medidas correctoras necesarias para alcanzar los objetivos de cada proyecto en el tiempo previsto. En segundo lugar, proponer a la Comisión de Análisis y Evaluación presidida por el Ministro para las Administraciones Públicas, las modificaciones que se consideren necesarias para el impulso de los objetivos generales.

En lo que se refiere a la mejora de la calidad de los servicios, éste fue uno de los objetivos centrales del Plan de modernización y por ello se decidió que fuese una de la líneas estratégicas sobre las cuales los Ministerios debían presentar proyecto de mejora de la calidad de los servicios públicos teniendo como justificación que los ciudadanos quienes pagan los servicios públicos directamente o por medio de impuestos, y que por lo tanto tienen derecho a que dichos servicios se les presten con la calidad adecuada.²⁰²

El plan de modernización elaborado en 1992 fue solo un paso más con el que la Administración Española se adaptó a las exigencias y necesidades de sus ciudadanos. En su momento no

²⁰¹ De acuerdo con el sistema descrito para el seguimiento y control del Plan de Modernización se habían realizado del periodo de abril de 1992 hasta diciembre de 1993 seis evaluaciones sobre la marcha del Plan. Para dar cumplimiento al compromiso de difusión y publicidad, tanto de los proyectos como de sus resultados, el Ministro para las Administraciones Públicas comparece periódicamente ante el Congreso de los Diputados, los medios de comunicación son informados sobre la marcha del Plan de Modernización, y se mantienen contactos con las Organizaciones de Consumidores y Usuarios a través de su Consejo General.

²⁰² *Plan de Modernización de la Administración del Estado, op.cit.*, Pág. 47 y 48 y ss.



contemplo todos ni cada uno de los servicios públicos de la Administración del Estado, pero también ese Plan no significaba el término del proceso de transformación de la Administración Española, por lo tanto esto solo significaba, el inicio de un proceso que hasta hoy en día sigue desarrollándose.

4.2.2.2 SEGUNDA FASE²⁰³

La continuidad del Plan en esta nueva fase se manifiesta en el mantenimiento de las tres líneas estratégicas iniciales. Por ello se decidió el establecer una cuarta línea estratégica de reducción de costes y aumento de productividad. El número de proyectos que inicialmente forman parte de la segunda fase el Plan de Modernización de la Administración es de 165.

Dentro de la innovaciones que se presentan en esta segunda fase y siguiendo en el marco estratégico de una Administración Pública que cueste menos y funcione mejor, esta la finalidad de reducir el coste de funcionamiento de las estructuras administrativas e incentivar la mejora de la calidad de los servicios. En particular se trata de los Planes de Empleo, la reducción de costes de funcionamiento y del Observatorio de los Servicios Públicos.

A) LOS PLANES DE EMPLEO

El Plan de Modernización de la Administración general del Estado recoge los proyectos de cinco Planes de Empleo aplicando los mecanismos operativos diseñados en la Ley 22/1993 de diciembre en materia de Función Pública.

²⁰³ MAP, *Plan de Modernización de la Administración General del Estado: Segunda Fase*, MAP, Secretaría Técnica, INAP, Madrid, 1994, Pág. 55



Los organismos que se incorporaron inicialmente al Plan de Modernización con un plan de empleo son el Instituto Nacional de Empleo, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Boletín Oficial del Estado, y el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas. Todos ellos organismos con estructuras y tamaños diferentes, pero todos ellos iniciaron un proceso de reasignación interna de efectivos y reciclaje profesional que dará como resultado, en los casos, recursos humanos excedentarios y en otros, la constatación de necesidades adicionales de personal. Los planes de empleo deben contribuir a conjugar las situaciones de necesidad mediante los sistemas de movilidad, de manera que se cubran los intereses de todas las partes afectadas.

B) LA REDUCCIÓN DE COSTE DE FUNCIONAMIENTO

El Plan considera que es posible obtener ahorros gestionando con mayor eficiencia los recursos disponibles. Se puede continuar con esta línea innovadora del Plan, introduciendo políticas de mayor eficiencia y racionalización de la gestión en otras partidas de gastos corrientes susceptibles de tratamiento en proyectos concretos de modernización tales como arrendamiento, mantenimiento y conservación de inmuebles, comunicaciones, etc.

C) OBSERVATORIO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La necesidad de consolidar los avances producidos y la introducción de mecanismos que permitan medir la evolución de los niveles de Calidad existentes y contribuir al mantenimiento de esos niveles cuando se hayan alcanzado posiciones aceptables para los ciudadanos, y todo ello teniendo en cuenta la relación calidad-coste; propiciaron el diseño de un Observatorio de Calidad de los



servicios públicos cuya metodología se sustenta inicialmente en un sistema de 74 indicadores representativos de los distintos servicios y que reflejan la calidad ofrecida a los usuarios. Los indicadores, una vez obtenida la medición, se agregan para lograr un índice de calidad de cada servicio público, y un índice general del conjunto de los servicios.²⁰⁴

Es así como el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos llevado a cabo desde 1992 ha culminado con la reciente aprobación de una Real Decreto (RD 1259/99) de 16 de julio, publicado en el BOE del 10 de agosto) por el que se establecen las Cartas de Servicios y Sistemas de Evaluación de la Calidad en la Administración General del Estado.

Para finales de los años 90, la Administración del Estado, se planteo, la extender mas la mejora de las organizaciones públicas estatales y del nivel de opinión ciudadana, a través de programas que incentivarán la evaluación de resultados y la gestión de la calidad, con la adaptación a las particularidades públicas de un modelo ya desarrollado anteriormente por las empresas del ámbito privado.

Los Programa de Trabajo que la Administración Española impulso fue básicamente los programas referidos a la Gestión de la Calidad, cuyo objetivo es el de proporcionar a los gestores los instrumentos para la mejora de los procesos de producción y de prestación de los servicios a los ciudadanos, por medio de la

²⁰⁴ Se llego a implementar un observatorio de la calidad de los servicios públicos, por parte del MAP antes citado, a modo de unidad de seguimiento de las mejoras emprendidas, a través de la medición de indicadores que mostrase los niveles de calidad existentes y su evolución en el tiempo; desde dicho observatorio se contribuiría a impulsar el efecto demostración positivo que suponían las reformas sobre la prestación de servicios al ciudadano, por comparación de los resultados devenidos entre las diversas Unidades administrativas seleccionadas.



evaluación de la demandas, de las expectativas y de la satisfacción de los ciudadanos.

El esquema clásico presenta que las dimensiones organizativas tenidas en cuenta en las Administraciones Públicas, tanto para los procesos de planificación como para el de evaluación, eran las de eficacia(relación entre objetivos y resultados, conseguidos), eficiencia(relación entre esos resultados y los medios utilizados para ello) y pertinencia(relación entre objetivos pretendidos y los medios a utilizar para conseguirlos). Una nueva consideración del rol de los ciudadanos frente a la Administración, junto a la búsqueda de la Calidad de los servicios a prestar los mismos, han hecho emerger, en la últimas dos décadas, la estimación de dos nuevas dimensiones necesarias para el éxito de las organizaciones (públicas): las demandas de los ciudadanos y la necesidad de incorporarlas a los objetivos públicos y la satisfacción de aquellos, que exigen su evaluación periódica, de modo que pueda valorarse si los resultados que se obtienen responden a las expectativas y demandas manifestadas.²⁰⁵

Dentro de los cambios en la Administración Pública Española hubo reformas importantes en materia de Calidad de los Servicios Públicos. Una de estas reformas legales del programa de Gestión de Calidad del MAP, fue la promulgación de la Ley 30/1992²⁰⁶ a partir de la cual se han podido implementar muchas de las reformas o mejoras de la prestación de servicios públicos.

²⁰⁵ RAMIRO SANCHEZ, Antonio, *Demanda de Calidad de la Administración Pública: Un derecho de la ciudadanía*, Dykinson, Madrid, 2002, 1ª edición, Pág. 242.

²⁰⁶ Ley 30/1992, de 06 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE 27 de Noviembre de 1992.



La Administración Española se vio entonces con un cambio legal importante con la promulgación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo Común, hizo posible que se dieran avances en materia de mejoramiento de los servicios públicos. Alguno de estos avances en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, son los siguientes:

- La identificación generalizada de los funcionarios al servicio público,
- La garantía del derecho de tener información, asesoramiento y orientación,
- El desarrollo de centro de información,
- El acceso a registros y archivos de la Administración Pública,
- La validación de copias y documentos, la implementación de redes de teléfonos de consulta permanente, la creación de redes de base de datos para la atención al público,
- El control de la calidad de los servicios públicos, o
- La mejora de la accesibilidad física a locales.

Señalábamos en líneas anteriores que la ley 30/92, fue y sigue siendo fundamental para la promoción de numerosas mejoras de las áreas de atención al ciudadano, y principalmente, para la promoción de los sistemas de gestión de calidad.

Otras de las Leyes que fueron importantes en lo que se refiere a la mejora de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, así como a la Gestión de Calidad fue el Real Decreto 1259/1999²⁰⁷ el

²⁰⁷ Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado. Publicación BOE 10 de agosto de 1999. El artículo 1 señala que el objeto éste decreto es regular las Cartas de Servicios y establecer el marco general para la evaluación y mejora de los diversos servicios que presta la Administración General del Estado, de acuerdo con el principio de servicio a los ciudadanos establecido en el artículo 4 de la 6/1997, de 14 de abril, que se refiere a la Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, así



cual establece algunos de los programas de promoción de mejoras en los sistemas de prestación de los servicios al ciudadano, impulsados por el MAP como son:

- La regulación de Cartas de Servicios;
- La Evaluación de la Calidad de los Servicios;
- Los premios a las mejores prácticas y a la Calidad

El objeto de este Real Decreto se refiere al diseño de un marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado que permite integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de programas básicos para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil.

Por su parte, los programas de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción y del Observatorio representan una importante innovación. En el primero se regulan por primera vez de forma explícita las prácticas de consulta a los usuarios de los servicios, mediante el empleo de técnicas y metodologías de investigación social homologables y consolidables en el conjunto de la Administración General del Estado y asociando sus resultados al desarrollo de otros programas del marco general, como son las cartas de servicios, la evaluación de la calidad de las organizaciones y el Observatorio de la Calidad.

Por último, con el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, como dispositivo global, participativo y transparente para integrar la información procedente de los otros programas, así como de la percepción social acerca de los servicios públicos, se recupera y recrea un proyecto que se lanzó en 1993 y que supuso

como a la creación de los premios a las mejores prácticas y a la calidad en la Administración General del Estado.



en su día una iniciativa pionera no solo en España, sino a escala europea. A continuación describiremos cada una de las anteriores innovaciones que se establecieron en este nuevo Decreto.

4.3.- CARTAS DE SERVICIOS

4.3.1 CONCEPTO

Las Cartas del Ciudadano o las Cartas de Servicios Públicos o Cartas Compromiso²⁰⁸ se han implementado con el fin de garantizar la actuación administrativa a los ciudadanos consistente en la efectividad de sus derechos en relación con la Administración y la continua mejora de sus servicios y prestaciones.

Con ello se propone que las Administraciones realicen un esfuerzo por mejorar la calidad de los servicios y que se desarrollen nuevas prácticas de información y transparencia, de consulta al ciudadano, de ayuda a los usuarios, de corrección de errores y de clarificación de objetivos y estándares de calidad. Una segunda característica a destacar es que se conciben como documentos para el uso del público en donde los ciudadanos encontraran no solo información sobre la calidad de los servicios y su funcionamiento, sino también una invitación a dialogar con la administración. Tienen, por tanto, una doble finalidad: incrementar el dialogo entre los servicios públicos y sus usuarios y establecer criterios de calidad.²⁰⁹

²⁰⁸ Todas estas denominaciones dados así respectivamente por sus países, pero que se refieren a lo mismo, en este caso nos referimos a Reino Unido, país donde tienen su origen; México y España.

²⁰⁹ Ministerio para la Administraciones Públicas. *Cartas de Servicios Públicos*, Documentos INAP n°4, noviembre, 1995. página 5.



Las Cartas de Servicios pueden ser definidas como documentos en los que los órganos de la Administración Pública y sus entidades difunden los compromisos de calidad de sus servicios frente al ciudadano. La elaboración y publicación de una Carta de Servicios, por parte de un órgano o una entidad administrativa, significa un compromiso concreto y perceptible con el ciudadano para la mejora de la Calidad en los servicios prestados. Y de hecho, un proyecto de elaboración de estas cartas supone un paso hacia la implementación de la Calidad en la Administración Pública.²¹⁰

Otro de los conceptos de Carta de Servicios al ciudadano es la que señala que son documentos a través de los cuales la organización o sus unidades administrativas comunican e informan públicamente a los ciudadanos sobre los servicios que gestionan, los compromisos de calidad en su prestación, así como sobre los derechos que los asisten como usuarios de los servicios públicos.²¹¹

La mayoría de la cartas compromisos consisten en un documento escrito, firmado por el más alto directivo de la institución pública, bien sea un ministerio o bien una municipalidad. Otras veces la carta se emite más específicamente al nivel de un departamento dentro de una institución pública. En el documento de la Carta se define: qué servicios se proporcionan, cómo y cuando los llevan a cabo, y quien es el responsable. Además la mayoría de las Cartas indican procedimientos para reclamar en caso de no cumplimiento.

²¹⁰ TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Las Cartas de Servicios. Un instrumento para la mejora de la Calidad en la Administración Pública*. Estudios de Divulgación CEMCI, febrero 2000, n° 91 Páginas 2-7

²¹¹ Junta de Castilla y León, *Iniciación a la Calidad de los Servicios Públicos*, Pág. 132.



De acuerdo a Galofré Isart: “las cartas de Calidad son documentos escritos en los que se da a conocer a los ciudadanos usuarios, los compromisos de calidad en términos de utilidad, información, celeridad, economía, etc. que asume la Administración en la prestación de sus servicios los cuales se compromete a mantener y mejorar. Pretenden ser la expresión de un contrato de servicios que se establece entre la Administración y los ciudadanos, por los que han de elaborarse tomando en consideración sus necesidades y expectativas. Los ciudadanos tienen derecho a reclamar el cumplimiento de los compromisos fijados y a obtener una compensación, o al menos una disculpa formal, en caso de incumplimiento imputable a la administración.”²¹²

En realidad, la carta Compromiso es una herramienta, mediante la cual, las sociedades buscan mejorar el rendimiento y la calidad de sus instituciones públicas. Se aparta de la suposición de que gran parte del problema de rendimiento y calidad se debe a una brecha entre las demandas de los ciudadanos y las estructuras y procesos de las instituciones públicas encargadas de satisfacerlas. La carta compromiso se concibe, por lo tanto como un instrumento para cerrar esta brecha.²¹³

La Carta sirve por tanto para estimular un proceso de mejora permanente, y ayuda también a fijar las expectativas de los usuarios en unos estándares determinados, lo cual será también un elemento determinante en la calidad posteriormente percibida. La carta finalmente pretende garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, facilitando además el ejercicio de los mismos a

²¹² Citado en GARCIA Sánchez, María y GARCIA PERAMATO María, “Calidad Total en el Sector Público: Especial referencia a las Cartas de servicios”. *Revista Auditoria Pública* n° 21 septiembre de 2000 páginas 13-21.

²¹³ CARTY, Winthrop, *Cartas Compromiso: Experiencias Internacionales*. John F. Kennedy School of Government Harvard University. junio de 2004. Pág. 2



través de la posibilidad de intervención inmediata si estos fueran dañados.

4.3.2 ORIGEN DE LAS CARTAS DE SERVICIOS

Las primeras cartas compromisos surgen a comienzos de los años 90 como parte de un movimiento luego denominado Nueva Gestión Pública²¹⁴ y se derivan de los procesos de Calidad. TQM ya tenía más de dos décadas como concepto para impulsar una reingeniería de procesos dentro de la empresa privada para así centrarlos en las necesidades de los clientes. Mediante este proceso, se buscaba educar a los empleados de la empresa sobre las necesidades del cliente con el objetivo de satisfacer estas necesidades en lugar de satisfacer a las burocracias internas. La Nueva Gestión Pública, en términos amplios, y las Cartas compromisos, como herramienta específica, representan la adaptación de estos conceptos del sector privado al sector público.

En julio de 1991, tras la publicación de un documento oficial,²¹⁵ la primera carta compromiso en el mundo se puso en marcha bajo el gobierno conservador de John Major.²¹⁶ Para su implementación, se estableció una Unidad de Gobierno²¹⁷ supervisada por su ministro de gabinete. Bajo la dirección de esta

²¹⁴ Conocido en inglés como New Public Management NGP tuvo sus orígenes conceptuales en varios países anglosajones en el marco de los movimientos conservadores encabezados por Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

²¹⁵ HMSO. *The Citizens Charter : Raising the Standard* (CM 1599), Julio de 1991

²¹⁶ Asimismo se constituyó otro de los proyectos modernizadores en la Administración Pública Británica, el llamado "The Next Steps" que formó parte de la reforma de la administración haciéndola más descentralizada donde las funciones ejecutivas del gobierno central van siendo puestas en manos de agencias. Estas agencias permanecen en el ámbito de gobierno, las cuales se crean para suministrar servicios o productos concretos tales como permisos de conducir, pasaportes, y otras similares. A su cargo siempre hay una persona, un alto ejecutivo, personalmente responsable ante los ministros por el suministro del servicio. Ministerio para la Administraciones Públicas. *Cartas de Servicios Públicos*, *op.cit.* página 28.

²¹⁷ Llamado en Inglés Citizens Charter Unit (Unidad Carta Compromiso)



unidad y respaldado por el fuerte y energético apoyo del entonces Primer Ministro Major, todos los servicios públicos fueron impulsados a crear y firmar Cartas. Originalmente estas Cartas estaban regidas por seis principios fundamentales:

1. Estándares
2. Información y transparencia
3. Elección y servicio y consulta
4. Cortesía
5. Corrección de errores
6. Valor económico.

Al cabo de tres años, Inglaterra contaba con 38 Cartas.²¹⁸ Este primer experimento con la Carta Compromiso surge de una postura conservadora y entonces radicalmente opuesta a lo que había sido la experiencia inglesa de post-guerra: ahora el Gobierno debe ser sometido al mismo “rigor de mercado” en el que se encontraban las empresas privadas. Ello implicaba competitividad entre los proveedores de servicios, y la adopción de las Metodologías de la Calidad Total, pretendiendo así centrar los procesos administrativos en el ciudadano desde sus entrañas hasta la entrega del producto o servicio. En síntesis, a comienzos de los años 90 el ciudadano se convierte en cliente.

Este cambio fue polémico y constituyó un punto de conflicto importante entre los partidos políticos principales del país, el partido conservador y el partido laborista, históricamente de centro izquierda. Específicamente, para las cartas, estas acciones representaban según sus opositores, reducir la relación entre el Estado y el ciudadano a una simple transacción comercial.

²¹⁸ MULCAHEY, Linda y Jonathan Tritter, *Rhetoric or redress? The Place of the Citizens Charter in the Civil Justice System, Public Sector Reforms and the Citizens Charter*, ed Willet, C. Londres: Blackstone Press. 1996: 107-126.



En 1994, ganan las elecciones los viejos antagonistas de las cartas y entra Tony Blair en el número 10 de Downing Street.²¹⁹ El resultado fue que las Cartas no solo sobrevivieron a la transición de Gobierno, sino que adquieren un nuevo impulso bajo Blair, con un cambio de nombre, al actual Servicio Primero (Service First). Blair también impulsó aun con más energía el sistema de premios otorgados a las Cartas, conocido como Charter Mark (Nota de la Carta). Este premio cuenta con dos innovaciones importantes las cuales son para destacarse como herramientas para que las cartas cumplan su fin de mejorar la calidad de servicio mediante mejoras en los procesos internos de la entidad. La primera de las innovaciones, es que la entidad presenta su carta a la convocatoria anual tiene que someterse a una evaluación interna de acuerdo a los criterios y expectativas estipuladas por la misma Carta. Después este premio una vez logrado por la entidad es válido por un periodo de tres años, por lo que una vez pasado este tiempo tendrá que someterse de nueva cuenta a la evaluación.²²⁰

Al final, las Cartas logran institucionalizarse dentro del sistema de Gobierno del país al ser aceptado por un alto porcentaje de gobiernos no solo nacionales sino locales y gracias en gran parte al uso innovador de las Charter Mark como herramienta de auto evaluación continua para internalizar muchos de los cambios implícitos en las Cartas.

Otra de las acciones realizadas por el Gobierno Británico en relación con las Cartas del Ciudadano, fue el llamado “Sello de la Carta” que es un distintivo que reconoce la excelencia de la prestación del servicio al cliente en el sector público. Esta iniciativa se lanzó también en 1991 y se basa en la autoevaluación del

²¹⁹ En ese momento ya existían aproximadamente 200 cartas a nivel nacional y unas 10000 cartas a nivel local y muchas de las ideas detrás de las cartas habían obtenido más aceptación incluso por el mismo partido laborista.

²²⁰ CARTY, Winthrop, Cartas Compromiso: Experiencias Internacionales, *op.cit.* Pág. 10



rendimiento de una Unidad de acuerdo con los principios ya mencionados anteriormente y que además se suman a aquellos otros como:

- La satisfacción del cliente
- Mejoras medibles en la calidad del servicio
- Instrumentación de programas de mejora innovadores con coste cero²²¹.

La iniciativa de la Carta ha modificado el enfoque de la medición del sector público, en donde ahora se pone mayor énfasis en la investigación del cliente o análisis de demanda, definiendo lo que es importante para aquél; la sensibilización del cliente, haciéndole llegar información sobre las mejoras de los servicios; y la satisfacción del cliente, midiendo las mejoras del servicio desde su punto de vista.

4.3.3 CARTAS DE SERVICIOS EN ESPAÑA

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ya establece que: “el servicio a los ciudadanos es el principio básico que debe presidir la actividad administrativa y que los ciudadanos tienen el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada Administración y a recibir servicios públicos de Calidad”.²²²

La LOFAGE orienta a la gestión de los servicios al ciudadano, a través de los principios de organización y funcionamiento de

²²¹ RUIZ LOPEZ, Joaquín, Ponencia: “Experiencia de Calidad en los servicios públicos Británico, en Gestión y Evaluación de la Calidad en los Servicios Públicos”, *Segundas jornadas sobre medición y mejora de los servicios públicos*, 1ª. ed. 1995, MAP, Madrid, 1996. Pág. 59

²²² La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado



Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos y el servicio efectivo a los ciudadanos. Asimismo dedica un apartado especial al principio de servicio a los ciudadanos, estableciéndose que la actuación de la Administración General del Estado (AGE) debe asegurar a los ciudadanos: una continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicos de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles; determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

Por ello, el Ministerio de Administraciones Públicas, dentro de sus actuaciones encaminadas a promover la mejora continua de los servicios públicos, y con el fin de desarrollar los contenidos de la LOFAGE, ha impulsado la adopción por parte del Consejo de Ministros del Real Decreto 1259/1999, para regular las Cartas de Servicios y establecer los Premios a la Calidad y las Mejores Prácticas.²²³

Las Cartas de Servicios se integran dentro del conjunto de acciones evolutivas, que sirven para construir una nueva Administración que sitúa al ciudadano en el centro de sus decisiones, haciendo posible que la organización administrativa sea flexible y se adapte a las necesidades de los ciudadanos, ya que obliga a sus titulares a su transformación dinámica para atenderlos cada vez mejor. Mediante este instrumento, los ciudadanos están en condiciones de conocer por anticipado que clase de servicio puede esperar y demandar y cuáles son los compromisos de calidad de servicio.

²²³ Real Decreto 1259/1999, para regular las Cartas de Servicios y establecer los Premios a la Calidad y las Mejores Prácticas.



Las Cartas de Servicios, son documentos escritos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social informan a los ciudadanos sobre los servicios que tienen encomendados y acerca de los compromisos de Calidad en su prestación, así como de los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con estos servicios.²²⁴

Por otra parte, el Real Decreto establece un marco general para la evaluación y mejora de los servicios prestados por la administración general del Estado fundamentado en el intencionalmente reconocido Modelo Europeo de Autoevaluación de la Calidad, de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM). Este modelo permite realizar una evaluación consistente de las organizaciones y su comparación en términos homogéneos.

Ahora bien, anteriormente señalábamos que el Real Decreto tiene la finalidad de regular las Cartas de Servicios, el marco para la evaluación y los Premios de la Calidad como instrumentos de desarrollo del principio de servicio al ciudadano establecido en la LOFAGE. El ámbito de aplicación del mismo se limita a la Administración General del Estado, esto quiere decir que se aplica también a sus Órganos y Organismos Autónomos vinculados o dependientes de la misma. Sin embargo, la Disposición adicional única del Real Decreto prevé la aplicación voluntaria de sus normas por parte de otros Organismos públicos como las entidades

²²⁴ Art. 3 del Capítulo II del Real Decreto 1259/1999; que se refiere a la definición de las Cartas de Servicios. Las primeras cartas se han publicado durante el año 2000, aprobadas muchas de ellas en significativas organizaciones de gran volumen de servicios de atención al ciudadano. El Ministerio impulsor, como órgano staff y de apoyo, facilita la formación de los gestores de las organizaciones que se lo demanden y ofrece una guía que detalla de una modo concreto sistematizado de elaborar las cartas de servicio.



públicas empresariales o la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El Real Decreto regula las Cartas de Servicios y profundiza en: la transparencia, la información, la participación y consulta de los usuarios y responsabilización de los gestores públicos. El objetivo de las Cartas de Servicios es traducir las expectativas ciudadanas en mejoras de los servicios de la AGE, a través: a) del suministro de información cabal sobre su naturaleza, contenido y características y forma de los servicios; b) sobre sus estándares o niveles de prestación sobre los sistemas de participación, seguimiento y actualización de los compromisos contraídos por la administración.²²⁵

Con ello las Cartas de Servicios hacen posible que la organización administrativa se adapte a las necesidades de los ciudadanos y que además los ciudadanos estén en las condiciones de conocer por anticipado que clase de servicio pueden esperar y demandar, y cuáles son los compromisos de calidad del servicio.

Luego entonces, los elementos que deben contener todas las Cartas son²²⁶:

- a) Datos identificativos del órgano administrativo, unidad o centro a que se refieren: denominación, dependencias orgánica, direcciones postales, números de teléfonos telefax, direcciones telemáticas,(entendiéndose por tales las de correo electrónico y de Internet, horarios de atención al público, plano de ubicación, y en su caso, indicación de los medios de

²²⁵ ELENA CORDOBA, Amador, “Las Cartas de Servicios y Los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, INAP, n° 3, julio-diciembre, 1999. páginas 135-142. pág. 136

²²⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS, *Iniciación a la Calidad en los servicios públicos*, 1ª edición, s.l., Junta de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Administración Territorial, s.f. Pág.9



transporte público útiles para desplazarse a las dependencias administrativas.

- b) Funciones y competencia del órgano administrativo, unidad o centro, servicios que presta, así como una escueta relación de la principal normativa vigente reguladora de las prestaciones, servicios y procedimientos.
- c) Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios prestados.
- d) Acceso al sistema de sugerencias y reclamaciones.
- e) Compromisos de calidad en relación con los procedimientos administrativos y servicios prestados, con especial referencia a los niveles de calidad con que unos y otros se ofrecen, tales como plazos previstos para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos o para la prestación de los servicios, tiempos máximos de respuesta en atención telefónica o similar, tiempos máximos de espera en atención presencial, volumen de expedientes gestionados, número de personas atendidas, número de personas satisfechas con la atención recibida.
- f) Forma de participación o colaboración de los ciudadanos y usuarios, en su caso en la toma de decisiones y en la mejora de los servicios.
- g) Con carácter complementario se podrán incluir referencias a iniciativas de gestión de la calidad.

Con esto también, al tratarse de un programa de alcance global para el conjunto de la AGE, se combinan el impulso y la



coordinación de la Secretaría de Estado para la Administración Pública con la salvaguarda de la iniciativa y autonomía de los distintos departamentos ministeriales. De esta forma se elabora una estructura funcional en donde el impulso, la coordinación general y el informe preceptivo corresponden a la Secretaría de Estado para la Administración Pública, la coordinación departamental y la aprobación a los subsecretarios y la elaboración, difusión, y gestión de los titulares de los órganos y organismos responsables de los respectivos servicios.²²⁷

También se establece el compromiso de cada Órgano y Organismo al tener la obligación de publicar la resolución por la que se aprueba cada Carta en el BOE. Esta publicidad oficial se hace sin que cada organización lleve a cabo las medidas de divulgación convenientes, tanto en el texto donde se detalla la Carta como a través de otros medios (folletos, trípticos, etc.) siempre que se garantice su disponibilidad para cualquier ciudadano usuario en todas las dependencias con atención al público.

La implantación del proceso de elaboración de la Cartas de Servicios se ha previsto de manera progresiva en dos fases: una primera, de un mes, en la que el

Subsecretario de cada Ministerio seleccionará, por la relevancia pública de sus servicios, el/ los órgano/s u Organismo/s de su ámbito, cuyas Cartas de Servicios serán prioritarias. Una vez comunicado lo anterior a la Secretaría de Estado para la Administración Pública en un plazo máximo de seis meses, los órganos/Organismos así seleccionados elaborarán su

²²⁷ ELENA CORDOBA, Amador, “Las Cartas de Servicios y Los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado,” en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, *op.cit*; 140 pp y ss.



Carta de Servicios, aprobándose y publicándose seguidamente por los Subsecretarios. La implantación generalizada se llevara a cabo en función de los resultados obtenidos en el período señalado.²²⁸

4.3.4 PREMIOS A LAS MEJORES PRACTICAS Y PREMIO A LA CALIDAD EN LA AGE

Los premios a las mejores prácticas están destinados a reconocer las iniciativas de los órganos y organismos para mejorar la calidad de los servicios. El premio a la Calidad en la Administración General del Estado se establecía con el fin de reconocer al órgano u organismos que se haya distinguido muy especialmente en el incremento de la calidad de sus servicios mediante la mejora de sus procesos y resultados.²²⁹

Anualmente se convocarán por Orden del Ministro de Administraciones Públicas los premios a las mejores prácticas, que podrán concederse a los órganos y organismos cuyas candidaturas sean propuestas por los Subsecretarios de los Ministerios de adscripción. La convocatoria establecerá el número de premios, la forma de realizar las propuestas de candidatos por cada Subsecretario, el sistema de selección final y la composición del Jurado.²³⁰

Mediante Orden del Ministro de Administraciones Públicas se convocará cada año el Premio a la Calidad en la Administración General del Estado, al que podrán presentarse los órganos u organismos de la Administración General del Estado que lo deseen,

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ Arts. 13.1 y 13.2 del Capítulo IV Premios a las Mejores Practicas y Premio a la Calidad en la Administración General del Estado; del Real Decreto 1259/1999; referente a la Creación y fines.

²³⁰ Art. 14.1 del Capítulo IV Premios a las Mejores Practicas y Premio a la Calidad en la Administración General del Estado; del Real Decreto 1259/1999; referente a la Características de los Premios.



siempre que tengan publicada su correspondiente carta de servicios. El premio estará basado en el modelo europeo de gestión de calidad de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM) adaptado a las unidades administrativas. En cada convocatoria se fijarán los plazos de presentación de candidaturas, el sistema de selección final y la composición del Jurado. Los premios a las mejores prácticas y el premio a la calidad en la Administración General del Estado no tendrán contenido económico.²³¹

Hasta ese momento este documento constituía el programa más amplio para asegurar la calidad, la capacidad de opción por parte del ciudadano, la garantía de una mayor rentabilidad y la

²³¹ Art. 14.2 del Capítulo IV Premios a las Mejores Practicas y Premio a la Calidad en la Administración General del Estado; del Real Decreto 1259/1999; referente a la Características de los Premios. Al ser aprobado el Decreto ya mencionado se convoco por Orden Ministerial del MAP el Premio a la Calidad para el año 2000 para la administración del Estado, estableciéndose una condición: los organismos que soliciten participar deben tener aprobada su carta de servicios antes de octubre de 2000. El premio consiste en una placa y en un diploma acreditativo al ganador, con menciones honoríficas a otras candidaturas con méritos, el premio a derecho a participar en acciones de difusión de mejores prácticas, cada organismo podrá reconocer al personal participativo, a través de la constancia formal en el denominado Registro Central de Personal que gestiona el MAP para el conjunto de empleados públicos y de toda la administración; finalmente se podrá dar incentivos económicos por cada organismo al personal que haya tenido meritos en la obtención del premio. En esa misma fecha también fue convocado el Premio a las mejores prácticas para el 2000; el premio se extenderá hasta un total de 25 premios de igual categoría con diploma, el objetivo es reconocer las acciones de mejora significativas en calidad de los servicios; los criterios para la concesión serían básicamente los de obtenerse resultados significativos que mejoren los servicios prestados a los usuarios o resultados que mejoren el funcionamiento interno, o tener un alto grado de implicación del personal con la calidad, o que sus experiencias de mejora sirvan como referente al conjunto de las Administraciones y, en todo caso, adecuarse al Modelo Europeo de Excelencia EFQM; a este premio podrán presentarse los órganos u organismos de la Administración General del Estado que lo deseen, siempre que tengan publicada su correspondiente cartas de servicios; el premio está basado en el Modelo EFQM, adaptado a las unidades administrativas. De este modo, con la guía publicada y facilitada por el MAP, sería posible evaluar la calidad de los servicios prevista en el Real Decreto 1259/1999, así también serviría para poder implantar la autoevaluación de las unidades y así poder presentarse una organización a la convocatoria anual de los premios a la calidad.



responsabilidad en la Administración Pública²³².(pagina 106 y 107 Evaluación y calidad en la organizaciones públicas)Porque dicho documento fue derogado por el Real Decreto 951/2005²³³, de 29 de junio, BOE 03

²³² RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ Andrés, “La calidad en la Administración Pública”, en TRINIDAD REQUENA Antonio, *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, Madrid, INAP, 2000. Pág.106 y 107

²³³ Real Decreto 951/ 2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. BOE del 03 de septiembre de 2005. Este Real Decreto se estructura en nueve capítulos, cinco disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales, que recogen de manera ordenada los distintos aspectos que se ha considerado necesario regular con una norma de este rango. Por una parte, se trata de que los órganos y organismos de la Administración General del Estado cuenten con un marco normativo homogéneo para desarrollar los programas de calidad. Por otra, se pretende que los usuarios de los servicios y los ciudadanos en general dispongan de elementos para intervenir más activamente en la mejora de la Administración. Para la regulación más detallada se prevé en cada caso que el Ministerio de Administraciones Públicas dicte las correspondientes instrucciones operativas. El capítulo I está dedicado a la definición y objeto del marco general para la mejora de la calidad, al enunciado de los programas que lo componen, según su secuencia lógica, y a la delimitación de su ámbito de aplicación. En los capítulos II a VII se establece el contenido de cada uno de los programas. Cuatro de estos constituyen una reformulación de los ya existentes e introducen significativas modificaciones con respecto a la situación anterior. Así, por lo que se refiere a las cartas de servicios, se prevé la posibilidad de establecer medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos declarados, sin que puedan dar lugar a responsabilidad patrimonial, de realización de verificaciones y certificación y de elaborar, en su caso, cartas interorganizativas o interadministrativas. A su vez, el programa de quejas y sugerencias, antes incluido en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, se integra plenamente en el marco para la mejora de la calidad ahora establecido como una herramienta de detección de la voz del usuario y de mejora continua. En el programa de evaluación de la calidad de las organizaciones, se aclaran los papeles respectivos de la autoevaluación y la evaluación externa y sus correspondientes procedimientos. El programa de reconocimiento amplía el ámbito de aplicación de los premios a todas las Administraciones públicas e introduce otra forma de reconocimiento como es la certificación del nivel de excelencia. Los capítulos VIII y IX tratan de los aspectos comunes, como son los distintos niveles de responsabilidad en el desarrollo de los programas y los incentivos asociados a ellos, con el fin de estimular su aplicación y el reconocimiento material a sus protagonistas colectivos e individuales. Por último, las cinco disposiciones adicionales atañen, respectivamente, a la incorporación de otras iniciativas de calidad no explícitamente previstas en este Real Decreto, al plazo para el señalamiento de las unidades ministeriales responsables en la materia, a la adhesión voluntaria de otros organismos públicos, a la participación de las Inspecciones de Servicios previstas en el artículo 4.2 y las disposiciones adicionales quinta y sexta del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, y a la especificidad de las quejas y sugerencias en el ámbito de las unidades de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. La disposición transitoria única establece la subsistencia del régimen de quejas y sugerencias actual hasta que se dicten las



de septiembre de 2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la Calidad en la Administración General del Estado.

Un gran desarrollo de experiencias de Premios a la Calidad y de Mejores Prácticas, como lo son los Premios de Calidad Nacionales (Reino Unido, Italia, Portugal etc.) así como el Premio Europeo a la Calidad en el Sector Público (EFQM), como mecanismos formales para impulsar el reconocimiento de mejores prácticas de gestión y el incremento de la calidad, serían factores determinantes para introducir una herramienta institucional que reconociera el mejoramiento de la Calidad y de comparación y de aprendizaje mutuos.

De esta forma el Real Decreto instituye los Premios a las Mejores Prácticas y el Premio a la Calidad en la Administración General del Estado, destinados a galardonar iniciativas de mejora de la calidad, y reconocer al órgano u organismo que se haya distinguido muy especialmente en el incremento de la Calidad de sus servicios, mediante la mejora de los procesos y resultados de la organización enteramente considerada. Se determinan así las características, requisitos y efectos de los Premios, que habrán de ser desarrollados en las órdenes de convocatoria del Ministro de Administraciones Públicas.²³⁴

normas de aplicación y desarrollo de este Real Decreto. La disposición derogatoria única especifica la derogación del capítulo III del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, así como del Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado. Las dos disposiciones finales hacen referencia a la habilitación del Ministro de Administraciones Públicas para disponer lo necesario para la aplicación y desarrollo de este Real Decreto y a su entrada en vigor.

²³⁴ ELENA CORDOBA, Amador, “Las Cartas de Servicios y Los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, *op.cit*; 142 pp y ss.



4.4.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA.

4.4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

En cuanto al funcionamiento interno de la Administración, las nuevas tecnologías permiten oportunidades de mejora (eficiencia y reducción de costes) que hacen ineludible la consideración de las formas de tramitación electrónica, tanto para la tramitación electrónica de expedientes, como para cualquier otra actuación interna de la Administración, expandiéndolas gradualmente hacia el futuro.

Inicialmente el uso de la informática en la Administración tendía principalmente a incrementar la productividad. La eficiencia y el ahorro de medios se han mantenido como objetivos de primer orden, pero se concede ahora la misma importancia a la explotación de la informática para incrementar la eficacia y mejorar la calidad de los servicios. Se continúa concediendo importancia a los incrementos de productividad, pero los países se dedican también, cada vez más, a mejorar la eficiencia en el nivel más global, así como en relación con los actores situados en el entorno exterior. La orientación general de la informática cambia a fin de obtener de ella el máximo provecho. No basta con aplicar nuevas técnicas a las formas actuales de operar: es preciso servirse de ellas para transformar los procedimientos y las estructuras en el marco de una estrategia de conjunto.²³⁵

La creciente demanda de utilización de nuevas tecnologías por los ciudadanos en sus actividades habituales y la rapidez de los cambios que estamos viviendo en la prestación de servicios, obligan también a las administraciones a introducir cambios en su

²³⁵ OCDE, *La Transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la OCDE*. Traducción: José Manuel Rodríguez, Revisión: José Manuel Canales Allende, 1ª ed., MAP, Ministerio de la Presidencia, BOE, Madrid, 1997. Pág. 138



funcionamiento. Cambios que faciliten la prestación de servicios a los ciudadanos y que satisfagan necesidades cambiantes.²³⁶

Las administraciones modernas responden a la función de gestionar ciertos servicios de interés común, a controlar ciertos aspectos de la vida de los ciudadanos y a realizar aquellas funciones que les permiten recaudar recursos para poder llevar a cabo sus actividades. Todas estas actividades se pueden ver afectadas cuando aparecen herramientas que permiten mejorar el rendimiento de las organizaciones en el cumplimiento de sus fines.

Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) están provocando una profunda transformación en las administraciones públicas de los países de la Unión Europea. Así también los organismos internacionales, desde la OCDE, hasta la ONU, han manifestado el interés que los gobiernos deben prestar para incorporar la utilización de estas tecnologías en el funcionamiento ordinario de las administraciones. Por esta razón España comienza con la incorporación del uso de las tecnologías en su Administración Pública.

Así lo expresa Manuel Castells al señalar que actualmente, las principales actividades económicas, sociales, políticas y culturales del todo el planeta se están estructurando por medio de Internet. De hecho quedar al margen de dichas redes es la forma de exclusión más grave que se puede sufrir en nuestra economía y nuestra cultura.²³⁷

²³⁶ GALVAN RUIZ, Jesús y GARCIA LOPEZ, Pedro, *La Administración electrónica en España*, 1ª. Edición, Ariel, Fundación Telefónica, INAP, Madrid, 2007. Pág. 19.

²³⁷ CASTELLS Manuel, *La Galaxia Internet*, editorial Areté, Barcelona, 2001.



4.4.2 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La Administración electrónica o también llamada habitualmente e- Administración, o Administración on line, se puede definir como la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para toda clase de tareas administrativas y de comunicación e interacción de las administraciones públicas con ciudadanos y entidades diversas.²³⁸

La Comisión Europea define a la Administración electrónica como aquella que consiste en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.²³⁹

Al igual que sucede en las empresas, la incorporación de nuevas herramientas lleva consigo el cambio organizativo y, en consecuencia la posibilidad de mejora en el rendimiento del sistema. Por otro lado, en la medida que se han extendido las herramientas de acceso remoto a la información, se ha visto la posibilidad de interactuar directamente con los ciudadanos usuarios de los servicios públicos, que teóricamente, pueden estar mejor informados.

En este sentido la Administración debe incorporar las nuevas tecnologías a su funcionamiento interno y, simultáneamente, se debe garantizar que aquellos ciudadanos que por cualquier motivo (no disponibilidad de acceso a las nuevas tecnologías o falta de formación) no puedan acceder electrónicamente a la

²³⁸ *Ibidem. Pág. 26*

²³⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *El Papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*, Bruselas, 26 de septiembre de 2003. COM (2003) 567 final.



Administración Pública, dispongan de los medios adecuados para seguir comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías. La solución a ese doble objetivo pasa por la formación del personal al servicio de la Administración que atiende al público para que hagan posible la comunicación de estos ciudadanos con la administración electrónica, así como por la disponibilidad de puntos de acceso electrónico públicos en sedes administrativas. O también, desde luego, establecer las previsiones generales que sean garantía de los derechos de los ciudadanos y de un tratamiento igual ante todas las Administraciones en todos esos supuestos.

Por ello, hay que tener en cuenta que para que la Administración On-line tenga sentido, el desarrollo debe ir en paralelo al propio desarrollo tecnológico de la sociedad. Por ello no solo hay que hacer esfuerzos por implantar la e- Administración, sino que también hay que priorizar la extensión del uso de las nuevas tecnologías en la sociedad minimizando la brecha social que puede producir según se use o no la información. De poco sirve que se pueda prestar el uso del servicio público a través de Internet, si este servicio sólo es accesible en un 30% de la población. Pues con ello, solo se está aumentando la desigualdad, la fractura tecnológica de la sociedad.²⁴⁰

²⁴⁰ RODRIGUEZ-ARANA, Jaime, *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Editorial Arazandi, Navarra, Primera edición, 2006, pág. 82 y 83. Así mismo señala que la nueva cultura debe impregnar la propia organización, los métodos de trabajo, las gestiones administrativas, los procedimientos, la prestación de servicios públicos. Para que esta nueva cultura tecnológica y humana, radicalmente tecnológica y radicalmente humana, penetre verdaderamente es muy importantes trabajar en el mundo de la educación y de la formación...por ello es esencial insistir y subrayar en la formación de los funcionarios, de los empleados públicos en el manejo de los nuevos instrumentos informáticos de gestión, sin perder de vista algo fundamental, que las nuevas tecnologías no son en sí un fin en sí mismas, sino que son un medio para conseguir una Administración más humana que facilite el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.



El uso de medios electrónicos no puede significar merma alguna del derecho del interesado en un expediente a acceder al mismo en la forma tradicional, así como tampoco puede suponer un freno o un retraso para que la Administración internamente adopte los mecanismos más adecuados, en este caso medios electrónicos, que le permitan mejorar procesos y reducir el gasto público. Conjugar ambos requerimientos es posible gracias a las medidas de la política de fomento de desarrollo de la Sociedad de la Información que se vienen impulsando en los últimos años en España y que a continuación veremos.

4.4.3.- DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION ELECTRONICA EN ESPAÑA.

Ahora bien, empecemos por señalar de manera cronológica lo que en materia de Administración electrónica ha desarrollado España. El proceso de implantación y desarrollo de la administración electrónica en España se inicia con la creación en 1983 del Consejo Superior de Informática que dio lugar a diferentes comisiones interministeriales que operarían dentro de este campo. Pero sin duda el punto de arranque fundamental lo dio la Comisión Europea con sus diferentes programas, e-Europe 2000 y e-Europe 2005, los cuales han guiado las políticas de la Sociedad de la Información y del Gobierno electrónico en España. A modo de referencia, algunos de los objetivos resumidos dentro de este Plan e-Europe 2005 (Una sociedad de la información para todos) contenía los siguientes extremos: unos servicios públicos en línea modernos; una administración electrónica; unos servicios electrónicos de aprendizaje; unos servicios electrónicos de salud; un entorno dinámico de negocios electrónicos. Y para hacer todo ello posible: un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a



precios competitivos y una infraestructura de información segura.²⁴¹

En la legislación española podemos observar en la Ley 30/1992 de 26 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), que en su primera versión recogió ya en su artículo 45 el impulso al empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, por parte de la Administración al objeto de desarrollar su actividad y el ejercicio de sus competencias y de permitir a los ciudadanos relacionarse con las Administraciones cuando fuese compatible con los medios técnicos de que dispongan.²⁴²

Ahora bien el Gobierno de España presentó en 1999 el Plan Info XXI: sociedad de la información para todos para el período 2000-2003. Este Plan no consistió sino en la translación a las

²⁴¹ MESA DEL OLMO, Adela, “Reflexiones en torno a la Administración Electrónica en España y la Aplicación de la Ley de Acceso Electrónico”, en *Revista Administración & Ciudadanía*, Vol. 2, nº 3, 2007. Pág. 169

²⁴² Artículo 45 de la Ley 30/1992, de “6 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE 27 de Noviembre de 1992. 1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes; 2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento; 3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce; 4. Los programas y aplicaciones electrónicas, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características. 5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes. Los apartados 2, 3 y 4 derogados por Ley 11/2007, de 22 de junio.



administraciones españolas del programa e-Europe con objetivos en diferentes campos (educación, creación de empleo, innovación, promoción de la eficiencia, cohesión social, calidad de vida, cultura e imagen en el exterior)²⁴³. Posteriormente se crea la Comisión Soto con el fin de impulsar proyectos de la sociedad de la información en las administraciones públicas. Una de las recomendaciones que elaboró dicha comisión consistió en crear un plan de choque al que denominaron España.es. Esa previsión, junto con la de la informatización de registros y archivos del artículo 38 de la misma Ley en su versión originaria y, especialmente, en la redacción que le dio la Ley 24/2001²⁴⁴ de 27 de diciembre al permitir el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos, abría el paso a la utilización de tales medios para relacionarse con la Administración.

Simultáneamente, la misma Ley 24/2001 modificó el artículo 59²⁴⁵ permitiendo la notificación por medios telemáticos si el interesado hubiera señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente. También la Ley 34/2002,²⁴⁶ del 11 de julio incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2000/31/ CE,²⁴⁷ de 8 de junio, regulando los aspectos de los servicios de la sociedad de la información, y en particular el comercio electrónico.

²⁴³ SANCHO, David, “El desarrollo de la Administración electrónica en España, ponencia presentada dentro del grupo 7: Sociedad de la Información y Administración Pública”, en el *VII Congreso de la AECPA Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, 21-23 de septiembre, 2005.

²⁴⁴ Ley 24/2001, de 27 de diciembre, Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. BOE de 31 de diciembre de 2001

²⁴⁵ Artículo 59 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. BOE de 31 de diciembre de 2001. Este apartado fue derogado por la Ley 11/2007 de 22 de junio.

²⁴⁶ Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

²⁴⁷ Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio.



Actualmente otras de las disposiciones que se encargan en lo referente a la notificación por a través de medios telemáticos es Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero²⁴⁸, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. En el mismo sentido destacan las modificaciones realizadas en la Ley General Tributaria para permitir también las notificaciones telemáticas así como el artículo 96 de la nueva Ley General Tributaria de 2003²⁴⁹ que prevé expresamente la actuación administrativa automatizada o la imagen electrónica de los documentos.

²⁴⁸ Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. BOE 28 de febrero de 2003.

²⁴⁹ LEY 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE 18 de diciembre de 2003. Artículo 96. Utilización de tecnologías informáticas y telemáticas.1. La Administración tributaria promoverá la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos necesarios para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que disponga la Administración tributaria, los ciudadanos podrán relacionarse con ella para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos y actuaciones en los que se utilicen técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos garantizarán la identificación de la Administración tributaria actuante y el ejercicio de su competencia. Además, cuando la Administración tributaria actúe de forma automatizada se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse.

4. Los programas y aplicaciones electrónicas, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por la Administración tributaria para el ejercicio de sus potestades habrán de ser previamente aprobados por ésta en la forma que se determine reglamentariamente.

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por la Administración tributaria, o los que ésta emita como copias de originales almacenados por estos mismos medios, así como las imágenes electrónicas de los documentos originales o sus copias, tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales, siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por la normativa aplicable.



La Ley 59/2003, de 2 de noviembre, de firma electrónica, configura igualmente otra pieza básica para el desarrollo de la Sociedad de la Información, con un alcance, al igual que la Ley 34/2002, que trasciende el puramente administrativo.

En el año 2005 el Consejo Superior de Informática se transforma en el Consejo Superior de Administración Electrónica²⁵⁰, como órgano colegiado dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas y que se encarga de la elaboración y aplicación de la línea estratégica de gobierno en materia de administración electrónica y centraliza pues estos asuntos.

4.4.3.1- PLAN MODERNIZA.

En el año 2005 el Gobierno de España puso en marcha una estrategia conocido como Plan Ingenio con el fin de acortar la brecha tecnológica con los países más avanzados. Las medidas relacionadas con la e- Administración son impulsadas tanto por el Ministerio de Administraciones Públicas como por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

El Plan Ingenio o compromiso Ingenio 2010, nombre con el que se le conoce oficialmente se apoya en tres programas: Cénit, Consolider²⁵¹, y Avanza. Este último tiene como objetivo la convergencia con la UE en materia de Sociedad de la Información. Este último es el que recoge las acciones, entre otras muchas,

²⁵⁰ El Consejo Superior de Administración Electrónica, es creado por el Real Decreto 589/2002 de 20 de mayo, es el órgano encargado de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la política y la estrategia del Gobierno en materia de tecnologías de la Información, así como el impulso e implantación de la administración electrónica en la Administración General del Estado.

²⁵¹ El programa Cénit financia grandes proyectos de investigación industrial, el programa Consolider se dirige a incrementar el número de investigadores y la calidad investigadora.



encaminadas a impulsar la e-Administración en una de sus cuatros líneas estratégicas.²⁵²

El Área de Servicios Públicos Digitales²⁵³, pretende conseguir una e- Administración plenamente desarrollada por lo cual se ha propuesto los objetivos siguientes para sus acciones concretas:

- Garantizar el derecho de ciudadanos y empresas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, por lo cual la totalidad de los servicios prestados por las administraciones deberán ofrecer en 2010 como mínimo algunas de sus prestaciones a través de Internet.
- Establecer los mecanismos para que la oferta de servicios en línea se corresponda con la demanda existente, creando un catalogo claro de servicios electrónicos.
- Garantizar la existencia de canales adecuados para que todos los ciudadanos y empresas puedan hacer uso de los servicios proporcionados por las Administraciones Públicas.
- Modernizar las Administraciones Públicas españolas en términos de mejora de la calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración interdepartamental y simplificación administrativa.
- Crear estructuras de cooperación entre las distintas administraciones públicas (Administración General del Estado, comunidades autónomas y entes locales)

Para llevar adelante los objetivos de esta área de actuación se han establecido mecanismos de colaboración entre:

²⁵² GALVAN RUIZ, Jesús Y GARCÍA LOPEZ, Pedro, *La Administración electrónica en España*, España, Fundación Telefónica, editorial Ariel, 2007. Pág. 45. 304p.

²⁵³ Servicios Públicos Digitales. Plan Avanza. <http://www.planavanza.es/AreasActuacion/ServiciosPublicos/Objetivos/Objetivos.htm>. Pág. 46



- El Ministerio de Administraciones Públicas, como responsable del desarrollo de la e- Administración en la Administración General del Estado, así como de la cooperación con el resto de las administraciones públicas en dicha materia.
- Las comunidades autónomas y entidades locales, responsables de desarrollar la e-Administración en sus ámbitos respectivos.
- El Ministerio de Industria y Turismo y Comercio, como responsable de las políticas de impulso a la Sociedad de la Información, que deberá apoyar y complementar los esfuerzos realizados por aquéllas.

El mayor impulso dado por el gobierno hacia la e-Administración se concreta con el llamado Plan Moderniza. El Consejo de Ministros aprobó el Plan Moderniza, con el objetivo de dar impulso a los servicios públicos durante este periodo. Con este Plan la Administración pretende mejorar su organización y los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, mediante la aplicación de un modelo diferente de Administración electrónica. Este Plan se complementa con la puesta en marcha de:

- El estatuto básico del empleado público
- La ley de la Administración electrónica que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse telemáticamente con las Administraciones y que ha sido remitida a finales de noviembre por el Consejo de Ministros al Parlamento para que siga los trámites de su aprobación
- La Red de de Oficinas integradas con las comunidades autónomas y los ayuntamientos,
- La unificación de los teléfonos de atención ciudadana de la AGE en el número 060.



Además, el Plan Moderniza ha originado la creación del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos como instrumento para proponer iniciativas de mejora. Así mismo, el Plan Moderniza ha promovido un plan especial de medidas y de reforma de la Administración periférica, otro de modernización tecnológica y simplificación administrativa y un tercero para promocionar la transparencia y la participación de la Administración.

Con el Plan Moderniza se propone introducir una mayor transparencia y calidad en la gestión de los servicios públicos, con el objetivo de solucionar los problemas de los ciudadanos a través de medidas como la simplificación de los procesos internos, el impulso a la Administración electrónica y la motivación de unos empleados más cualificados. Los cuatro metaproyectos del Plan Conecta (Certifica, eDNI, Ciudadano.es y Simplifica) y el Plan Departamental MAP en Red, han quedado integrados en el nuevo Plan Moderniza.

El Plan Moderniza se desarrolla en un conjunto de 16 medidas, las cuales abordaremos a continuación:

a) REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA.

La medida de reforma de la Administración Periférica tiene como objetivo una administración periférica más pequeña y que preste mejor servicio a la ciudadanía. Por ello se ha previsto realizar cuatro tipo de actuaciones: A) Reducción: Ley Orgánica de Delegación, Amortización de Vacantes, Plan de prejubilaciones; B) Reordenación: de la estructura interna de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno e integración de nuevos servicios periféricos; C) Modernización tecnológica: Red de Oficinas periféricas integradas de atención al ciudadano; Teletramitación de



procedimientos y Reposición del parque tecnológico y mejora de las comunicaciones, D) Mejora de la Calidad y la Eficacia en el Servicio a los Ciudadanos: Planes especiales de mejora y Generalización de sistemas de calidad y cartas de servicios.

b) OBSERVATORIO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Entre los programas de mejora continua de los servicios se encuentra el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos,²⁵⁴ cuyos objetivos son el análisis periódico de la calidad de los Servicios Públicos y la configuración de un espacio de información y participación ciudadana. El Observatorio de la Calidad de los Servicios es responsable de informar periódicamente del nivel de calidad con el que se prestan los servicios públicos. Con este objetivo presenta y difunde públicamente un Informe Anual sobre la Calidad de los Servicios Públicos que incluye los resultados de la aplicación de los restantes programas del marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, de los programas de modernización de impulso de la sociedad del conocimiento y la mejora de la competitividad, así como los Resultados de los estudios de percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos y los obtenidos a partir de un análisis en profundidad de un servicio seleccionado entre los de mayor demanda o relevancia social.

El Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos es una plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos de la Administración General del Estado, con el fin de proponer iniciativas generales de

²⁵⁴ El observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos se crea como Programa, en el capítulo VII del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por lo que se establece el marco general para la mejora de la Calidad en la Administración General del Estado.



mejora y facilitar a los ciudadanos información global sobre la calidad en la prestación de los servicios.

El Observatorio estaría adscrito al MAP a través de la Secretaría General para la Administración Pública, y formado por representantes de los órganos y organismos prestadores de los servicios, así como distintos agentes socioeconómicos.

La razón de ser del Observatorio es proporcionar una visión integral del funcionamiento de los Servicios Públicos, elaborada con la participación de los distintos actores concernidos por ellos y que ha de publicarse y difundirse a todos los grupos de interés en la materia, especialmente en el grupo de los ciudadanos.

Con esta finalidad, el Observatorio recopilará la información procedente de la aplicación de los programas del marco general para la mejora de la calidad, datos relacionados con el grado de implantación e impacto de los programas transversales contemplados en el Plan Moderniza: (administración electrónica, simplificación administrativa, reducción de cargas administrativas para la creación y establecimiento de empresas, etc.) o relacionados con el impulso de la sociedad del conocimiento y la mejora de la competitividad, datos de órganos y organismos públicos prestadores de los servicios públicos de mayor demanda o relevancia social que sean objeto de un análisis más pormenorizado, información aportada por los agentes socioeconómicos y organizaciones y asociaciones relacionadas con la calidad y excelencia en la gestión y estudios de opinión ciudadana sobre los servicios públicos realizados mediante Convenio con el CIS, así como otros datos relevantes para la evaluación del funcionamiento y de la calidad en la prestación de servicios.



Asimismo incorporará las inquietudes ciudadanas sobre asuntos de interés o actualidad en relación con los servicios que se pongan de manifiesto en distintos foros y en particular en el espacio de participación creado a tal efecto en esta página.

Finalmente, con la información obtenida, se elaborará un Informe sobre la calidad del conjunto de los servicios públicos. Este informe que integrará y analizará la información contemplada en los puntos señalados anteriormente, y se elaborará, presentará y difundirá anualmente. Además de conclusiones, el informe incluirá recomendaciones y propuestas de mejora en relación con el funcionamiento de los servicios públicos ya que se concibe como un instrumento que proporcione información relevante para quienes han de adoptar decisiones en esta materia. Periódicamente se publicarán los resultados de los análisis realizados.

El observatorio, cuya aportación principal ha consistido en implantar dispositivos de medición de la calidad en la Administración Pública, ha podido redefinir los siguientes elementos:

- Su finalidad es evaluar las mejoras de calidad de prestación de los servicios para informar a los ciudadanos y usuarios, como forma de materializar el derecho de éstos a conocer lo que pueden obtener de sus impuestos.
- Su fórmula consiste en la fijación de niveles actuales de prestación y el establecimiento de objetivos de mejora, con la correlativa comprobación de grado de cumplimiento.
- La metodología ha de partir de una figura denominada “Declaración de niveles de los Servicios Públicos”. Estos niveles deben estar acompañados, de los correspondientes indicadores y períodos de verificación.
- El producto de la medición se traduce en Índices al contrastar los valores realmente adquiridos por los distintos



parámetros con los niveles declarados. Calculando la media ponderada de los índices obtenidos en cada parámetro se extrae el Índice Global de cada servicio Público.

- La instrumentación de este diseño requiere que se de con una filosofía operativa de carácter contractual o convencional a tres bandas: Ciudadanos/usuarios, Ministerio de Administraciones Públicas y los Centros Gestores de los Servicios. Los primeros se comprometerían a la colaboración e interlocución institucionalizadas, a la corresponsabilidad; el segundo, como Departamento horizontal competente sobre la globalidad de la Administración general del Estado, a dar tratamiento de Organismos de Calidad a los que se encuentran incorporados en esta iniciativa y, por otra parte, difundir públicamente los informes de seguimiento; y finalmente, los terceros, los Centros Gestores, contraerían el compromiso de establecer y publicitar sus objetivos de calidad y de proporcionar la información necesaria para su medición²⁵⁵.

Anterior a esto el Parlamento aprobó la Ley 28/2006, de 18 de julio de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos. En la disposición adicional Primera de esta ley, se autoriza al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios²⁵⁶ siendo un Organismo público, de los regulados en esa Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.²⁵⁷ La

²⁵⁵ RUIZ LOPEZ, Joaquín: “Presentación de la Sección de calidad en las Administraciones públicas”, en *Gestión y Evaluación de la Calidad en los Servicios Públicos*, Segundas jornadas sobre medición y mejora de los servicios públicos, 1ª. ed. 1995, MAP, Madrid, 1996. Pág. 28.

²⁵⁶ El 1 de enero de 2007 se constituye la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

²⁵⁷ La Agencia es un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Es la primera de las establecidas por dicha Ley, de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública, y se integra en un amplio proceso de modernización e



Agencia tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y autonomía de gestión y funcional dentro de los límites establecidos por la Ley de Agencias Estatales y por este Estatuto.

El objeto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. Asimismo, mediante la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, la Agencia podrá evaluar políticas y programas públicos gestionados por las mismas en los términos que en el propio convenio se establezcan.²⁵⁸ Actualmente ha sido emitida la resolución de 18 de junio, en el que se aprueba el procedimiento de certificación del nivel de excelencia de las organizaciones de las Administraciones Públicas.²⁵⁹

innovación de las Administraciones Públicas, en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios ajustará su actuación a lo dispuesto en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, a lo establecido en el presente Estatuto y sus normas de desarrollo, y, supletoriamente, a las previsiones normativas que le sean aplicables de acuerdo con el artículo 2, apartado 2 de la Ley de Agencias Estatales. La Agencia desarrollará su actividad sin perjuicio de las competencias de otros órganos establecidas por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y otras normas sectoriales.

²⁵⁸ Art. 1 del Real Decreto 1418/2006 de 01 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. BOE 14 de diciembre de 2006.

²⁵⁹ Resolución de 18 de junio de 2009, del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios por la que se aprueba el procedimiento de certificación del nivel de excelencia de las organizaciones de las Administraciones Públicas. Así también se acaba de emitir Orden PRE/1134/2009, de 5 de mayo por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en 2009.



c) SECCIÓN DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Fue promovida por en el seno de la Inspección general de servicios, a esta sección se le atribuían las mismas atribuciones que hoy tiene la asociación.. La sección venía haciendo reuniones bimensuales, en los cuales se han establecido tres grupos de trabajo.

El primero de ellos sobre la calidad en las adquisiciones, compras, y en general los bienes que adquiere la administración pública. El segundo de los grupos, que viene funcionando habitualmente, estudia la adaptación de la Norma ISO 9000 sobre calidad en los servicios a las peculiaridades que pueda revestir su aplicación en los servicios públicos. Y finalmente un tercer grupo, cuyo coordinador es Inspector General de los servicios, referente al observatorio de la Calidad en los servicios Públicos, es decir aquel intento que se hizo de evaluar diez servicios públicos, con una serie de índices objetivos que permitieran publicar los resultados y, en definitiva medir la progresión de estos servicios hacia la introducción de calidad en su desempeño²⁶⁰.

4.4.4.- LEY DE ACCESO ELECTRONICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

A mediados del año 2005, el Ministerio de Administraciones Públicas inició los primeros borradores de la llamada entonces Ley de Administración Electrónica. Con ello se quería no solamente una ley que sirviera para que las administraciones puedan ofrecer los servicios, sino para que los ciudadanos tengan el derecho de

²⁶⁰ SENAC AZANZA, Francisco Javier: Presentación de la Sección de calidad en las Administraciones públicas, en *Gestión y Evaluación de la Calidad en los Servicios Públicos, Segundas jornadas sobre medición y mejora de los servicios públicos*, 1ª. ed. 1995, MAP, Madrid, 1996.Pág. 20.



exigirlos y puedan hacer sus trámites a través de la Red y los procedimientos telemáticos. Sirvieron como antecedente los resultados de la tercera Conferencia Ministerial sobre e-Government de la Unión Europea²⁶¹.

El 11 de octubre de 2006 el Ministerio de Administraciones Públicas difundió un borrador de Anteproyecto de Ley de Administración electrónica. La versión final del Anteproyecto difundida oficiosamente por el Ministerio es el 30 de noviembre. El proyecto de Ley es aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de diciembre de 2006, cambiándose su denominación por la de Proyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas.

En el Congreso de los Diputados se encomienda su tramitación a la Comisión de Administraciones Públicas, con competencia plena. Se presentaron 210 enmiendas, que se despacharon en un mes, aprobándose el texto del congreso el 20 de abril de 2007.

El 26 de abril el Senado abre el plazo de presentación de enmiendas, y las formuladas que ascienden a 132, se publican el 21 de mayo. El 5 de junio de 2007 se hace público el dictamen de la Comisión, en el que se vuelve a modificar la denominación del texto por la Ley del Servicio Público Electrónico, siendo probado por el pleno del Senado el 6 de junio de 2007, y recibiendo

²⁶¹ Conferencia Ministerial sobre e-Government de la Unión Europea, fue celebrada en Manchester los días 24 y 25 de noviembre de 2005. En la declaración final de la conferencia se recoge la propuesta del Gobierno español de establecer criterios objetivos para evaluar el grado de avance de la administración electrónica en cada país, se fija para el 2010 la posibilidad de que todos los ciudadanos comunitarios puedan acceder a los servicios telemáticos públicos de cualquier estado de la UE con todas las garantías de seguridad, que en todos los estados miembros sea posible antes de 2010 realizar, a través de Internet, al menos, el 50% de los trámites administrativos y que la administración electrónica potencie su papel como instrumento de integración social, en la medida que elimina la discriminación de acceso a los distintos servicios públicos.



entonces su denominación definitiva de Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios público.

El 14 de junio de 2007 el Pleno del Congreso aprobó el texto definitivo. La promulgación del Texto por S.M. el Rey tuvo lugar el 22 de junio y su publicación en el Boletín Oficial del Estado al día siguiente entrando en vigor el 23 de junio de 2007²⁶².

La ley de acceso electrónico es una norma pionera, ya que, hasta ese momento solo otros cinco países mas tenían una norma con un contenido tan avanzado, como Estados Unidos, Italia, Finlandia, Francia y Austria. Además, el MAP como ministerio promotor destaca la característica de ser una ley de consenso en la que han participado todas las administraciones, los ciudadanos, los partidos, empresas y asociaciones en su proceso de elaboración y, por lo tanto, viene avalada por el resultado de un proceso participativo²⁶³.

4.4.5.- DNI ELECTRONICO.

El Documento Nacional de Identidad es un documento con una antigüedad de más de 50 años, y está presente en la mayoría de las relaciones comerciales y administrativas, y su número figura en un altísimo porcentaje de las bases de datos de entidades y organismos públicos y privados. El Documento Nacional de Identidad es el único documento de uso generalizado en todos los ámbitos a nivel nacional y referente obligado para la expedición de

²⁶² GAMERO CASADO, Eduardo, “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica, su posición en el sistema de fuentes”, En: GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS Julián (coord.), *Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*. Navarra, editorial Arazandi, 2008, 566 p. Pág. 58.

²⁶³ MESA DEL OLMO, Adela, “Reflexiones en torno a la Administración Electrónica en España y la Aplicación de la Ley de Acceso Electrónico”, en *Revista Administración & Ciudadanía*, op.cit. Pág. 172 y ss.



otros documentos (pasaporte, permiso de conducir, seguridad social, NIF, etc.). De esta forma se puede afirmar que el Documento Nacional de Identidad goza de una plena aceptación en la sociedad española.²⁶⁴

La implantación del DNI electrónico en España es de gran importancia para el desarrollo de la Sociedad de la Información en todos los ámbitos y especialmente en la e-Administración, por la facilidad de identificación y la seguridad jurídica que se puede garantizar en las relaciones entre el ciudadano y las distintas administraciones públicas.

El Plan Moderniza toma como una de sus medidas la adaptación de sus servicios digitales a los protocolos del DNI electrónico, dentro del Plan de modernización tecnológica y simplificación administrativa, de la AGE, también conocida como Plan Conecta. Para impulsar la aplicación de esta medida, el MAP dispone de una plataforma de validación que permite la posibilidad de realizar con el e-DNI las mismas operaciones que con cualquier otro certificado digital.

La implantación del DNI electrónico, en el marco de la Ley Orgánica 1/1992 y del Real Decreto 1553/2005, al atribuir valor suficiente para acreditar, por sí solo, la identidad de las personas, habilita el uso de sus certificados de firma electrónica compatibilizándolos gradualmente. En este sentido el Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras permite operar con el DNI electrónico como mecanismo de autenticación, en el acceso al servicio, así como la firma, en la lectura de las notificaciones. El DNI electrónico, se acompaña de un PIN de ocho dígitos para activar sus utilidades virtuales de forma voluntaria, como la acreditación electrónica de la identidad de su titular; la firma

²⁶⁴ http://www.dnielectronico.es/Guia_Basica/introduccion.html



electrónica de sus documentos; suscripción a procedimientos; la solicitud de la DEU; acceso a las notificaciones telemáticas, etc.²⁶⁵

La Dirección General de la Policía dependiente del Ministerio del Interior, es la encargada de expedir el nuevo e-DNI, y además la prestadora de servicios de certificación de firma electrónica e-DNI. Además ha formulado una declaración de prácticas y políticas de certificación, aprobadas por la Orden INT/738/2006, del 13 de marzo, en la que se detallan las obligaciones que se compromete a cumplir en relación con la gestión de los datos de creación y verificación de la firma electrónica, y de los certificados electrónicos y sus condiciones.

Así mismo la Ley de firma electrónica, la cual abordaremos enseguida, ha venido a atribuir al Documento Nacional de Identidad nuevos efectos y utilidades:

- Crear un documento que certifique la identidad del ciudadano no sólo en el mundo físico, sino también ante transacciones telemáticas, permitiendo firmar todo tipo de documentos electrónicos. Usando un dispositivo seguro de creación de firma, la firma electrónica que se efectúe mediante el DNI electrónico tendrá efectos equivalentes a los de una firma manuscrita.
- Expedir el DNI electrónico en un solo acto administrativo, reduciendo así el tiempo empleado para su obtención.
- Interoperabilidad con los proyectos europeos de identificación digital.
- Fomentar la confianza en las transacciones electrónicas.
- Aceptación por parte de todas las Administraciones Públicas y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de las mismas del uso del DNI electrónico.

²⁶⁵ BARRIUSO RUIZ, Carlos, *Administración Electrónica*, 1ª. Ed., Madrid, editorial Dykinson, 2007, 477 p. pág. 131



4.4.6.- LEY DE LA FIRMA ELECTRONICA.

La Firma electrónica es un sistema de acreditación que permite verificar la identidad de las personas con el mismo valor que la firma manuscrita, autenticando las comunicaciones generadas por el firmante.

El Real Decreto-Ley 14/1999 tendrá como objeto regular el uso de la firma electrónica así como la prestación al público de los servicios de certificación. La regulación sobre el uso de la firma electrónica se encuentra en tres preceptos del Real Decreto-Ley, el primero, el tercero y el quinto. Todos los demás, aparte de las definiciones contenidas en el artículo 2, regulan la prestación de servicios de certificación.²⁶⁶

Lo que realmente va a regular el Real Decreto-Ley es sobre el uso de la firma electrónica en materia civil, la interferencia de la

²⁶⁶ Derogado por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. BOE 20-12-2003. El artículo 1.1. señala que este Real Decreto-ley regula el uso de la firma electrónica, el reconocimiento de su eficacia jurídica y la prestación al público de servicios de certificación. Las normas sobre esta actividad son de aplicación a los prestadores de servicios establecidos en España. A los efectos de este Real Decreto-ley, se establecen las siguientes definiciones: a) «Firma electrónica»: Es el conjunto de datos, en forma electrónica, anejos a otros datos electrónicos o asociados funcionalmente con ellos, utilizados como medio para identificar formalmente al autor o a los autores del documento que la recoge; b) «Firma electrónica avanzada»: Es la firma electrónica que permite la identificación del signatario y ha sido creada por medios que éste mantiene bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos. Artículo 3. Efectos jurídicos de la firma electrónica.1. La firma electrónica avanzada, siempre que esté basada en un certificado reconocido y que haya sido producida por un dispositivo seguro de creación de firma, tendrá, respecto de los datos consignados en forma electrónica, el mismo valor jurídico que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel y será admisible como prueba en juicio, valorándose ésta según los criterios de apreciación establecidos en las normas procesales. Se presumirá que la firma electrónica avanzada reúne las condiciones necesarias para producir los efectos indicados en este apartado, cuando el certificado reconocido en que se base haya sido expedido por un prestador de servicios de certificación acreditado y el dispositivo seguro de creación de firma con el que ésta se produzca se encuentre certificado, con arreglo a lo establecido en el artículo 21. 2. A la firma electrónica que no reúna todos los requisitos previstos en el apartado anterior, no se le negarán efectos jurídicos ni será excluida como prueba en juicio, por el mero hecho de presentarse en forma electrónica.



firma electrónica en la fe pública, la eficacia de la firma electrónica avanzada y la eficacia de la firma electrónica no avanzada.²⁶⁷

Por otra parte la nueva que derogó al Real Decreto Ley 14/1999 que es la Ley 59/2003, de 19 de diciembre²⁶⁸, de firma electrónica define la firma electrónica de la siguiente manera:

- (Art. 3.1) La firma electrónica es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.
- Asimismo la Ley distingue entre “firma electrónica avanzada” y “firma electrónica reconocida”:
- (Art. 3.2) La firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.
- (Art. 3.3) Se considera firma electrónica reconocida la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.
- (Art. 3.4) La firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

El modo de funcionamiento de la firma electrónica basado en clave pública es el siguiente:

²⁶⁷ Jornadas sobre Firma digital y Administraciones Públicas (2002. Madrid) Firma digital y Administraciones Públicas, 1ª ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, 144pp. (informes y documentos).

²⁶⁸Real Decreto Ley 14/1999 que es la Ley 59/2003, de 19 de diciembre²⁶⁸, de Firma electrónica



- Cada parte tiene un par de claves, una se usa para cifrar y la otra para descifrar.
- Cada parte mantiene en secreto una de las claves (clave privada) y pone a disposición del público la otra (clave pública).
- El emisor obtiene un resumen del mensaje a firmar con una función llamada “hash” (resumen). El resumen es una operación que se realiza sobre un conjunto de datos, de forma que el resultado obtenido es otro conjunto de datos de tamaño fijo, independientemente del tamaño original, y que tiene la propiedad de estar asociado unívocamente a los datos iniciales, es decir, es imposible encontrar dos mensajes distintos que generen el mismo resultado al aplicar la función “hash”.
- El emisor cifra el resumen del mensaje con la clave privada. Ésta es la firma electrónica que se añade al mensaje original.
- El receptor, al recibir el mensaje, obtiene de nuevo su resumen mediante la función “hash”. Además descifra la firma utilizando la clave pública del emisor obteniendo el resumen que el emisor calculó. Si ambos coinciden la firma es válida por lo que cumple los criterios ya vistos de autenticidad e integridad además del de no repudio ya que el emisor no puede negar haber enviado el mensaje que lleva su firma.

El uso de la firma electrónica en el seno de la Administraciones Públicas, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas y en la relaciones que mantengan aquéllas y éstos entre sí o con los particulares con el objeto de salvaguardar las garantías de cada procedimiento, pueden establecer condiciones adicionales a las características específicas de la aplicación de firma electrónica. Estas condiciones deberán ser objetivas, proporcionadas,



transparentes y no discriminatorias y no deberán obstaculizar la prestación de servicios de certificación al ciudadano cuando intervengan distintas Administraciones Públicas nacionales o del Espacio Económico Europeo, solo se exceptuara la utilización de la firma electrónica en las comunicaciones que afecte a la información clasificada, a la seguridad pública o a la defensa nacional que se regirá por su normativa específica.²⁶⁹

4.4.7- RED DE OFICINAS INTEGRADAS (RED 060)

El objetivo de esta medida es facilitar los trámites de todas las administraciones en las oficinas más cercanas al ciudadano y con los medios más accesibles al mismo. Para conseguir el objetivo se ha previsto implementar, en cooperación con CCAA y EELL, una red de oficinas 060, un teléfono unificado 060 y el portal de Internet www.060.es

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 15 de julio de 2005²⁷⁰ publicado en el BOE del día 3 de agosto, adoptó un acuerdo que impulsa el desarrollo de un nuevo modelo para las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública mediante la creación de una Red de Oficinas integradas de atención al Ciudadano, cuyo cometido principal es la simplificación de los trámites que los ciudadanos realizan con la Administración. Esta Red ofrece servicios integrados de atención al ciudadano y permite servicios integrados de información, orientación, atención y tramitación.

²⁶⁹ BARRIUSO RUIZ, Carlos, *Administración Electrónica*, 1ª. Ed., Madrid, *op.cit*; pag. 134 y ss.

²⁷⁰ BOE, 03 de agosto de 2005.



4.5.- SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

4.5.1.- Concepto.

La Simplificación Administrativa está implícita en el proceso de gestión pública, tanto en los modelos de Administración Garantista como post garantista. Una constante que nos la encontramos en los programas que inspiraban, por ejemplo políticas de reforma administrativa desde de la década de los años cincuenta, hasta las nuevas formulaciones de reforma y modernización administrativa a partir de las década de los ochenta. En el concepto de simplificación administrativa está implícita una pluralidad de características relacionadas entre sí que operacionalizan el significado coloquial de la misma. Por tanto se puede decir que la simplificación administrativa:

- Es una dinámica permanente en cualquier organización, sometida a un proceso continuo de evaluación y ajuste.
- Es una actitud
- Forma parte de la tecnología administrativa
- Está inmersa en el proceso de producción del producto
- Forma parte de la eficiencia
- Contribuye a la calidad.²⁷¹

La simplificación y perfeccionamiento de los trabajos administrativos solo es posible cuando los estudios se llevan y conducen con objeción a un método. Este método ha de permitir la eliminación, o al menos la reducción al mínimo de todo malgasto material, tiempo, espacio, energía, cuyo consumo es consecuencia a la ejecución de un trabajo determinado. Así pues, el resultado final será la puesta en práctica de un método de trabajo más

²⁷¹ MARQUEZ CRUZ, Guillermo, “La Simplificación Administrativa en el proceso de modernización de la Gestión Pública”, en *Revista Galega de Administración Pública, Escola Galega de Administración Pública*, Santiago de Compostela, nº 0 año 1992, pág. 105-147.



sencillo, más rápido y más seguro que el que hasta el momento se venía utilizando.²⁷²

4.5.2.- HERRAMIENTAS DE SIMPLIFICACION.

Las herramientas de simplificación tienen por objetivo la mejora de las solicitudes de información por la administración para liberar el tiempo y recursos de los afectados por los requerimientos. Proporcionan en efecto, mecanismos a través de los cuales las amplias estrategias de simplificación de los gobiernos pueden ser ejecutadas. Estos instrumentos también tienen la virtud de mejorar la transparencia y la responsabilidad de la regulación administrativa.²⁷³

Muchas de la herramientas tradicionales para la simplificación administrativa se siguen utilizando, tales como ventanillas únicas y los procesos de reordenación, en los países de la OCDE para reducir las cargas administrativas. La innovación más importante en los últimos años es el creciente empleo de la tecnología para facilitar estos procesos a través de plataformas electrónicas y basadas en Internet, más que a través de herramientas físicas.

Ahora bien la mayoría de las herramientas y programa que se han desarrollado en los países miembros de la OCDE se han centrado en la reducción de cargas impuestas por la administración central, pero no olvidemos que se tiene que considerar las cargas, también impuestas por niveles administrativos inferiores y poder adaptar y utilizar las

²⁷² BEAUGONIN, Philippe, *Simplificación Administrativa*, editorial Sagitario, Barcelona, 1962, pág. 10

²⁷³ OCDE, *Reducir el papeleo. Estrategias Nacionales para la Simplificación Administrativa*, INAP y OCDE, Madrid, 2008, Pág. 16



herramientas que ya han sido desarrolladas y aplicadas por la administración central a las inferiores.

4.5.3.- DESARROLLO DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

En el año 2003 la OCDE realiza un estudio sobre Simplificación Administrativa titulado “From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in OECD Countries”²⁷⁴ en el cual se basaba en el estudio de casos de un limitado abanico de países en una etapa en la que la cuestión era nueva y tenía como centro de atención las herramientas empleadas para simplificar la normativa administrativa. Actualmente la simplificación ha evolucionado como consecuencia de la presión creciente de las empresas para que se reduzcan las cargas administrativas y para que se mejoren los resultados económicos. Las expectativas de los ciudadanos también se han elevado en lo relativo a la eficiencia y a la transparencia.

En base a lo anterior la simplificación administrativa es una herramienta de calidad para revisar y simplificar las normas administrativas. Estas normas implican papeleo y trámites a través de los cuales la administración recaba información y afecta a las decisiones económicas individuales. Son distintas de las normas económicas financiera que afectan directamente en las decisiones de l mercado o de las normas sociales que protegen intereses públicos.²⁷⁵

En los países miembros de la OCDE la simplificación administrativa se está convirtiendo en una parte integrante de las

²⁷⁴OCDE, *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. Paris, 2005

²⁷⁵ OCDE, Reducir el papeleo. Estrategias Nacionales para la Simplificación Administrativa, *op.cit.* Pág. 16



políticas de reforma normativa de los gobiernos y programas gubernamentales más amplios. Las medidas tendentes a la reducción de las cargas de cumplimiento junto con el EIN²⁷⁶, las consultas públicas y otras posibilidades normativas, son herramientas importantes en la labor de mejorar las decisiones normativas.

La simplificación administrativa es un aspecto clave de la calidad normativa. El documento elaborado por la OCDE²⁷⁷ en 2005 enuncia los principios rectores de la calidad normativa y sus resultados. Que son los siguientes:

- Aprobar a nivel político amplios programas de reforma normativa que establezcan objetivos claros y marcos de ejecución.
- Analizar el impacto de las normas y revisarlas sistemáticamente para asegurar que cumplen los objetivos previstos eficaz y eficientemente, en un ambiente social y económico cambiante y complejo.
- Asegurar que las normas, las instituciones encargadas de su ejecución y el proceso de elaboración y los procedimientos son transparentes y no discriminatorios.
- Revisar y reforzar cuando sea necesario el ámbito, la eficacia y el cumplimiento de la política de competencia
- Diseñar normas económicas en todos los sectores para estimular la competencia y la eficiencia, y eliminarlas excepto cuando existan pruebas claras que demuestren que son la mejor manera de servir a los intereses públicos.

²⁷⁶ El EIN es el proceso de Evaluación de Impacto Normativo el cual se asegura que las propuestas de normas o los planes normativos existentes están sujetos a un análisis riguroso, público y transparente para determinar si efectivamente son los más adecuados para conseguir los objetivos de la regulación. Por lo tanto lleva a cabo una función de control promoviendo una elección de políticas razonables por los gobiernos en un ambiente relativamente transparente. Además la EIN frecuentemente está sujeta a una revisión centralizada por organismos específicos.

²⁷⁷ OCDE, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005.



- Eliminar los obstáculos normativos innecesarios para el comercio y la inversión a través de una permanente liberalización y potenciar la consideración y mejor integración de la apertura de mercados a través de los procesos normativos, reforzando de esta manera la eficiencia económica y la competitividad.
- Identificar los vínculos importantes con otros objetivos y desarrollar políticas para lograr esos objetivos de manera que apoyen la reforma.

Podemos ver que el alivio de las cargas administrativas para las empresas y los ciudadanos está firmemente implantado en la agenda de la mayoría de los países²⁷⁸ que pertenecen en la OCDE.

La simplificación administrativa ayuda a promover el cambio en la cultura administrativa hacia una perspectiva orientada al servicio a los ciudadanos y las empresas. Estos se benefician de la reducción de cargas administrativas, pero la propia administración también se beneficia en la medida que una normativa mejor orientada al servicio incrementa la confianza de los ciudadanos y las empresas en la administración y en sus procedimientos.

4.5.4.- VENTANILLA UNICA.

Se identifica con el nombre de Ventanilla Única una de las múltiples actuaciones de transformación que el Ministerio de

²⁷⁸ Ahora bien es necesario destacar la relevancia que se da a las políticas de simplificación administrativa varia. En algunos países tales como Finlandia o Japón se han convertido en un componente relativamente menor de sus amplias políticas de reforma normativa. En otros la simplificación administrativa constituye un elemento clave en sus programas de reforma normativa. En Holanda los programas de calidad normativa han hecho énfasis en la reducción de las cargas administrativas para sus empresas. Estados Unidos se ha centrado en la mejora de la calidad normativa a través de la aplicación rigurosa de principios de coste beneficio. En Canadá, las cargas administrativas constituyen una importante área de trabajo, pero no se contempla como una área distinta con objetivos distintos: es un elemento hacia una mejor regulación entre otros varios que, en última instancia, llevan a obtener mejores resultados de las políticas.



Administraciones Públicas impulsó y desarrolló con el objeto de articular un modelo de actividad administrativa caracterizado por la eficacia, la capacidad de respuesta a las demandas sociales y la simplificación de las relaciones del ciudadano con las organizaciones administrativas y cuyo objetivo nuclear es el acercamiento de la Administración al ciudadano.

El programa de Ventanilla Única encuentra su base en la ya mencionada Ley 30/1992 al posibilitar a los ciudadanos, habitantes de los pequeños municipios a un sistema intercomunicado que les evite de desplazamientos inconvenientes para relacionarse con la Administración General del Estado.²⁷⁹

Así, se permite que el ciudadano presente solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a cualquier Administración Pública en:

- Los registros de cualquier órgano de la Administración General del Estado.
- Los registros de cualquier órgano de cualquier Comunidad Autónoma.
- Los registros de una Entidad Local, si previamente se ha formalizado convenio, es decir, se pueden presentar en la Entidad Local que ha formalizado un convenio documentos dirigidos a la Administración con la que aquélla ha firmado dicho convenio.

Esta última vía es la que desarrolla el MAP a través de dos instrumentos: los convenios bilaterales y convenios-marco. El Acuerdo de 23 de febrero de 1996 del Consejo de Ministros

²⁷⁹ La Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común recoge por primera vez la posibilidad para el ciudadano de poder presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones en cualquier órgano de registro de las distintas Administraciones Públicas.



aprobado por Resolución de 28 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, estableció un Modelo de Convenio bilateral cuyo objeto principal era la habilitación de los registros locales para recibir cualquier tipo de comunicaciones dirigidas a los órganos y entidades que componen la Administración General del Estado.²⁸⁰

En base al mismo, los Ayuntamientos y las demás Entidades Locales, que lo soliciten, podían suscribir convenios con la Administración General del Estado. Con ello se pretendía aprovechar este instrumento para que los ciudadanos vecinos de Entidades Locales pudieran sin necesidad de desplazarse relacionarse con la Administración General del Estado a través de dichas Entidades.

El Acuerdo de 4 de abril aprobado por Resolución de 7 de abril de 1997, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública permite la participación en el proyecto de Ventanilla Única a las Comunidades Autónomas a través de la firma de Convenios Marco²⁸¹ entre éstas y la Administración General del Estado, a los que pueden adherirse las Entidades Locales del ámbito territorial

²⁸⁰ Acuerdo del Consejo de Ministros - Acuerdo de 23 de febrero de 1996 del Consejo de Ministros aprobado por Resolución de 28 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. Las Entidades Locales (Municipios, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Comarcas, etc.) que deseen formalizar un convenio bilateral de "ventanilla única" (y su Comunidad Autónoma no haya suscrito Convenio Marco), para prestar servicios a sus vecinos, se dirigirán a la Dirección General de Modernización Administrativa, (Subdirección General de Simplificación Administrativa y Programas de Atención al Ciudadano), C/ M^a de Molina, 50 -28071 Madrid, acompañando la siguiente documentación: a) Certificado de Acuerdo del Pleno de la Entidad Local manifestando la voluntad de suscribir un Convenio con la Administración General del Estado al amparo del artículo 38.4 b) de la Ley 30/1992 y c) un cuestionario cumplimentado.

²⁸¹ Convenios-marco, basados en sendos acuerdos del Consejo de Ministros - Acuerdo de 23 de febrero de 1996 del Consejo de Ministros aprobado por Resolución de 28 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (BOE n.º 63 del 13-3); y Acuerdo de 4 de abril aprobado por Resolución de 7 de abril de 1997, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (BOE n.º 89 del 14-4). Tales convenios constituyen el eje central del proyecto Ventanilla Única".



correspondiente. Así, las Entidades Locales que se adhieran quedan habilitadas como receptoras de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas tanto a la Administración General del Estado como a su Comunidad Autónoma al tiempo que podrán participar en un sistema intercomunicado de registros. Ha de resaltarse que el Convenio-Marco no excluye a los Convenios bilaterales, sino que ambos coexisten en su desarrollo.

El programa Ventanilla Única se inició en el año 1996 y ha sido sustituido por la Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano 060 en el año 2005. No obstante, siguen vigentes los convenios que no se han extinguido.

4.5.5.- VENTANILLA UNICA EMPRESARIAL.

En cuanto a la Ventanilla Única Empresarial (VUE) es un programa que tiene como objetivo principal facilitar administrativamente la constitución legal de nuevas empresas, a través de la creación material de espacios físicos integrados, donde se ofrezcan servicios de información relativos a la información y orientación empresarial y administrativa, sobre financiación, prácticas empresariales, consejos de viabilidad, subvenciones, bonificaciones, requisitos, etc. y donde se pueden realizar las gestiones de trámites correspondientes a los tres niveles de Administraciones, estatales, autonómicas y locales, altas en las cargas fiscales, asignación de los números y Códigos de identificación fiscal, cuestiones censales, contributivas y de cotizaciones sociales, registros licencias de apertura, instalaciones, etc.²⁸²

²⁸² Los objetivos de las Ventanillas Únicas Empresariales son básicamente el facilitar al ciudadano los trámites necesarios para la creación o puesta en marcha de una empresa. Así el ciudadano emprendedor recien la accesoria necesaria para lograr su objetivo. Lo destacado de las VUE es que el proceso de desarrolla en ese mismo instante, es decir, que si después de recibir el asesoramiento, de cómo abrir una empresa, y al estar convencido de ello, los



Para el proyecto de la Ventanilla Única empresarial el MAP ha sido el único órgano que ha coordinado las actividades con el ámbito privado, a través de las Cámaras de Comercio y con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos; así como con otros Ministerios como los de Economía y Hacienda y el del Trabajo y Asuntos Sociales.

El fundamento de la Ventanilla Única Empresarial lo tiene en el Protocolo de Colaboración para el desarrollo del proyecto “Ventanilla Única Empresarial”, firmado el 26 de abril de 1999 por los Ministros de Economía y Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas y por el Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que a su vez, está fundado a su vez en los siguientes instrumentos²⁸³:

- El Proyecto “Ventanilla Única” del Ministerio de Administraciones Públicas, que pretende hacer realidad el propósito de una Administración Pública al servicio objetivo del ciudadano, mediante la creación de un sistema interconectado de registros.
- El Plan de Acción para el Empleo del Reino de España, que se refiere a la reducción de las cargas burocráticas en la creación de empresas y apoya un sistema interconectado de registros o “ventanilla única” a fin de mejorar el asesoramiento y tratamiento de las PYME.

encargados de las VUE toman cada unos de sus datos y proceden a la gestión de los trámites correspondientes.

²⁸³ Para mayor consulta, véase www.ventanillaempresarial.org. En la actualidad, y teniendo como base los datos proporcionados por la web, se han abierto hasta el momento treinta y una Ventanillas Únicas Empresariales, en Valladolid, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Getafe, Burgos, Murcia, Oviedo, Zamora, Navarra, Segovia, Toledo, Sevilla, Valencia, Ávila, Zaragoza, Cartagena, Salamanca, Ciudad Real, Albacete, Miranda de Ebro, Cuenca, León, Santander, Guadalajara, Ceuta, Melilla, Palencia, La Rioja - Logroño y Soria.



- El Real Decreto 670/1999 (BOE de 7 mayo) por el que se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, cuya prioridad se sitúa en “aquéllas parcelas de la actividad administrativa orientadas a la creación de empleo y, en general, a todas aquéllas áreas que redunden en un impulso de la actividad económica”.
- El Plan de Agilización y Simplificación Normativa para la Competitividad de la PYME, de 29 de julio de 1999, llamado a ser el vehículo de una reforma estructural imprescindible: la simplificación administrativa del entorno empresarial.

El Protocolo de Colaboración para la Mejora de las "Ventanillas Únicas Empresariales", firmado el 10 de noviembre de 1999, por los Ministros de Justicia y Administraciones Públicas y por los Presidentes del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, del Consejo General del Notariado y del Consejo Superior de Cámaras de Comercio. Este Protocolo supone la incorporación de los Notarios y Registradores a las Ventanillas, a fin de mejorar en las mismas las gestiones y trámites registrales y notariales.

4.6.- FUNCION PÚBLICA.

Comencemos por distinguir a la función pública como institución y como organización. Como institución, la función pública es el conjunto de valores, principios y normas que pautan el acceso, promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y en general, todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes. La función pública es un institución jurídica, pero su institucionalidad no se agota en lo



jurídico formal. Como organización es un concepto completamente diferente: se refiere a la suma de los recursos humanos concretos puestos al servicio de una de las organizaciones público-administrativas o del conjunto.

De esta forma los funcionarios y los empleados públicos están sometidos a dos órdenes normativos. Por un lado están sometidos al orden jurídico-institucional, junto al orden institucional informal del sistema de constricciones e incentivos. Por otro lado están sujetos al orden organizacional determinado por los mandatos organizativos procedentes de la autoridad responsable de la eficacia y de la eficiencia de la organización, e investida de la potestad auto organizativa, así como de la cultura administrativa específica de cada organización.

Ahora bien, la función pública como institución no comprende la totalidad del empleo público. Esto no quiere decir, que el acceso al empleo público no cubierto por el Estatuto de la función pública, no deba hacerse por los criterios de mérito y de capacidad.

En la Administración y Derechos comparados, función pública y empleo público se hallan frecuentemente separados (como el caso de Reino Unido o de Alemania) y en los casos en los que no lo están(como Francia o Estados Unidos), los estatutos se encargan de modular en forma distinta los valores o principios de la función pública, según las exigencias específicas de cada sector de actividad o de cada colectivo de funcionarios.

El régimen estatutario o funcionarial, debidamente articulado con base en un sistema de mérito garantizador de la imparcialidad profesional del funcionario, supone una inevitable rigidez gerencial, debidamente justificada por los valores y



funciones sociales que los justifican. Pero si este régimen funcional se extiende a casi la totalidad del empleo público, solo dos cosas pueden ocurrir: o se va hacer imposible la gestión pública eficaz y eficiente de todas aquellas funciones públicas en las que la imparcialidad no es el valor fundamental, o bien para evitar lo anterior se va a flexibilizar de tal modo el estatuto funcional que puede producirse un fuerte deterioro del valor de la imparcialidad allí donde este valor es decisivo.

Estatuto básico de los empleados públicos.

El Estatuto Básico del Empleado Público establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, empezando por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración.

El Estatuto Básico del Empleado Público contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcional, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado.

El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe



adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria.

Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración.

El sistema de empleo público que permite afrontar estos retos es aquel que hace posible atraer los profesionales que la Administración necesita, que estimula a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías.

Para eso, la legislación básica de la función pública debe crear el marco normativo que garantice la selección y la carrera sobre la base de los criterios constitucionales de mérito y capacidad y que establezca un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos. Además, la legislación básica ha de prever los instrumentos que faculten a las diferentes Administraciones para la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos.

El artículo 103.3 de la Constitución establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y su artículo



149.1.18^a atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Pese a estas previsiones constitucionales no se ha aprobado hasta la fecha una ley general del Estado que, en cumplimiento de las mismas, regule de manera completa las bases de dicho régimen estatutario.

Esta carencia se explica sobre todo por la dificultad que entraña abordar una reforma legislativa del sistema de empleo público de alcance general, habida cuenta de la diversidad de Administraciones y de sectores, de grupos y categorías de funcionarios a los que está llamada a aplicarse, ya sea de manera directa o, al menos, supletoria.

De hecho son escasas en España las ocasiones históricas en las que se ha emprendido y culminado esta tarea, con mayor o menor fortuna. Conviene recordar ahora la regulación o «nuevo arreglo» de los empleados públicos impulsado por el Ministro de Hacienda... (siguen los nombres), que estableció el Real Decreto de 3 de abril de 1828 precedido de otras normas para los funcionarios de la Real Hacienda. También debe hacerse mención del Estatuto de Bravo Murillo, aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1852, de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre, que contienen el denominado Estatuto de Maura y, finalmente, de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, articulada por Decreto de 7 de febrero de 1964, en desarrollo de la Ley de Bases 109/1963, de 20 de julio.²⁸⁴

Hay que añadir, no obstante, que después de la Constitución han visto la luz reformas del régimen legal de los empleados públicos que no por parciales fueron de menor trascendencia que

²⁸⁴ Ley de Bases 109/1963, de 20 de julio.



aquéllas. Entre ellas destaca la introducida por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública²⁸⁵, una regulación que tiene ya carácter de legislación básica y que nació con pretensiones de provisionalidad, aunque ha estado en vigor durante más de dos décadas, Ley esta que ha configurado un modelo de función pública muy distinto a los anteriores, estructurado en torno al puesto de trabajo. Esta reforma fue completada por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas²⁸⁶ y, más tarde, por la Ley 9/1987, de 12 de junio, que regula el sistema de representación de los funcionarios públicos y su participación y negociación colectiva para la determinación de sus condiciones de empleo²⁸⁷. Estas tres normas legales han venido constituyendo hasta ahora el núcleo esencial de la legislación básica del Estado en la materia y, a su vez, han sido modificadas puntualmente, complementadas o desarrolladas por múltiples normas de distinto rango elaboradas por el Estado y por las Comunidades Autónomas.

La dispersión de la legislación básica en varios textos aconsejaba, desde hace tiempo, su refundición en el marco de un modelo coordinado para las políticas de personal. Pero, además, desde que se aprobó la legislación de los años ochenta nuestra sociedad y nuestras Administraciones Públicas han experimentado muy profundas transformaciones que, junto a la experiencia acumulada desde entonces, hacían imprescindible una nueva reforma general. Así se intentó en 1999 mediante la presentación

²⁸⁵LEY 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 3 de agosto de 1984.

²⁸⁶LEY 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 4 de enero de 1985

²⁸⁷LEY 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas .BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 17 de junio de 1987



de un Proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública, que no llegó a tramitarse. Y así se lleva a cabo definitivamente mediante el presente texto, que ha sido elaborado tras un intenso período de estudio y reflexión, encomendado a la Comisión de expertos constituida al efecto y tras un no menos sostenido proceso de discusión y diálogo con los representantes de las Comunidades Autónomas y de otras Administraciones y con los agentes sociales y organizaciones profesionales interesadas. De uno y otro se deduce la existencia de un consenso generalizado a favor de la reforma y numerosas coincidencias sobre el análisis de los problemas que hay que resolver y acerca de las líneas maestras a las que dicha reforma debe ajustarse.

Así el inicio del camino del Estatuto del empleado público se inicia el 16 de septiembre de 2004 con la Orden²⁸⁸ que constituye la Comisión para el estudio Básico del Empleado Público, con la finalidad de llevar a cabo de los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirva de base para la posterior elaboración del anteproyecto de dicho estatuto.

En abril de 2005²⁸⁹ la Comisión elaboró un informe, en el que se analiza la situación del empleo público, se proponen las alternativas normativas que deberá de contener el Estatuto básico. Sobre la base de ese informe, el 25 de noviembre se presentó el primer borrador de anteproyecto de Ley del Estatuto²⁹⁰ para ser consensuado con las organizaciones con intereses profesionales y sociales relacionados con el empleo público, principalmente sindicatos. Posteriormente se realizó un segundo borrador que se ha convertido en el anteproyecto de Ley. La Comisión de Administraciones Públicas aprobó, el 30 de noviembre de 2006,

²⁸⁸Orden con la que constituye la Comisión para el estudio Básico del Empleado Público Estatuto del empleado público. 16 de septiembre de 2004.

²⁸⁹ Informe de la Comisión sobre la situación del empleo público, abril de 2005.

²⁹⁰ Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico el empleo, 25 de noviembre de 2005.



con competencia legislativa plena, el anteproyecto de Ley del Estatuto. Al final su aprobación el 12 de abril de 2007²⁹¹.

²⁹¹Anteproyecto de Ley del Estatuto. Aprobación el 12 de abril de 2007.



CAPÍTULO V

EXPERIENCIAS DE LA
CALIDAD EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN MÉXICO



CAPITULO V

EXPERIENCIA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

5.1.- Consideraciones Previas; 5.2.- Evolución de la Calidad en la Administración Pública en México; 5.2.1.- Reforma Administrativa; 5.2.2.- Modernización e Innovación; 5.3.- Período 1982-1988; 5.4.- Período 1989-1994; 5.4.1.- Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal: a) Desconcentración y Descentralización; b) Desregulación Administrativa; c) Agilización de Trámites; d) Modernización Integral de los Sistemas de atención al Público 5.5.- Período 1994- 2000; 5.5.1.- Programa de Mejoramiento de la APF; 5.6.- Período de 2000-2006. 5.6.1.- La Agenda del Buen Gobierno; a) Cartas Compromiso al ciudadano y los premios a la calidad, b) Modelo de Calidad INTRAGOB, c) Administración electrónica y Sistemas de Información al ciudadano, d) Trámites con el gobierno mexicano; 5.6.2.- Simplificación Administrativa; a) Sistema de apertura rápida de empresas (SARE); b) Las Normatecas; c) Comités de Mejora Regulatoria Interna (COMERIS); d) Metodología de Lenguaje Ciudadano; 5.7.- Período de 2007-2012; 5.7.1.- Agenda del Gobierno electrónico, a) Estrategias y Líneas de acción; b) Resultados favorables; c) Reconocimientos nacionales e internacionales para el e-gobierno mexicano; 5.8.- Servicio Profesional de Carrera.

5.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.

Hemos observado en el capítulo anterior todo lo relacionado con el desarrollo de la Calidad en la Administración Pública en España. Habíamos mencionado que al igual que España, muchos de los países de la Unión Europea, y de Organismos Internacionales, como la OCDE y la ONU, muestran su interés por mejorar y modernizar su Administración en miras de ofrecer mejores servicios a los ciudadanos, usuarios, clientes de los mismos. En los últimos años México ha sido objeto de cambios políticos, económicos y sociales muy importantes. La llegada al poder de un partido distinto al que había gobernado por más de 70



años trajo consigo el reforzar los trabajos de modernización en la Administración Pública Mexicana. Decimos reforzar porque ya desde antes del período del llamado “Gobierno del Cambio” se habían realizado trabajos tendientes al mejoramiento del aparato estatal. Pero sin duda alguna fue durante el periodo 2000-2006 en las cuales se dieron los pasos más firmes en materia de modernización de la Administración Pública Mexicana.

5.2 LA EXPERIENCIA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

En la Administración Pública existen tres términos que evocan cambios, transformaciones y modificaciones en el aparato gubernamental: reforma, modernización e innovación. Cada una representa una propuesta teórica diferente que tiene determinados alcances y limitaciones en su implementación. En el caso de México, la década de 1970 debe ser reconocida como la “era de la reforma administrativa”, mientras que las décadas de 1980 y 1990 pueden ser bautizadas como la era de los “programas de modernización”, y por último, la década de 2000 como la “era de la innovación”²⁹².

A continuación, conoceremos con más detalles cada uno de los trabajos o avances que en materia de Calidad de las Administraciones pública se han desarrollado en México.

5.2.1.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

A partir de 1970 en el gobierno federal de nuestro país se hace un esfuerzo consistente para fortalecer la administración

²⁹² SANCHEZ GONZALEZ, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*, 2^a. ed. Editorial Porrúa, México, 2005. pág. 27



pública, y durante el sexenio 1976-1982 cuando, como consecuencia de una crisis económica, política y social se incorpora la reforma de ventanilla, pues el Estado requería de una ventana de comunicación con la sociedad y ésta se encontró en las zonas que establecen el primer contacto con el público, las áreas que fungen como la avanzada del gobierno en su contacto con la ciudadanía.

La ventanilla, era un punto de contacto inmediato, continuo, permanente y obligado de la relación de la ciudadanía con la administración pública, marcaba con toda precisión su condición de frontera. No era ciertamente, el punto neurálgico del Estado, pues allí no se tomaban ni se toman las decisiones que contaban y que se cuentan; pero a nadie cabría la menor duda de que en la ventanillas de la Administración Pública el Estado establece el primer contacto con su sociedad y, quiéralo o no, ese primer contacto emite y recibe señales que pueden ser favorables y contrarias. En nuestro tiempo, en la ventanilla de la Administración se inicia y se concluye la acción cotidiana del Estado. En la ventanilla, sin necesidad de recurrir a las conceptualizaciones propias de la teoría de la organización o de la ciencia política, cualquier ciudadano, el más modesto o el más encumbrado, puede inferir si se encuentra frente una administración eficiente o ineficaz, democrática o autoritaria, responsable o irresponsable, honesta o corrupta, reglamentacionista o desreguladora.²⁹³

Hacia el bienio 1975-1976, el dispositivo fundamental que había permitido a México mantenerse al margen del contexto violento de otros países se había exacerbado. Esta circunstancia,

²⁹³ CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México, (1971-1979)*, México, editorial Porrúa, 1980. 245 pp.



sin embargo, con todo y ser en sí misma grave, no se presentó aislada sino confundida con otros fenómenos de carácter internacional: recesión económica, inflación, relaciones internacionales difíciles entre otras.

De otra parte el crecimiento explosivo de la población y el imperativo de dar respuesta a sus demandas, había expandido y complicado las estructuras administrativas al grado de evidenciar serias deficiencias como traslapes, duplicaciones, contradicciones, y hasta deshonestidad. Por ejemplo en materia de trámites: a) estos se plantean para responder a las necesidades de las dependencias y no de la sociedad; predomina la visión de administrar y controlar sobre la de servir a los ciudadanos y atender con oportunidad a eficiencia a sus necesidades; el ciudadano debe adaptarse a las disposiciones de gobierno, por ello los trámites son largos y complicados, y se traducen en un desperdicio de esfuerzos de los empleados y del público en general; b) en no pocas ocasiones la normatividad es obsoleta. El estado tiende a emitir disposiciones administrativas que responden a un momento y circunstancia en la Administración Pública, y en tanto no se revisan de manera sistemática y periódica, el gobierno se muestra arcaico, incongruente y contradictorio ante el ciudadano; c) se trabaja con esquemas que parten de la desconfianza tanto al ciudadano como al propio servidor público, por ello se establecen múltiples puntos de revisión y autorización, y se concentra la autoridad ya sea como una demostración de poder o por reconocer la capacidad técnica o de decisión de los demás; y d) la Administración Pública no cuenta con sistemas de información adecuados y suficientes, por lo que establece una serie de requisitos a través de los cuales el ciudadano debe acreditar los datos que las instituciones no tienen.²⁹⁴

²⁹⁴ GARCIA GUZMAN, Ricardo, “Calidad y transparencia en la atención ciudadana: un reto de la Administración Pública Mexicana”, en *revista Mexicana*



Desde su campaña presidencial, José López Portillo había anunciado que era necesario reorganizar el gobierno. Una de las vías que el entonces candidato seleccionó entre otras fue la de la llamada Reforma Administrativa. Así lo expreso en su momento Alejandro Carrillo Castro al señalar que la Reforma Administrativa no constituye una finalidad en sí misma sino uno de los medios más importantes para traducir en hechos los objetivos del desarrollo social y económico que la filosofía política de la Revolución Mexicana plantea como necesarias en su etapa histórica del país, porque la Administración Pública es el vínculo primordial entre el Estado y la Sociedad, entre el gobierno y los gobernadores; no sustituye a la acción política sino que se inscribe en ella. Es así como la reforma administrativa se muestra como un proceso permanente encaminado a modernizar la administración pública y a fortalecer su racionalidad y eficacia.²⁹⁵

La reforma administrativa, cuyo objetivo prioritario es lograr la eficiencia de la acción pública, logra su etapa más importante durante el período del gobierno de José López Portillo. La reforma administrativa está enmarcada jurídicamente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, anteriormente presentada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que incluía los instrumentos meramente enunciativos de las dependencias y sus funciones, no regulando a la Administración como un todo. Por lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene como mérito principal, el constituir el primer intento serio de una regulación omnicompreensiva de la Administración Pública del gobierno mexicano.²⁹⁶

de la Calidad, Sistemas de Calidad de la Administración Pública, Haro Belchez, Guillermo y Gomez Gordillo Ismael coordinadores. Fundación universitaria de derecho, administración y política, s. c. núm. 2, enero-junio, 2002, 49-59 pp.

²⁹⁵ FLORES CABALLERO, Romeo, *Administración y Política en la Historia de México*, 1ª ed. México, ediciones INAP, 1981, 320pp. Pág. 280

²⁹⁶ GARCIA CARDENAS, Luis, "Historia de la Administración Pública en México", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLIX, Núm. 1, Bélgica, 1983. pág. 17-39 Pág. 37 INAP 483



Este paso fundamental no obedeció fundamentalmente a una decisión de coyuntura. Tiene como fundamento 12 años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP) presidida por José López Portillo dentro de las diversas funciones que desempeñó en la Secretaría de la Presidencia.²⁹⁷

La reforma administrativa se plantea bajo dos grandes estrategias: ordenamiento y congruencia de las distintas funciones que corresponden a cada una de las entidades gubernamentales; sintetizar y agilizar aquellas funciones comunes a todos los órganos, de donde se desprenden en dos grandes vertientes: uniformar los instrumentos de regulación y organizar los servicios de apoyo. Existe un elemento constante en todas estas acciones, la descentralización: atender los problemas y necesidades ahí donde se presenten. Estas transformaciones obedecieron a la nueva estrategia de desarrollo nacional, que a su vez respondió a las demandas de la población y a la modificación de las condiciones del entorno interno y externo.²⁹⁸

La reforma administrativa como estrategia de mejoramiento, perfeccionamiento y adaptación al aparato gubernamental, a las condiciones y requerimientos del entorno cambiante fue una de las estrategias más adecuadas para poner al día los asuntos administrativos.²⁹⁹

²⁹⁷ CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México*, (1971-1979), México, editorial Porrúa, 1980.

²⁹⁸ *Ibidem*, pág. 38

²⁹⁹ SANCHEZ GONZALEZ, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, op.cit. pag 336. Asimismo destaca que la mayoría de los estudios en la materia, prefieren el uso de la voz “reforma”, sobre otros como los de “modernización”, “innovación” o “mejoramiento”. La reforma como estrategia de transformación de la administración pública, es el término más utilizado por los países desarrollados y en desarrollo para hablar de los cambios.



El hablar de de este momento histórico de la reforma administrativa en México es importante, porque se puede decir que este el punto de partida lo que serían y son los planes de la modernización de la Administración Pública en México.

5.2.2. MODERNIZACION E INNOVACION GUBERNAMENTAL EN MEXICO.

Ahora bien hemos visto que las reformas administrativas más importantes se llevaron a cabo en la década de los años 70, pero en la década de los años 80 y 90 se pusieron en marcha programas de descentralización y simplificación administrativa, así como también planes de calidad, planeación estratégica y de reingeniería, todos ellos dentro del Programa de Modernización de la Administración Pública.

Los gobiernos de ese periodo olvidaron la reforma administrativa como estrategia de gobierno y se concentraron en un problema específico de la administración pública, tales como la descentralización, simplificación, prestación de servicios con calidad y combate a la corrupción, mediante programas de modernización.

5.3.- PERÍODO 1982-1988.

Durante el mandato de Miguel de la Madrid se procedió a llevar a cabo la descentralización de la vida nacional³⁰⁰. Para

³⁰⁰ “La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del Federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas de desarrollo, el fomento de la producción, y el empleo de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la desconcentración política, administrativa, económica y cultura”. Miguel de la Madrid, Mitin en Querétaro, el 31 e3 mayo de 1982. Manual de síntesis del pensamiento político, Partido Revolucionario Institucional. Coordinación General de Documentación y Análisis, México, 1982 p. 96.



cumplir con este propósito, se estableció en la constitución un sistema de planeación y una Ley de Planeación. El Convenio Único de desarrollo se convirtió en instrumento básico para descentralizar la vida nacional; por una parte, el convenio continúa el camino que había trazado López Portillo para fortalecer el federalismo; por otra, adecua la estructura de la administración pública a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad.³⁰¹

El Proyecto de descentralización proponía tres líneas de acción: 1.- fortalecimiento del federalismo; 2.- mayores atribuciones a la vida municipal; fomentar el desarrollo regional³⁰². Para cumplir con ese compromiso, se estableció en la Constitución la creación de un Sistema de Planeación democrática, se promulgó la Ley de Planeación y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo³⁰³, que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional, y por ello mismo se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa³⁰⁴.

La descentralización que se puso en marcha en el gobierno de Miguel de la Madrid, se establecieron en cuatro puntos: 1.- reforma municipal; 2.- descentralización educativa; 3.- descentralización de los servicios de salud, y 4.- desarrollo regional.

³⁰¹ DEL CARMEN PARDO, María, “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.). *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 119

³⁰² La iniciativa fue presentada al Congreso de la Unión en noviembre de 1983 y entró en vigor el 31 de diciembre de ese mismo año.

³⁰³ Plan Nacional de Desarrollo del periodo de 1983-1998 durante el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado.

³⁰⁴ El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México, se da a conocer el 21 de enero de 1985. Anteriormente, el 18 de junio de 1984 se había expedido el decreto presidencial que ordena a dependencias y entidades a elaborar un programa de descentralización administrativa.



Una segunda acción llevada a cabo por el gobierno de Miguel de la Madrid para llevar a cabo la modernización de la Administración Pública fue el establecimiento de un programa de Simplificación Administrativa nacido como acuerdo presidencial.

La simplificación administrativa, como política de gobierno constituye un instrumento para hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales y para impulsar la conducta ética de los funcionarios del sector público, ya que en la dilación y los trámites excesivos florecen la corrupción y la desconfianza ciudadana³⁰⁵.

Es así como se emite el Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán de instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realicen ante ellas. Desde entonces este programa ha sido conocido como Programa de Simplificación Administrativa, coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El programa de simplificación administrativa, comprendía tres vertientes de actuación, que a su vez es las más relevante y trascendente para los propósitos del programa: 1.- cubre que los trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante la administración pública, para exigir la realización de sus derechos o cumplir con sus obligaciones; 2.- considera a las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales que dan

³⁰⁵ PONCE DE LEON, Xavier, "La Simplificación de la Administración Pública Federal", en *Revista de Administración Pública, Simplificación Administrativa*. México, INAP núm. 65-66 enero junio de 1986, p 42. Este autor sostiene que la palabra más adecuada para este programa hubiera sido desburocratización. Aunque existen otros conceptos como desregulación, desreglamentación, facilitación ciudadana, simplificación burocrática y agilización del servicio público.



lugar a la prestación de un servicio público o a la ejecución de una actividad dentro y para el propio cuerpo administrativo oficial; y 3.- el programa incluye acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios³⁰⁶.

5.4.- PERÍODO 1989-1994

Posteriormente al Mandato de Miguel de la Madrid, llega al frente del gobierno Carlos Salinas de Gortari que presidió del período de 1989-1994. La simplificación en el gobierno de Carlos Salinas fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería de iniciar un cambio. No como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a sus procedimientos, sino como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible, con el propósito de servir mejor³⁰⁷.

Con su reforma, el Estado adquiere una dimensión justa y adecuada de las tareas que en verdad le son propias. El Estado que surge con las reformas promovidas por la administración del Presidente Carlos Salinas debe verse desde la propia sociedad. Con su reforma el Estado se convierte en un cabal representante de la sociedad mexicana, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sustantivas. Queda mejor habilitado para asumir los desafíos que enfrentamos en materia de salud, empleo, educación,

³⁰⁶ *Revista de Administración Pública, Simplificación Administrativa*, México, INAP, núm. 65-66, enero-junio de 1986, p.14

³⁰⁷ VAZQUEZ CANO, Luis Ignacio, *La Simplificación Administrativa, La Administración Pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993, Pág. 210



vivienda, seguridad pública, medio ambiente y dotación de servicios públicos³⁰⁸.

5.4.1.- PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En febrero de 1989, el presidente Salinas estableció el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal³⁰⁹, cuya coordinación asignó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), y en el que participaban las dependencias y principales entidades del sector paraestatal. Con el programa, se pretendía devolver a la sociedad civil la iniciativa y creatividad que en muchas ocasiones ahogaban el peso de una burocracia compleja, sobrerregulada y excesiva. Y también fortalecer la confianza como el vínculo principal entre la autoridad, que debía garantizar el interés social a través de una acción pública transparente, ágil, apegada a la legalidad, y las demandas de la ciudadanía³¹⁰.

El programa General de Simplificación básicamente lo que pretendía era la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones realizados por la ciudadanía, mediante la a) desconcentración, y descentralización; b) agilización de trámites y c) la modernización integral de los sistemas de atención al público.

³⁰⁸ ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. “La reforma del Estado en México: en busca de justicia y eficiencia”, Centro latinoamericano de administración para el desarrollo, *XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD*, Madrid, MAP, enero de 1992, Págs. 149-163.

³⁰⁹ El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinaba la Secretaría de la Contraloría de la Federación, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de Febrero de 1989.

³¹⁰ Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1994, pp. 7-8



a) Desconcentración y descentralización.

Las acciones incluidas en esta vertiente acercan la acción del gobierno a la ciudadanía. El desahogo de trámites, la atención de asuntos y la resolución de problemas en el lugar mismo donde se originan, se traducen en la eliminación de traslados innecesarios y costosos, de molestias y de retrasos para los usuarios, y contribuyen, en forma destacada, a fomentar la productividad de los factores de la economía³¹¹.

b) Desregulación administrativa.

Esta línea de acción a requerido un profundo ejercicio de revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones de cumplimiento de obligaciones, bajo el principio de confianza en el público usuario. Al suprimir disposiciones obsoletas o inadecuadas no solo se eliminan incongruencias y obstáculos, sino que se genera una reglamentación que estimula la actividad económica al facilitar la operación dentro de cauces regulares y ordenados.

c) Agilización de trámites.

Complementa la transparencia que consigue la desregulación, con la eficiencia en la tramitación de asuntos ante las oficinas de gobierno, acortando los tiempos de revisión o autorización, suprimiendo instancias innecesarias y aumentando la eficacia interna con la automatización y la mejora de procesos.

³¹¹ VAZQUEZ CANO, Luis Ignacio, La Simplificación Administrativa. En La Administración Pública Contemporánea en México, Vázquez Nava María Elena, (Coord.) 1ª. ed. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-FCE, 1993, p. 216.



d) Modernización Integral de los sistemas de atención al público.

Incluye las acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención al público. Facilitar las gestiones a través de una mayor información al usuario, reducir instancias a través de ventanillas únicas y en forma más destacada, multiplicar mecanismos a disposición del usuario para que pueda denunciar irregularidades, hacer sugerencias de mejora.

Estas acciones requieren tanto de un proceso de modificación integral y profunda de los sistemas operativos y de su automatización, como de la adaptación, capacitación y motivación de los servidores públicos, congruentes con los nuevos mecanismos que permitan realizar un proceso completo de trámites de forma más sencilla y rápida, sin necesidad de acudir a oficinas localizadas en distintos lugares.

5.5.- PERÍODO 1994- 2000

Durante el Gobierno de Ernesto Zedillo, quien dirigió al país del período de 1995-2000 se puso en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal.

El PROMAP cuenta con apartado de antecedentes en el que se recupera de manera general los esfuerzos realizados en el período comprendido de 1952 a 1994, que se identifican como propuestas



de modernización administrativas³¹². El PROMAP, aplica un nuevo lenguaje en la Administración Pública, porque tiene como orientación la filosofía del enfoque de calidad; orientación al cliente, desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.³¹³

5.5.1.- Programa de mejoramiento de la Administración Pública federal.

El PROMAP, como lo habíamos establecido anteriormente se hizo con el único propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada para ser aplicados en la administración pública federal.

El PROMAP se llevo a cabo claramente en dos etapas claramente diferenciadas. La primera de ellas que abarca desde enero de 1996 hasta enero de 1998, la cual se realiza bajo el enfoque de planeación estratégica y calidad total como herramientas para el mejoramiento administrativo, es decir el enfoque de la calidad total aplicado al sector público³¹⁴. La segunda etapa es poner en marcha a partir de las dos anteriores orientaciones, la reingeniería de procesos, la cual resulta ser la herramienta más complicada de implementar en cualquier organización (pública o privada).

³¹² DEL CARMEN PARDO, María, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 43, septiembre de 1996, p. 2

³¹³ ROEL RODRIGUEZ; Santiago, "PROMAP y proceso de cambio", ponencia presentada en Toluca, estado de México el 21 de mayo de 1997, en el *Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad*, p. 4

³¹⁴ ROEL RODRIQUEZ, Santiago, *Estrategias para un gobierno competitivo. Como lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma*, México, ediciones Castillo, 1998.



Primera etapa: Planeación estratégica y Calidad total. Programa de SECODAM verlo en Internet si esta y si no escribir del libro.

5.6.- PERIODO DE 2000-2006.

En este período se destacan varios elementos en la historia de México; uno de ellos es quizás el proceso de transición³¹⁵, que para algunos solo se significo solo un cambio de régimen y para otros solo se trata de una mera alternancia; lo que si resulta cierto es, que después de más de 70 años de monopolio del poder un partido político, llega otro partido y con ello una nueva esperanza de reforma del estado, y un ajuste de reordenamiento de las Instituciones. Por otro lado en este período presidencial encabezado por Vicente Fox se dan pasos importantes en lo que se refiere a la modernización de la Administración Pública Mexicana.

Durante este periodo de gobierno se emprendieron una serie de acciones tendientes al mejoramiento de la administración pública. Uno de ellos fue el establecimiento del el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) que formaba parte del *Plan nacional de desarrollo* (2001-2006), el cual tiene carácter oficial y obligatorio para ser implementado en todas las dependencias y entidades del gobierno federal.

³¹⁵ Para MARIÑEZ NAVARRO Freddy los regímenes autoritarios de las transiciones políticas contemporáneas han señalado que algunos de esos procesos, la evolución y el cambio han requerido de un tiempo tan largo que finalmente resulta imposible identificar la mudanza de la naturaleza del régimen con una fecha simbólica. Unos dicen que la fecha simbólica se encuentra en el 2 de octubre de 1968; para otros en 1983 cuando la derecha democrática del norte de México (PAN Chihuahua) le arranco efectivamente una parcela de poder al monopolio político del PRI. Pero muchos otros estiman que el inicio del proceso fue el 1 de julio de 2000. "Gobernabilidad y reforma política en México". *VII congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública*. Lisboa Portugal, 8-11 de octubre de 2002. Pág. 1



Una segunda acción fue la creación de la de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia³¹⁶ con el fin de propiciar la evaluación del gobierno federal con el objeto de cumplir con las expectativas que la sociedad tiene de él y además, el de fomentar una administración eficiente y coordinada que cumpla con los objetivos que le han sido encomendados. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contó con las llamadas unidades administrativas, la cual una de ellas es la Oficina para la Innovación Gubernamental³¹⁷.

La Oficina para la Innovación Gubernamental³¹⁸ fue creada para instaurar una nueva cultura gubernamental, que permitiera la incorporación de todo el talento y potencial creativo de las personas, apoyando toda acción que promueva la satisfacción de las expectativas del ciudadano, agregando valor en cada una de las

³¹⁶ Acuerdo por el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 04 de diciembre de 2000. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89 fracción I, así como también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 7 y 8 facultan al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que dentro de la Presidencia de la República establezca las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que estime convenientes para el mejor despacho de los asuntos.

³¹⁷ Otras de las unidades administrativas de apoyo a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia fueron: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; Comisión de Orden y Respeto; Comisión para el Crecimiento con Calidad; Comisión para el Desarrollo Social y humano; Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos; Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana; Dirección General de Administración, y. Secretariado Técnico.

³¹⁸ La innovación del gobierno es un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, enfocando a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, un gobierno con más y mejores servicios, un gobierno que funcione como todos queremos. En un país como México, con una larga tradición burocrática, frente al liderazgo que le reconoce América Latina y su papel dentro de la economía mundial, la innovación del aparato gubernamental era algo más que obligado; no sólo estaba en los marcos del deber sino en los parámetros de la urgencia. Con este se inicia un proceso de transformación dentro del gobierno Mexicano.



acciones del gobierno. La meta era hacer que el ejercicio del servicio público generara, a través de sus actos, la recuperación de la confianza de la sociedad en su gobierno; forjar un buen gobierno, competitivo, transparente, honesto, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad.

La Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, encabezada por Ramón Muñoz, elabora el Modelo Estratégico de innovación Gubernamental (MEIG)³¹⁹. Este modelo fue presentado el 20 de enero de 2001 misma fecha en que fue aprobado por el ejecutivo, con el fin de transmitirlo a todo su gabinete y comienza a ser difundido y aplicado en algunas de sus líneas estratégicas por dependencias y entidades de la administración pública federal. Con este modelo se introduce la idea de la innovación administrativa haciendo a un lado la reforma y la modernización como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental.

Una tercera acción, es la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG) también elaborada por Ramón Muñoz que termina siendo la estrategia que da cuenta de las acciones y actividades en materia de administración pública. La agenda incorpora aspectos relevantes de ambas estrategias y las resume en una suerte de legado administrativo de la administración pública de Vicente Fox.

La Agenda de Buen Gobierno fue presentada el 06 de noviembre de 2002 en el marco del segundo foro de Innovación y calidad de la Administración Pública. El compromiso de esta agenda es superar los desafíos con los que se enfrenta la gestión gubernamental, con el propósito de cumplir con las metas en áreas

³¹⁹ *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad gubernamental*. Oficina de la Presidencia para Innovación gubernamental. 20 de enero de 2001. Presidencia de la República. México.



de crecimiento con calidad, desarrollo humano y social y; orden y respeto.

5.6.1.- LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

En materia de Buen Gobierno, la agenda de trabajo de la administración pública del sexenio 2000-2006³²⁰ se ha basado en las siguientes líneas de acción:

- *Gobierno Honesto y Transparente.* Un gobierno basado en códigos de conducta y ética de valores que garanticen la honestidad de los servidores públicos, el combate decidido a la corrupción, la eliminación de la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones y lograr que la ciudadanía confíe nuevamente en su gobierno.
- *Gobierno Profesional.* Consolidar un gobierno, mediante la implantación del Servicio Profesional de Carrera y de un sistema integral de administración de recursos humanos, capaz de captar, retener e impulsar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, a efecto de hacer más competitiva la gestión gubernamental.
- *Gobierno de Calidad.* Satisfacer las expectativas de los ciudadanos en los servicios que ofrece la Administración Pública Federal, mediante el establecimiento de un sistema de gestión de calidad certificado.
- *Gobierno Digital.* Establecer un gobierno que optimice el potencial de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para el combate a la corrupción y la transparencia en la función pública, sino también para impulsar su eficiencia y calidad en los servicios y productos que ofrece a la ciudadanía.

³²⁰ *Agenda Presidencial del Buen Gobierno.* Presidencia de la República. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México.2001.



- *Gobierno con Mejora Regulatoria.* Un gobierno más ágil y flexible, que elimine los trámites excesivos y garantice a la ciudadanía seguridad y rapidez en los mismos.
- *Gobierno que Cueste Menos.* Lograr un gobierno eficiente, competitivo y austero a través del establecimiento de mejores prácticas y estándares en el ejercicio del gasto público, para reducir el gasto que no agrega valor a la ciudadanía, y ofrecer mayores beneficios a la sociedad.

En cada una de estas líneas se siguieron una serie de estrategias con la finalidad de dar cumplimiento a cada uno de los objetivos que se fueron trazando en los últimos años en la modernización de la Administración en México.

a) CARTAS COMPROMISO AL CIUDADANO Y LOS PREMIOS A LA CALIDAD.

Para mejorar la calidad de los servicios y trámites de mayor impacto ciudadano, así como otorgar a sus usuarios o beneficiarios mayor voz en la operación de los mismos, en el año 2003 se establece la Carta Compromiso al Ciudadano (CCC). Las (CCC) son documentos públicos, accesibles, sencillos y claros que proporcionan a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, con énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad pública se compromete a cumplir, así como en la incorporación de formas de participación ciudadana. Estas cartas tienen como objetivo que los ciudadanos perciban una mejora continua en los niveles de eficacia y eficiencia, y con ello incrementen la confianza y credibilidad en su Gobierno, así como dotar a la ciudadanía de un instrumento de



transparencia que se sume a los esfuerzos preventivos contra la corrupción³²¹.

Este documento proporciona toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio y hace explícito el compromiso del gobierno a cumplir con una serie de estándares de calidad al momento de ofrecerlos. Asimismo, las cartas informan sobre los mecanismos de queja y denuncia disponibles a los usuarios en caso de que no se brinde el nivel de servicio prometido. Las CCC son un instrumento para asegurar una mejora permanente de la atención a los usuarios o beneficiarios, y un medio para mejorar la transparencia y el acceso a la información pública³²². Con ello la Administración Pública se compromete al cumplimiento de todas las expectativas en la prestación de servicios de calidad.

En 2001 se creó el Consejo Nacional de Organismos Estatales por la Calidad (CONOREC)³²³, como el máximo organismo nacional que agrupa a las instituciones estatales dedicadas a impulsar, promover y desarrollar la cultura de calidad total en sus entidades. Dicho consejo tiene entre sus fines el representar, fortalecer y vincular a dichos organismos, para contribuir al desarrollo sustentable del país, mediante el fomento e impulso de una cultura de calidad.

El impulso de CONOREC hacia una cultura de calidad, se identifica a través de:

- La elaboración de proyectos y el desarrollo de programas para atender los requerimientos específicos en los estados en donde existe una institución que forme parte del CONOREC.

³²¹ Cuarto informa de gobierno de México. Vicente Fox. 383.

³²² CANTU SALDAÑA, Edgardo, *Un gobierno de calidad, Secretaría de la Función Pública*. Gobierno de México. 2006. Pág. 8

³²³ *Ibidem*.



- Impartición capacitación en la metodología y herramientas para implantar, desarrollar y mejorar los Sistemas de Gestión y Dirección por Calidad, y otras materias que sean de interés de las empresas localizadas en sus estados.
- Brinda asesoría en el desarrollo e implantación de sistemas de calidad, que permitan fortalecer las exportaciones de las empresas locales, sean de manufactura o de servicios.
- Actualmente el CONOREC se integra con la participación de 22 entidades federativas, teniendo en proceso de incorporación a los estados de Michoacán, México y Zacatecas.

En cuanto a los Premios a la Calidad, desde el día en que se estableció la APBG, en cuanto al gobierno de calidad una de las líneas estratégicas fue precisamente la del establecimiento de premios y reconocimientos que son un estímulo y motivación de singular valía para realizar cambios sustanciales en las organizaciones de las dependencias y entidades, tanto en lo que se refiere a la administración interna, como en el valor agregado a su relación con los ciudadanos que demandan sus servicios. Por ello, el Gobierno Federal institucionalizó los premios y reconocimientos. Con el propósito de consolidar una cultura de calidad total y arraigar una filosofía de mejora continua en los procesos públicos, el Ejecutivo Federal ha institucionalizado los siguientes premios y reconocimientos, que incentivan la transformación de la gestión gubernamental hacia nuevos estándares de calidad:

El máximo reconocimiento a las dependencias y entidades que se distinguen por la implantación del Modelo de Calidad INTRAGOB es el Premio que lleva el mismo nombre, el cual es el máximo reconocimiento a las mejores prácticas de calidad total.

En 2002 el Ejecutivo Federal institucionalizó el Reconocimiento INNOVA, el cual tiene por objetivo reconocer los



logros y avances que en materia de innovación y calidad han alcanzado las instituciones públicas. En particular, el reconocimiento está dirigido a las iniciativas de las dependencias y entidades que presentan resultados evidentes y verificables en beneficio de la ciudadanía, o bien en la operación y productividad del gobierno en alguna de las seis líneas siguientes de acción que conforman el Programa de Innovación y Calidad:

- Transparencia y combate a la corrupción
- Profesionalización del servicio público
- Cultura de calidad en el servicio público
- Uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones
- Desregulación y simplificación administrativa
- Ahorro y reducción del costo del gobierno

Asimismo, desde 2002 se estableció el Premio de Innovación en la Administración Pública Federal, que se ha constituido en el máximo reconocimiento a los casos de innovación con mayor impacto a la Agenda de Buen Gobierno, y reconoce las mejores prácticas gubernamentales en el compromiso con la innovación y la calidad.

b) MODELO DE CALIDAD INTRAGOB

En 2002 el Gobierno Federal intensificó las acciones para implantar, desarrollar, mantener y mejorar en las dependencias y entidades federales, un modelo de calidad que permita recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, garantizando la honradez, la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello se creó el Modelo de Calidad INTRAGOB³²⁴, el cual es un Sistema de Dirección por Calidad focalizado hacia la

³²⁴ Cuarto informe de ejecución 2004. Presidencia de la República. Gobierno de México.



atención de tres aspectos sustantivos: la calidad de los servicios (valor agregado), la integridad de los servidores públicos (dignificación de la función pública) y la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de las instituciones gubernamentales.

El principal objetivo del Proceso de Calidad es la transformación de la Administración Pública Federal, que se refleje en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las Dependencias y Entidades, desde el punto de vista de la ciudadanía. Para tal propósito, las directrices de implantación del Modelo de Calidad INTRAGOB, se hicieron con mayor énfasis en los siguientes elementos:

- Mejorar la calidad de los productos y servicios del Sector Público que tienen un alto impacto en la ciudadanía, en el corto plazo.
- Consolidar una Cultura de Calidad en el Servicio Público.
- Lograr una Administración Pública Federal Íntegra y Transparente.
- Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- Impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos.
- Unificar una Visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

El Modelo de Calidad INTRAGOB está centrado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, como eje rector de los esfuerzos de calidad, mejora continua, innovación, competitividad, integridad y transparencia por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de que los resultados obtenidos



impacten directamente en la percepción de la calidad del servicio por parte de la ciudadanía³²⁵.

c) ADMINISTRACIÓN ELECTRONICA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO.

Para responder con mayor eficacia a las necesidades del ciudadano, y como consecuencia de la evolución en materia del uso de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones fue necesaria la implementación de herramientas que permitiera a los ciudadanos a contar con un gobierno que les permitiese obtener información del sector público y acceso a los servicios que éste ofrece desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un Centro Comunitario Digital. La revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando sus instituciones y todos los sectores de la economía. Esta forma de comunicación aumentará la movilidad pues ni los procesos ni las personas estarán atados a un lugar. Los canales tradicionales son ya insuficientes, las ciudades son cada vez más grandes y las personas disponen de menos tiempo. Por ello es necesario que los ciudadanos puedan obtener información, acceder a servicios, realizar sus trámites desde cualquier lugar, a cualquier hora, todos los días, es decir “donde sea y cuando sea”.

Otra de los objetivos de la Administración electrónica es el hecho de que se establece una relación de confianza entre misma Administración y el ciudadano. Las tecnologías de información y comunicación ayudan a crear esta confianza porque integran al ciudadano a la gestión pública e inciden directamente en el armado de un gobierno honesto y transparente al ofrecer canales

³²⁵ SANCHEZ GARCIA, Alejandro y Marcos Rincón Prado, *Modelo de Calidad INTRAGOB*, Presidencia de la República, México, 2005. Pág. 4



de comunicación más efectivos para realizar operaciones con el gobierno. Estas tecnologías eliminan la discrecionalidad porque inhiben las prácticas deshonestas y permiten hacer un seguimiento estricto y transparente de la gestión gubernamental. Al facilitar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información, el gobierno digital no sólo mejora la disponibilidad y calidad de los servicios sino que también incrementa su valor agregado.

En esta virtud, se afirmaba que tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como la Agenda de Buen Gobierno que impulsó la administración foxista, resaltan la incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones como herramientas de apoyo para una transformación en la gestión pública. Para ello será necesario llevar a cabo acciones concretas y coordinadas que propicien una nueva forma de desarrollar la política de dichas tecnologías para dar un cauce común a las diversas iniciativas que se promueven para su uso y aprovechamiento, para ello, la Secretaría de la Función Pública es la responsable de promover las estrategias y acciones necesarias para la construcción del Gobierno Electrónico en el ámbito de la Administración Pública Federal.

A fin de que el Gobierno del Presidente Fox cumpliera con la responsabilidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad, era necesario tener un Buen Gobierno capaz de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión. Y para ello dentro de su visión a largo plazo se contempló la formulación de una “Agenda Presidencial de Buen Gobierno” que continuamente generara nuevos esquemas. En materia de Buen Gobierno, la agenda de trabajo de la pasada administración se basó en 6 líneas de acción.



Esta misma línea de continuidad siguió la Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Así el punto 4 corresponde a la línea de acción gobierno digital y en la cual se nos dice que esta estrategia es necesaria para posibilitar que desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un Centro Comunitario Digital e-México, en pro de la eficiencia y el valor del tiempo, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece³²⁶.

Hoy en día, el Gobierno del Presidente Calderón en la misma concordancia, trata de alcanzar la visión a través de los cinco ejes rectores definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en los que se engloban los principales retos a alcanzar por nuestro país en este periodo. También en el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, el objetivo número uno será “Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación³²⁷.”

Por tanto la Presidencia de la República de manera conjunta con la Secretaría de la Función Pública se ha convertido en los principales promotores, entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) de una nueva cultura de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.

Para lograr lo anterior se han incorporado y asimilado las tecnologías de la información y comunicaciones que ha sido la herramienta fundamental, además de incorporar las mejores

³²⁶ Presidencia de la República. *Agenda Presidencial de Buen Gobierno en México*. Oficina de la presidencia para la innovación gubernamental. <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion/>

³²⁷ Gobierno Federal. SEDESOL. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. octubre de 2008. <http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/anexos/PMG%202008-2012/PMG.pdf>



prácticas de gestión pública para lograr una administración más eficiente, más ágil y que responda a las necesidades de la sociedad mexicana del siglo XXI.

El gobierno electrónico o e-gobierno tiene ya casi cinco años ha instalado de manera formal en México y desde ese tiempo nuestro país participa con los siguientes organismos internacionales: Naciones Unidas (UN), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), entre otros, y cuyo fin es el de sumar esfuerzos e intereses que nos permitan una inserción adecuada en la materia.

La Estrategia de Gobierno Digital, es coordinada por la Secretaría de la Función Pública y tiene el objetivo de impulsar la utilización óptima de las tecnologías de información y de comunicaciones para hacer más eficiente la gestión gubernamental, proporcionar servicios de mayor calidad y oportunidad a la ciudadanía, transparentar la función pública en todos los ámbitos de gobierno y combatir las prácticas de corrupción al interior de la Administración Pública Federal (APF)³²⁸. Esta estrategia, constituye también un componente importante del Sistema Nacional e-México, iniciativa nacional de sociedad de la información y del conocimiento de México³²⁹.

Con el fin de suscitar una mayor eficiencia y efectividad en la gestión gubernamental, se intensificó la incorporación de esquemas digitales, particularmente el uso de *internet*, como la

³²⁸ México. Gobierno de la República. Estrategia de gobierno digital http://www.gobierno-digital.gob.mx/wb/gobDigital/gobD_GobiernoElectronico.

³²⁹ Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. Revista Política Digital: innovación gubernamental. 01 de abril de 2006. <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=700>



herramienta principal de trabajo al interior de cada una de las unidades que conforman la APF, mediante las siguientes líneas de acción:

- La instalación de la infraestructura tecnológica gubernamental.
- La promoción y aplicación de la administración del conocimiento y la colaboración digital.
- El rediseño de procesos con tecnologías de información
- La mayor información y divulgación de los servicios y trámites electrónicos (e-Servicios).
- El Portal Ciudadano del Gobierno Federal .
- La ampliación de mecanismos como e-Democracia y participación ciudadana.
- La promoción de una política de información, comunicaciones y de organización para el gobierno digital³³⁰.

Para formalizar esta labor el 9 de diciembre 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, el CIDGE. La creación en forma permanente de dicha comisión tiene como fin promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, mediante la adecuada coordinación de las acciones que al efecto proponga la Secretaría de la Función Pública, con las dependencias de la Administración Pública Federal y, a través de éstas, con las entidades paraestatales³³¹.

³³⁰ México. Gobierno de la República. Estrategia de gobierno digital http://www.gobierno-digital.gob.mx/wb/gobDigital/gobD_GobiernoElectronico

³³¹ Secretaría de la función pública (SFP). Acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. DOF 9-diciembre-2005 <http://www.cidge.gob.mx/doc/acuerdocomis.pdf>



En este acuerdo, en el artículo primero de las disposiciones generales, se nos dice que Las TICs servirán como herramientas de apoyo para transformar la gestión pública; apoyar la profesionalización de los servidores públicos; reducir la corrupción y transparentar la función pública, hacerla más eficiente y ofrecer servicios electrónicos de mayor calidad a los ciudadanos, donde el Estado pueda ser un usuario activo de éstas y se incorpore de manera competitiva a nuestro país en la economía digital³³²;

Ahí mismo se recalca la importancia de que esta acción se lleve a cabo mediante la adecuada coordinación de las acciones que al efecto proponga la Secretaría de la Función Pública, con las dependencias de la Administración Pública Federal y, a través de éstas, con las entidades paraestatales.

Como ya dijimos la creación del CIDGE, tiene como objetivo “promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones en la Administración Pública Federal (APF)” y para ello se han establecido los mecanismos de coordinación entre las Dependencias y Entidades así como los siguientes grupos de participación: El Consejo Ejecutivo; Los Consejos Técnicos; Las Subcomisiones, y El Grupo Consultivo³³³. El Presidente de la Comisión es el Titular de la Secretaría de la Función Pública y su Secretario Ejecutivo es el Titular de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información.

³³² SFP. Acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. DOF 9-diciembre-2005 <http://www.cidge.gob.mx/doc/acuerdocomis.pdf>

³³³ SFP. Acerca de la CIDGE. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE). <http://www.cidge.gob.mx/>



Principales Funciones:

- Conocer las necesidades en materia de TIC en la APF y recomendar las acciones para su desarrollo;
- Apoyar los acuerdos orientados a la búsqueda de recursos económicos para el desarrollo de los proyectos, con las Dependencias y Entidades, organismos nacionales e internacionales, ya sean públicos o privados;
- Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración con los poderes federales; la Procuraduría General de la República; los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; así como con instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, a fin de propiciar el intercambio de información y experiencias, el análisis de problemáticas comunes y la realización de proyectos conjuntos en materia de Gobierno Electrónico y TIC;
- Proponer el establecimiento de una arquitectura tecnológica de la APF, con una visión orientada a la administración estratégica de servicios de TIC para definir y alinear los procesos del Gobierno Federal.
- Promover el establecimiento de mecanismos de interoperabilidad que permitan el aprovechamiento de las infraestructuras tecnológicas y de los procesos horizontales a través de la APF;
- Promover en las Dependencias y Entidades, de acuerdo con los resultados y acciones que le informe la Subcomisión de Firma Electrónica Avanzada, los mecanismos para facilitar la implementación, operación y la homologación de los procedimientos y tecnología de dicha firma;
- Promover entre las Dependencias y Entidades, de acuerdo con los resultados y acciones que le informe la Subcomisión de los Sistemas Automatizados de Control de Gestión, los



mecanismos para la aplicación de los criterios de interoperabilidad y los lineamientos para la estandarización de los sistemas automatizados de control de gestión y su comunicación a través del uso de medios electrónicos;

- Establecer el marco normativo que sea indispensable para su operación.³³⁴

En la primera reunión de la Comisión realizada el 1 de febrero pasado, el funcionario se enfatizó que el acuerdo ha dado origen a una "instancia estratégica" que apoya, orienta y armoniza las acciones para el desarrollo del gobierno electrónico en nuestro país, y promueve el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones en la Administración Pública Federal (APF)³³⁵.

La acción clave en este contexto ha sido la creación del El Portal Ciudadano el cual reúne en un solo sitio virtual los servicios y recursos informativos más relevantes del Gobierno Federal. El objetivo de este portal es convertirse en la única llave de acceso a la información, servicios y trámites electrónicos de las dependencias y entidades gubernamentales federales, estatales y municipales que más impacto tienen para el ciudadano³³⁶. Para facilitar su consulta este portal presenta de manera ordenada información clasificada por temas y necesidades del ciudadano.

Ahora, para alcanzar el objetivo de hacer más eficiente la gestión pública y ofrecer servicios electrónicos de mayor calidad a los ciudadanos se han incorporado las TICs y se ha generalizado el uso de la Internet en diferentes instancias gubernamentales y así mejorar y agilizar los trámites y servicios que se ofrecen. Al finalizar 2006 la ciudadanía tenía acceso a 1,876 trámites y

³³⁴Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE). Secretaría de la función pública. <http://www.cidge.gob.mx/>

³³⁵ política digital

³³⁶Gobierno de Mexico. Portal Ciudadano. Sitio Oficial del Gobierno de México. http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_paginaaltaresolucion#



servicios electrónicos gubernamentales, los cuales son proporcionados por las dependencias y entidades de la APF mediante los siguientes esquemas: portales de *internet*, centros de atención telefónica, kioscos y ventanillas de atención al ciudadano.

A continuación se presentan brevemente algunas aplicaciones electrónicas específicas y sus beneficios:

Compranet.- El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales. Es un sistema que simplifica y da transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Consiste en la automatización de las distintas etapas de dicho proceso, a través de la conexión por medio de computadoras y redes de datos, de las unidades compradoras y de los proveedores o contratistas. Fue desarrollado y es gestionado actualmente por la Secretaría de la Función Pública³³⁷.

Rupa.- El Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA), instrumento cuya función es lograr para las compañías que realizan trámites administrativos, adquieran un expedito acreditamiento de la personalidad jurídica ante la Administración Pública Federal. Al mes de junio de 2005, más de 1,200 personas contaban con este número de identificación, lo que representa 80 por ciento de la meta programada para 2005. El 4 de mayo de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establece el procedimiento y los requisitos para la inscripción³³⁸.

³³⁷ SFP. El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales Compranet. <http://web.compranet.gob.mx/>

³³⁸ SEGOB. BOLETÍN INFORMATIVO de la utilización por parte de la Secretaría de Gobernación del sistema electrónico para la inscripción de personas físicas y morales en el RUPA. <http://www.gobernacion.gob.mx/archnov/bolrupa.pdf>



DECLARANET.-El Sistema Electrónico de Declaraciones Patrimoniales (DECLARANET), para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, el cual permite capturar la información correspondiente a cualquier tipo de declaración y enviarla por medio de Internet, utilizando firma electrónica en sustitución de la autógrafa.

E- servicios

e5cinco.- Es un nuevo esquema para el pago de derechos, productos y aprovechamientos (DPA's), a través de Internet y de ventanilla bancaria, donde ya no se utilizan las formas fiscales. Surge el 22 de noviembre del 2004 como resultado del esfuerzo de dependencias y entidades para facilitar el pago y la realización de trámites o servicios, como por ejemplo: La constitución de sociedades y fideicomisos; el registro nacional de inversiones extranjeras; nacionalidad y Naturalización; etc. Participan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de economía, de gobernación, de comunicaciones y transportes entre otras³³⁹.

Trabajaen.- portal del Sistema del Servicio Profesional de Carrera que busca atraer a los mejores hombres y mujeres ofreciéndoles la posibilidad de desarrollar una carrera en el servicio público; ingresar y ascender en el gobierno con base en el mérito profesional y aportar con creatividad y profesionalismo sus mejores talentos para beneficio de la sociedad. Pertenece a la secretaria de la Función Pública³⁴⁰.

El portal www.micasa.gob.mx del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), favorece la adquisición de viviendas de interés social, por intercesión de mil

³³⁹e5cincohttp://www.sat.gob.mx/sitio_internet/e_sat/oficina_virtual/dpa/116_6790.html

³⁴⁰SFP. Servicio Profesional de Carrera <http://www.spc.gob.mx/>



desarrolladores. Además, el INFONAVIT ha establecido 120 kioscos a nivel nacional y un centro de servicio telefónico³⁴¹.

En el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en 2002, el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), operado por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), permite administrar las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos.

En la emisión de pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores se han logrado resultados importantes con el uso de la tecnología digital, la cual ha garantizado alta seguridad y rapidez en el proceso de expedición. Durante el primer semestre de 2005, se consolidaron los siguientes resultados: El tiempo de emisión de un pasaporte, a partir de la aprobación de los documentos requeridos, se redujo de 24 horas hábiles a 45 minutos en promedio, incluyendo la transacción de pago por *internet*.

d) TRAMITES CON EL GOBIERNO MEXICANO.

Se han logrado avances en la mejora de la realización de los trámites de la seguridad social para personas físicas y Morales. En México la instancia encargada es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Así se ha logrado la incorporación de unidades de medicina familiar En el Expediente Clínico Electrónico del IMSS, además de fortalecer el sistema de cita médica telefónica e *internet*, de otras dependencias de salud. También las empresas pueden llevar a cabo un control sobre la afiliación de los trabajadores de manera rápida y oportuna a través de IMSS desde su Empresa.

³⁴¹ BIN. <http://201.134.132.147/PortalMiCasa/ForwardIndex.jsp>



- Facilidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales a través de e-SAT y aumento en el número de declaraciones anuales.
- La conformación del Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS).
- establecimiento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)
- Federal de Acceso a la Información (IFAI), permite administrar las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos.
- facilita el pago de los servicios de la Comisión Federal de Electricidad de manera electrónica.
- posibilidad de potenciar el desarrollo de capacidades de más de 30,000 servidores públicos

5.6.2.- SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

Durante años era frecuente que los ciudadanos tuvieran que enfrentar una gran cantidad de trámites para abrir un negocio, por ejemplo. Esto suponía costos y pérdida de tiempo, además de que la complejidad, falta de claridad y discrecionalidad que caracterizaba a los distintos procedimientos abría la oportunidad para la corrupción o para “arreglar las cosas por fuera”. Al interior de las instituciones, los funcionarios debían concentrar su atención en el cumplimiento de regulaciones antes que dedicarse a desarrollar sus programas y ofrecer servicios de calidad a la sociedad. Por esta razón, como parte de la Agenda de Buen Gobierno se estableció el objetivo de lograr un marco regulatorio moderno, eficiente y efectivo que mejorara el control y la transparencia de la gestión gubernamental al tiempo que permitiera mayor flexibilidad en la provisión de servicios de mayor calidad a la ciudadanía y a sus empresas. Para lograrlo, se realizaron acciones de mejora al interior de las dependencias y



entidades de la Administración Pública Federal, así como en las regulaciones que afectaban directamente a los ciudadanos.

Al interior del gobierno se creó la Dirección General de Simplificación Regulatoria de la Secretaría de la Función Pública, que en el 2001 instauró una red de especialistas con el propósito de promover y coordinar la participación de las dependencias y entidades en la mejora de la normatividad que rige su operación. De igual manera, se implantaron mecanismos para recopilar y difundir la normatividad vigente para que los servidores públicos la conozcan y apliquen adecuadamente y así garantizar el apego a la legalidad en su actuación. Para apoyar estos esfuerzos, se desarrollaron las Herramientas de Simplificación Regulatoria (HSR) que sirven para difundir, racionalizar, simplificar, homologar y hacer más claras las disposiciones del gobierno federal³⁴².

A partir del 12 de mayo de 2006 y hasta el final de la actual administración, se aplica una moratoria regulatoria por medio de la cual se instruyó a las dependencias y organismos descentralizados a suspender la emisión de nuevas regulaciones y trámites para favorecer la competitividad del país en temas como comercio exterior, salud, transporte, trabajo y previsión social, migración y seguridad social.

Las HSR han fomentado la transparencia, el acceso a la información, la simplificación normativa, la reducción de costos, la certeza jurídica para los servidores públicos y ciudadanos, así como a la agilización de la gestión diaria del Gobierno Federal. A la fecha se han analizado 20,595 disposiciones, mejorado 11,272 y eliminado 9,323, con los consecuentes ahorros en términos de costos y tiempo.

³⁴² VALDOVINOS CHAVEZ, Carlos, *Un gobierno con mejora regulatoria*, Secretaría de la Función pública, México. Pág. 11



a) SISTEMA DE APERTURA RÁPIDA DE EMPRESAS (SARE)

Este sistema fue creado en el 2002 para facilitar la creación de nuevos negocios al reducir el tiempo de apertura a 72 horas, de manera que se fomente la inversión productiva y la creación acelerada de empleos. La iniciativa se enfoca en disminuir de forma significativa los plazos de autorización, prevenir la corrupción e imponer menores costos para el gobierno y para el ciudadano. Para lograrlo, el SARE se apoya en la colaboración estrecha y voluntaria entre los gobierno federal, estatales y municipales.

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial realizado en el 2005, los trámites para crear un nuevo negocio en México requerían, en promedio, 58 días. Gracias al SARE, para el 2006, en 102 de los principales municipios del país ya es posible abrir un negocio en menos de 72 horas. El sistema ha permitido la apertura de 75 mil 168 nuevas empresas que han generado 194 mil 577 empleos y que involucran una inversión aproximada de 12,500 millones de pesos.

b) LAS NORMATECAS

La Normateca Federal es un sistema de Internet que registra y pone al alcance de todos los funcionarios federales las disposiciones vigentes y actualizadas que emiten las dependencias globalizadoras y aquellas específicas de cada sector de la Administración Pública Federal, clasificadas y agrupadas por temas como presupuesto, planeación, adquisiciones, obra pública, entre otros.

Para junio de 2006, la Normateca Federal había registrado 1,607,030 consultas y contaba con 9,584 usuarios registrados. Además, el portal incluye una base de datos con 118 prácticas



exitosas de Mejora Regulatoria en el gobierno federal. Adicionalmente, se ofreció apoyo a cada institución para que desarrollaran Normatecas Internas que almacenaran el marco normativo emitido dentro de ellas sin que esto implicara un costo adicional.

c) COMITÉS DE MEJORA REGULATORIA INTERNA (COMERIS)

Pobres serían los resultados si el enfoque fuera sólo ordenar el inventario de disposiciones existentes y no se complementara con los mecanismos necesarios para limitar su crecimiento desordenado. Con este propósito se instalaron los COMERIS en cada institución. Estos Comités se conforman tanto por usuarios como por emisores de normatividad.

El propósito es establecer esquemas “inteligentes” de regulación que complementen el papel realizado por las áreas jurídicas y las contralorías de cada dependencia o entidad. A través de los COMERIS se ha logrado racionalizar la emisión de disposiciones gracias a la simplificación, mejora y desregulación de la normativa interna con el consecuente incremento de su calidad.

d) METODOLOGÍA DE LENGUAJE CIUDADANO

La buena comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, la transparencia y la rendición de cuentas son tres elementos que contribuyen a recuperar la confianza social en las instituciones públicas. Por esta razón se lanzó una iniciativa para asegurar que, en los documentos dirigidos a la ciudadanía, se emplee un lenguaje simple, claro y directo, que permita a los receptores concentrarse en el mensaje que se desea comunicar de manera que lo comprendan a cabalidad.



La simplificación del lenguaje abarca desde documentos normativos como leyes, reglamentos, formatos de trámites, hasta los comunicados que se envían a las personas para transmitir o notificar información sobre asuntos particulares. En este sentido, se creó una Red de Lenguaje Ciudadano, integrada por especialistas de diversas disciplinas y sectores profesionales del país. La meta para el 2006 es dejar un mecanismo de Lenguaje Ciudadano implantado en cuando menos cinco instituciones de gobierno y capacitar a más de 10,000 servidores públicos por medio de talleres sobre las normas y principios del lenguaje simplificado. No obstante la meta, para este año se habrá capacitado a un total de 26,510 personas en el uso de la metodología.

5.7.- PERÍODO DE 2007-2012

El Gobierno electrónico tiene una gran relevancia en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y que dirige al presente sexenio. Esto lo constatamos en el Eje Rector 5. Democracia efectiva y política exterior responsable, en el objetivo 4 de la estrategia 4.1, que a la letra dice: Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicaciones para la gestión pública.

Para lograr alcanzar esta meta, el gobierno del presidente Felipe Calderón ha establecido una Agenda de Gobierno Digital (AGD) que vendrá a apoyar al Programa de Mejora de la Gestión (PMG)³⁴³, la cual tiene como objetivo Aprovechar las tecnologías de la información y comunicaciones en la mejora de la gestión interna de la Administración Pública para otorgar mejores servicios,

³⁴³ Secretaria de la función pública. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 agosto de 2008. p 55. http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/templates/32/3/images/programa_especial_mejora_gestion_2008-2012.pdf



facilitar el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia y fortalecer la participación ciudadana³⁴⁴. Con el fin de acercarnos más a la SI, la Secretaría de la Función Pública (SFP) elaboró esta iniciativa la Agenda de Gobierno Digital y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación 16 de enero de 2009³⁴⁵. La misma, con el fin de otorgar mejores servicios, facilitar el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia, y fortalecer la participación ciudadana.

5.7.1.- AGENDA DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

El objetivo principal de dicha estrategia es consolidar el desarrollo del Gobierno Digital a través de la coordinación entre los actores que participan en el aprovechamiento de las TIC a nivel nacional, incluyendo las dependencias y entidades de la APF, la industria y la academia, los poderes de la unión y la sociedad en general.

Hay algo importante de resaltar que en la visión de esta agenda persigue en la que se nos dice que México “es una sociedad de la información y del conocimiento competitiva”, situación muy contraria de lo que dicen muchos estudiosos, quienes consideran que apenas se va en esa dirección. El hecho de que la política pública tenga como uno de sus ejes fundamentales el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, no quiere decir que ya seamos una SI. Y menos una SC.

³⁴⁴ Gobierno federal. Secretaria de la Función Pública. agenda de gobierno digital. p.13. 42 p. ,2008. http://www.cidge.gob.mx/doc/Ag_GD_VF_281108.pdf

³⁴⁵ Secretaria de la función pública. “Publica SPF Agenda de Gobierno Digital, para mejorar eficiencia gubernamental y avanzar hacia la “sociedad de la información”
[Http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/sfp/comunicado_160109](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/sfp/comunicado_160109)



Tres son los elementos que conformaran el Modelo de gobierno digital para México agrupándolos en seis niveles fundamentales por los que se gestionaran los trámites y servicios gubernamentales desde su creación hasta llegar al usuario. Serán: a) Operación gubernamental interna (1: PND, PMG, programas sectoriales, planes estatales y municipales, estrategias de gobierno digital; 2: infraestructura y recursos humanos; 3: procesos gubernamentales de atención; 4: trámites y servicios digitales), b) Ventanilla de atención (5: canales múltiples de entrega) y c) Los usuarios (6: ciudadanos y empresas).

a) Estrategias Y Líneas De Acción

1. Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia operativa del gobierno. Las líneas de acción irán enfocadas a reducir costos y aumentar su eficiencia y ver los procesos desde el punto de vista del ciudadano (cliente),
2. Determinar, planear y ejecutar proyectos y procesos estratégicos del gobierno federal mediante la innovación tecnológica y aplicación de mejores prácticas. Las líneas de acción se dirigen al desarrollo y la operación de los sistemas de información y procesos digitales Construir una base de conocimientos y soluciones tecnológicas que permitan la consulta y el intercambio de mejores prácticas de TIC del gobierno, contemplando la investigación y la evaluación.
3. Elevar el grado de madurez de Gobierno Digital en las instituciones y con ello, el nivel de competitividad del gobierno. Las instituciones gubernamentales en México tienen ya un importante avance en materia de desarrollo tecnológico; sin embargo, es necesario integrar y administrar



los diferentes componentes de TIC para garantizar su alineación a la planeación estratégica de las instituciones.

4. Asegurar la administración y operación de TIC a través del establecimiento de un marco normativo. Las líneas de acción se enfocaran en el marco con el fin de dar validez y certeza jurídica al uso y aprovechamiento de estas tecnologías al interior de las dependencias.
5. Promover la digitalización de trámites y servicios gubernamentales integrados para facilitar el acceso al ciudadano. Las líneas de acción se encaminaran a proporcionar trámites y servicios digitales de manera que sean más accesibles, eficientes en costo y menos susceptibles a la corrupción.
6. Fortalecer las funciones y competencias de los titulares de las áreas de TIC para reforzar su participación en la planeación estratégica de su institución con un enfoque ciudadano. Las líneas de acción tiene como eje central a los líderes de las tics el objetivo de permitirles participar activamente en la planeación estratégica de sus instituciones y para mejorar la calidad de los servicios al ciudadano.
7. Promover el desarrollo del Gobierno Digital mediante la vinculación con los gobiernos y organismos nacionales e internacionales, la industria, la academia y la sociedad. Las líneas de acción se evocaran en buscar la colaboración de todos los sectores de la sociedad mexicana así como también de organismos internacionales que contribuirá a la transformación de las instituciones gubernamentales.



Actualmente, casi un cuarto de la población en México accede a Internet mediante cafés Internet, centros comunitarios digitales e incluso un sector todavía reducido a través de servicios de banda ancha en sus hogares y oficinas. La avidez por encontrar información, trámites y servicios de calidad crece exponencialmente en la sociedad mexicana, en consecuencia, uno de los objetivos de la AGD es aumentar la cantidad de trámites y servicios digitales para lo cual la integración entre las instituciones gubernamentales será fundamental. En este contexto, *Los Trámites y Servicios Digitales* se representan en el cuarto nivel y están constituidos por las aplicaciones y procesos automatizados que hacen un uso intensivo de las TIC para eficientar el quehacer gubernamental.

b) Resultados favorables:

La medición del nivel de madurez en gobierno digital del presente año, arrojó resultados positivos, aunque se debe esperar mucho más todavía. Este estudio se realizó mediante la aplicación de un cuestionario a las dependencias y entidades de la APF durante los meses de febrero y marzo de 2009. El cuestionario se basó en el modelo propuesto por las Naciones Unidas para medir el avance en Gobierno Digital. En dicho cuestionario el responsable del área de TIC tuvo la oportunidad de seleccionar la respuesta que más describiera la situación que pasaba su dependencia en este tema. De 201 instituciones, 41 tienen nivel alto, que corresponde al 20% de las mismas. La mayor parte, 112 dependencias, que representan el 51% del total, manifiestan un nivel medio de maduración. Si el análisis es por instancia, la secretaria de hacienda y crédito público fue la de mayor madurez y la última en este rango fue la de reforma agraria³⁴⁶. Con base en los

³⁴⁶ SFP. Reporte ejecutivo madurez en Gobierno digital 2009. U. de gobierno digital. julio de 2009. http://www.cidge.gob.mx/doc/Rep_Ej_Mad09DGD.pdf



resultados obtenidos por las instituciones, se elaborará un reporte de áreas de oportunidad en especial para las 41 instituciones con un nivel de madurez bajo. Por tanto se espera una mejor posición para México en los rankings de evaluación futuros, aunque la más importante es la posición que le otorgue la sociedad mexicana situación que no ha sido contemplada en ninguna evaluación hasta el momento.

Este esfuerzo ha dado muy buenos frutos. El reporte "Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World"³⁴⁷, anteriormente llamado "Global E-Government Report", coloca a México en el lugar 20 de un total de 198 países dentro del ranking mundial de Sitios de Internet Gubernamentales, escalando 30 posiciones más respecto al mismo estudio publicado el año pasado. Este análisis forma parte de una serie de estudios Governance studies que impulsa 'The Brookings institution', una institución independiente sin ánimo de lucro que tiene como objetivo la investigación en políticas públicas innovadoras. Por tanto se han dado grandes avances en esta materia.

c) RECONOCIMIENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES PARA EL E-GOBIERNO MEXICANO

El gobierno electrónico ha sido fundamental en la construcción de un gobierno competitivo y eficiente, pero sobre todo capaz de generar, a costos cada vez menores, una respuesta satisfactoria a las expectativas y demandas de la ciudadanía. En lo que va de esta administración, los logros y avances de las

³⁴⁷ Darrell M. West. Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World, 2008. Governance Studies at Brookins. 30 p. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/0817_egovernment_west/0817_egovernment_west.pdf



dependencias y entidades de la APF en materia de tecnología de información y comunicaciones, han situado al Gobierno Digital de México en una mejor posición en el contexto internacional.

El Portal Ciudadano fue ganador del Premio Reto Estocolmo 2003-2004 en la categoría de gobierno electrónico. Para facilitar su consulta este portal presenta de manera ordenada todos los recursos informativos, servicios y trámites gubernamentales de más alto impacto, clasificándolos por temas y necesidades del ciudadano.

La Organización para las Naciones Unidas entregó el 23 de junio de 2005, en el marco del Día del Servicio Público, entrego al Gobierno de México, a través de la Unidad de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Función Pública, el prestigiado Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2005 por la Estrategia de Gobierno Digital de la Agenda de Buen Gobierno por los logros obtenidos en la actualización de la forma de dar servicio mediante el uso de métodos electrónicos. En diciembre del mismo año, este organismo ubica a nuestro país en el sitio 31 de entre 191 países evaluados del El Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno 2005, Además, lo coloca en el décimo primer lugar en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea; en sexto lugar en e-Participación; y reconoce que México es una de las 10 naciones que ha progresado de manera más efectiva y rápida en sus estrategias de e-Gobierno.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentó En septiembre de 2005, un reporte para analizar el éxito y los desafíos del gobierno electrónico en el contexto nacional, e identifica a México, en tan solo cuatro años de esfuerzos conjuntos, como uno de los líderes en el mundo en materia de servicios gubernamentales en línea.



Así mismo, en el estudio "Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences 2005", publicado por la importante firma consultora internacional Accenture", México fue clasificado en el lugar 14 entre los países evaluados, considerando que el grado de madurez de su estrategia de gobierno electrónico, siendo uno de los países que han hecho un progreso constante en los últimos años.

En enero del 2008, Naciones Unidas publicó el reporte de los 192 países miembros que fueron evaluados sobre el tema de Gobierno Electrónico, denominado *E-Government Survey 2008, "From e-Government to Connected Governance"*. En este reporte, México está ubicado en la posición 37 (0.5893 puntos) de la evaluación general, ocupando el lugar 14 (0.7057 puntos) en el apartado de madurez de servicios electrónicos y en el apartado de e-participación ocupa la posición 7 (67.35 puntos). Con estos resultados, México se posiciona además como el líder en América Latina respecto al desarrollo del Gobierno Digital³⁴⁸.

Uno de los logros alcanzados hoy en día es el tratar de construir Bases sólidas para el desarrollo de Sitios de Internet del Gobierno Federal y con ello mejorar la posición que se le ha otorgado a México en el ranking de e gobierno a nivel mundial. Los primeros pasos en esa dirección ya fueron dados, la creación de plantillas universales para Dependencias Federales y que permitirá la homologación de Sitios del Gobierno Federal³⁴⁹.

³⁴⁸http://www.cidge.gob.mx/doc/Ag_GD_VF_281108.pdf p.12

³⁴⁹ Presidencia de la República. Sistema Internet de la Presidencia <http://www.sip.gob.mx/sala-de-prensa/76-presentacion-manual-de-imagen>. Presentación del Manual de Imagen y la Guía para el Desarrollo de Sitios Web.



5.8.- SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

La calidad del gobierno depende de la calidad de su gente. Alrededor del mundo se ha demostrado la relación positiva entre la existencia de una función pública profesional y los niveles de confianza social, eficiencia y eficacia gubernamental. Esto también se relaciona con menores grados de corrupción y con un crecimiento económico más acelerado y sostenido.

A pesar de los avances en la Administración Pública Mexicana en los programas de modernización antes mencionados, se buscaba el establecimiento de un servicio civil de carrera el cual, en su momento representaba un retraso de más de un siglo con respecto a países como Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Alemania, con un retraso de décadas con respecto a países de América Latina, como Chile, Brasil, Costa Rica, Honduras y República Dominicana.³⁵⁰ En la actualidad muchos de los países antes mencionados se encuentran en un momento de revisión y renovación de sus servicios civiles de carrera, y en el caso de los países latinoamericanos su situación es de rediseño, extensión o flexibilización.

Las razones por las cuales no se había podido establecer un servicio civil de carrera eran de tres tipos básicamente: razones políticas, jurídicas y administrativas. Para este estudio solo analizaremos las razones jurídicas y administrativas. En lo que se refiere a las razones jurídicas, pues específicamente se daba por la gran confusión misma que era originada por la extensa existencia de ordenamientos jurídicos y la gran diferenciación sobre la situación de los servidores públicos, de acuerdo al artículo 123 de

³⁵⁰ ARELLANO GAULT, David, ¿Por qué un servicio Profesional de carrera es importante para una democracia, Los retos del servicio civil en México, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, Núm. 1 México, 2002, pág. 59.



la Constitución y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado³⁵¹.

Con respecto a las razones jurídicas, las cuales guardan una relación directa con la legislación laboral burocrática prevaleciente, su enorme confusión por la existencia de múltiples ordenamientos jurídicos y marcada diferenciación sobre la situación de los servidores públicos, de acuerdo con lo que señala el artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, han sido también razones claves para que no se haya instituido el servicio civil de carrera

Por otra parte, otro elemento que forma parte de la problemática existente es que hay un régimen particular para los diferentes tipos de servidores públicos, hay uno para las fuerzas armadas, otro para los empleados bancarios, obviamente de los bancos que todavía son del Estado, para los miembros del Servicio Exterior, marina nacional, etc. Tal existencia de normas es propiciada por la propia normatividad en la materia, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional establece que ciertas dependencias de la Administración Pública Federal se regirán por sus propias leyes, tal es el caso de la secretarías de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional y Marina así como el Ministerio Público y la Policía Judicial; la fracción XIII-Bis señala lo mismo, en cuanto instituciones que prestan el servicio de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional. Esta situación se repite para el caso de órganos desconcentrados como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) u órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral.. Para dar una idea de la existencia de diversos ordenamientos jurídicos que

³⁵¹ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, 1.^a ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. Pág. 104



regulan la función pública, a continuación se enuncian algunos de los más significativos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 123 constitucional. *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)* 5 de febrero de 1917.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional. *D.O.F.* 28 de diciembre de 1963.

- Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del artículo 123 apartado A. *D.O.F.* 1º de abril de 1970.
- Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (trabajadores bancarios). *D.O.F.* 30 de diciembre de 1983.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. *D.O.F.* 28 de mayo de 1976.
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Área Mexicanos. *D.O.F.* 12 de diciembre de 1942.
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México. *D.O.F.* 24 de diciembre de 1984.
- Ley de Ascensos de la Armada de México. *D.O.F.* 14 de enero de 1985.
- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Área Mexicana. *D.O.F.* 7 de enero de 1956.



- Ley de Recompensas de la Armada de México. *D.O.F.* 14 de enero de 1985.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. *D.O.F.* 31 de diciembre de 1975.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano. *D.O.F.* 4 de enero de 1994.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. *Diario Oficial de la Federación* 13 de marzo del 2002. México 2002.
- Reglamento de Vacaciones del Ejército y Fuerza Área Mexicanos. *D.O.F.* 2 de abril de 1984.
- Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal. *D.O.F.* 17 de mayo de 1993.
- Reglamento de Estímulos Sociales y Económico de la Policía Judicial Federal. *D.O.F.* 26 de marzo de 1993.

Además de las Leyes Orgánicas, Estatutos y Reglas que regulan a los organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados en materia de administración de recursos humanos, habría que mencionar a los de los estados de la República, para lo cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 71, fracción III, que es competencia de los estados iniciar leyes y decretos. A su vez, el artículo 73, fracción X, fija como facultad del Congreso la expedición de leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, y el párrafo segundo de fracción VIII del artículo 115 determina que las relaciones de trabajo entre municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, con base



en lo dispuesto en el mencionado artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias; y con mayor precisión el artículo 16 constitucional, en su fracción VI, indica que “las relaciones de trabajo entre estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas, los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias,...”. Derivado de lo anterior, los Congresos de los estados han expedido diversos ordenamientos en los que se regulan las relaciones laborales con sus servidores públicos. Los cuales desafortunadamente, en su mayoría están hechos con criterios muy particulares y dispares, por lo que existe la situación de que no se apegan a los principios que dicta el apartado B del artículo 123 constitucional.

Sobre las razones administrativas, habría que decir que están ligadas a la falta de una cultura administrativa basada en la eficiencia, eficacia, calidad en el servicio y apertura a la opinión ciudadana. Por el contrario, la Administración Pública ha adquirido una imagen de desprestigio creada por la corrupción, la ineficiencia, el autoritarismo, el nepotismo y el patrimonialismo. Términos contrarios al espíritu de un servicio civil de carrera.

Los medios por lo que se accede a la Administración Pública y la posición política de una gran parte de los servidores públicos también generan disfunciones de tipo administrativo. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de todos los niveles, con el costoso aprendizaje que se transforma en acciones ineficaces y malos resultados para la ciudadanía.

Por otra parte, también está el mecanismo de evaluación sobre el desempeño de los servidores públicos, que en la mayoría de las veces es aplicado por los jefes inmediatos, dejando de lado



procedimientos claros y objetivos que efectivamente demuestren la capacidad o incapacidad de los servidores públicos.

De acuerdo con lo que señala el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, si bien es difícil cuantificar el tamaño del problema de la corrupción en México, ya que no se han hecho estudios al respecto, sí existen algunos indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo. En efecto, el Banco Mundial estima que representa el 9% del PIB nacional, además de haber una fundada percepción en la opinión pública de que existe corrupción y de que ésta genera ineficiencias en la actividad pública y servicios de baja calidad; por lo que se trata de un fenómeno de magnitud importante.

Otras de las prácticas que existen en el personal que se desarrolla en la Administración Pública y que no percibe sueldos elevados es que cuenten con dos o más fuentes de ingreso adicionales, a veces dentro de la propia Administración Pública, lo que trae como consecuencia que no desarrollen de manera óptima la funciones que debiesen cumplir, y no tengan un verdadero compromiso con la institución.

También se carece de un sistema de desarrollo del servidor público dentro de las organizaciones. Esto significa que no existe un sistema que califique y reconozca la trayectoria del servidor público, sobre todo si éste ha adquirido mayores conocimientos o habilidades dentro de la función que desempeña, que le permita ir ascendiendo a niveles superiores. La ausencia de instrumentos objetivos de evaluación del desempeño también cancela la posibilidad de promover a las personas a puestos superiores. El sistema no está basado en el mérito sino en la lealtad personal.



Por último, está la inexistencia de metas y cooperación intersecretariales. En las oficinas públicas no suelen establecer vínculos formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propósitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria. Al mismo tiempo, esa preferencia por la exclusividad cuando por el aislamiento tiene su correlato en el trato generalmente discreto cuando no secreto, de la información que se produce en cada una de las dependencias. De tal forma, que la competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos de gobierno, incluso dentro de una sola dependencia (MERINO, 1996: 13-14).

Dentro de la reforma, de la administración pública en México fue la necesidad de poner en marcha un servicio civil de carrera³⁵². De igual forma la propuesta incluyó la necesidad de revisar los sistemas y rediseñarlos procurando la eficiencia, a la vez que reestructurar áreas que funcionen también de manera eficaz, de igual forma, se propuso poner en marcha planes de desarrollo profesional que vuelvan atractiva la carrera en el sector público y planes de capacitación para que los funcionarios se desarrollen, se preparen mejor y de manera similar a como ocurre con el sector privado³⁵³.

³⁵² El 10 de abril del 2003, el DOF, publica, el decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y que entró en vigor el 07 de octubre del mismo año.

³⁵³ PARDO, María del Carmen, Propuesta del gobierno de Fox para reformar la Administración Pública . *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004. Pág. 8 y 9



El Servicio civil de carrera se entiende, como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

La ley de Servicio Profesional de Carrera está concebida como una herramienta para la administración de personal en la administración pública que garantice el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servicio público a través del mérito y la evaluación permanente de su desempeño en un marco de transparencia y legalidad³⁵⁴. El Sistema del servicio profesional de carrera establece como misión el buscar, atraer, motivar, desarrollar y retener a los mejores, hombres y mujeres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite con la mayor eficacia³⁵⁵.

Conforme a la actual Estrategia para la Innovación y Calidad gubernamental, la llamada agenda del buen gobierno tiene como meta principal el de crear los sistemas y condiciones que permitan atraer, motivar, capacitar a los mejores hombres y mujeres en el servicio público, es decir lo que es profesionalizar la tarea de los servidores públicos, para que los recursos humanos de la Administración Pública impulse un cambio, a través de un enfoque de innovación, calidad y compromiso a través de valores éticos.

En México, salvo notables excepciones, era común que la administración de recursos humanos se limitara al registro del personal, al pago de sueldos y al cálculo de prestaciones. El ingreso y la promoción de los funcionarios dependían de sus relaciones personales y de criterios políticos o extra administrativos. A esto se aunaba la ausencia de incentivos al

³⁵⁴ MENDEZ, José Luis, “Retos inmediatos del Servicio Profesional de Carrera”. *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. 1, Núm. 1, 2004. pp. 5-12

³⁵⁵ *Idem*



buen desempeño y la falta de reconocimiento social a la labor de los funcionarios públicos.

Para revertir esta situación, se implantó un nuevo modelo de gestión de los recursos humanos que permitiera la profesionalización de los funcionarios federales. En este sentido, en el 2002 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que garantiza un desarrollo profesional basado en el mérito y las capacidades del personal, así como la igualdad de oportunidades para ingresar y ascender en el servicio público.

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) abarca 42,944 puestos de la Administración Pública Federal Centralizada (16 dependencias y 59 órganos desconcentrados), de los niveles de Director General a Enlace³⁵⁶. El diseño del Servicio considera siete subsistemas que, de acuerdo con los tiempos que prescribe la Ley, deben estar operando en octubre del 2006³⁵⁷:

- Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- Subsistema de Ingreso.
- Subsistema de Desarrollo Profesional.
- Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- Subsistema de Separación.
- Subsistema de Control y Evaluación.

El subsistema de Planeación se administran los recursos humanos de manera ágil, y se integra un banco de talentos de los servidores de carrera. Se pretende plantear de forma integral, conocer cuantitativa y cualitativamente las necesidades de los recursos de la administración pública federal y generar

³⁵⁶ DE LA FUENTE PANTOJA, Luis, *Un gobierno profesional*, secretaria de la función pública.2003.

³⁵⁷ DELGADO MESTA, Jesús, “Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 1, núm. 1, México, 2002, pp. 18-22



información, para el adecuado desempeño de los demás subsistemas.

El subsistema de ingresos, se plantea de tres formas: ingreso al sistema de personas que actualmente ocupan cargos en la administración pública federal y que deseen ocupar sus mismos puestos; ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes que se generarían a partir de la entrada en vigor de la ley y que serían evaluados por los comités técnicos de profesionalización y selección y por último, ingreso al sistema para los niveles de enlace a través de ferias de reclutamiento en coordinación con instituciones educativas.

El de desarrollo profesional, cada funcionario estaría en la posibilidad de trazar su plan de carrera en base a la orientación general de la APF, su movilidad y ascenso, que se daría en diferentes direcciones: al interior de las dependencias, entre dependencias, con otras instituciones públicas y privadas, con distintos ordenes de gobierno y con otros sistemas de de carrera por medio de convenios.

El de capacitación y certificación de capacidades, se prevé crear un perfil de puestos con base en el modelo de competencias que incluya tres bloques de capacitación: desarrollo de capacidades de visión de gobierno, gerencial y técnica.

El de evaluación de desempeño, mediante este se establecen los siguientes mecanismos: evaluación de competencias al menos cada cinco años, pudiéndose llegar incluso al despido si no se acreditan las evaluaciones en dos eventos consecutivos; evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa o grupo en función de metas concertadas y como condición para pagos extraordinarios.



El de reubicación y separación que contempla mecanismos de reubicación y separación en un contexto de respeto y transparencia.

El SPC tiene como propósito lograr una función pública neutral y profesional a la altura de la democracia que los mexicanos nos hemos dado. Algunos avances importantes al mes de septiembre del 2006 son los siguientes: se han publicado más de 5,800 vacantes a concurso abierto y público, por medio de las cuales se han ocupado más de 2,900 puestos; otros 980 concursos se encuentran todavía en proceso.

A continuación describo cuatro herramientas que han sido fundamentales para consolidar el Servicio Profesional.

Trabajaen.gob.mx

Uno de los retos fundamentales para la implantación del SPC era desarrollar la capacidad para realizar miles de concursos cada año, sin que esto se convirtiera en una tarea que consumiera una cantidad excesiva de tiempo y recursos. Por ello, después de analizar diferentes experiencias internacionales exitosas, se consideró necesario crear un mecanismo que facilitara e hiciera más rápida la revisión de las currículas de los candidatos y que pudiera cotejarlas con el perfil de la persona requerida para el puesto de trabajo. Con este propósito se diseñó el portal electrónico Trabajaen (www.trabajaen.gob.mx), a través del cual se publican las convocatorias y los interesados se postulan para concursar en las vacantes disponibles (ver la figura).

El portal ha facilitado la difusión de las convocatorias, además de ofrecer información oportuna a los interesados sobre el desarrollo de los concursos y transparentar los resultados de los



mismos. De abril de 2004 a septiembre de 2006 se captaron más de 1,344,000 solicitudes y se registraron más de 247,647 aspirantes a través del sitio www.trabajaen.gob.mx.

@Campus

Uno de los principios centrales del SPC es el desarrollo permanente de las capacidades de los funcionarios que se incorporarán o que ya son parte del sistema de carrera. Por esta razón, dentro del subsistema de capacitación, se diseñó el portal educativo @Campus México (www.campusmexico.gob.mx), el cual fue lanzado en octubre del 2004. Su propósito es apoyar el fortalecimiento de las capacidades gerenciales de los servidores públicos por medio de una herramienta electrónica innovadora y amigable, que utiliza tecnología educativa de vanguardia y de alta calidad. De octubre 2004 a agosto de 2006 se han autorizado más de 154 planes de estudio en línea de 17 instituciones educativas públicas y privadas de México y el extranjero. Además, se han impartido 69,086 cursos a un total de 30,000 servidores públicos inscritos de todo el país y algunos del extranjero. Los cursos tienen una duración mínima de 20 horas y un precio uniforme de 90 dólares cada uno. De esta forma, la capacitación resulta menos costosa, se evita distraer al personal de sus responsabilidades sustantivas y se ofrece una oferta amplia de opciones que sirven para satisfacer las necesidades particulares de cada persona.

RHNet

RHNet es un sistema integral de recursos humanos en línea a través del cual las dependencias administrarán los 7 subsistemas del SPC, lo que permitirá hacer más objetiva, transparente, ágil y uniforme su operación. Se trata de una base de datos que permite compartir la información entre todas las dependencias e instituciones que forman parte del Servicio Profesional.



Los avances registrados en este programa durante el primer semestre del 2006 señalan que se ha capturado la información de las 75 dependencias u órganos en materia de estructuras y diagnóstico para la certificación de capacidades y se han ingresado los datos de 37,410 servidores públicos susceptibles a ser incorporados al SPC, por lo que ya pueden realizar los trámites y procedimientos necesarios a través del sistema.

Metateca Digital

Uno de los objetivos del SPC es asegurar el buen desempeño del personal para generar resultados y beneficios concretos a la sociedad. Por eso, la permanencia de los funcionarios de carrera depende de valorar cuánto han contribuido para llevar a cabo los objetivos institucionales.

La Metateca Digital es una base de datos que permite alinear las metas individuales con los objetivos institucionales y las políticas públicas. En junio de 2006 concluyó el proceso correspondiente a 2005, con la evaluación de 34,059 servidores públicos. Esto se logró con el registro de 5,626 metas institucionales, 1,443 metas de desempeño colectivo y 88,621 metas individuales.



CAPITULO VI

MODELOS DE EVALUACION DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



CAPÍTULO VI

MODELOS DE LA EVALUACION DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

6.1.- Consideraciones Previas; 6.2.- Concepto de Evaluación; 6.3.- Sistemas de Calidad; 6.4.- Sistemas de aseguramiento de la Calidad; 6.4.1- Certificación y Autoevaluación; 6.5.-ISO; 6.5.1.- Concepto; 6.5.2.- NORMAS ISO 9000; 6.5.3.- Origen y Desarrollo; 6.5.4.- La Certificación de la Calidad según las Normas ISO 9000; 6.6.- Norma UNE-EN-ISO 9004-2 1991; 6.6.1.- Definición; 6.6.2.- Origen y Desarrollo; 6.7.- Modelos de Evaluación; 6.8- Modelo EFQM de Excelencia; 6.8.1.- Definición; 6.8.2.- Origen y Desarrollo; 6.8.3.- Estructura; 6.8.4.-El Modelo EFQM en la Administración Pública Española; 6.8.4.1.-Comunidad de Madrid;6.8.4.2.- Ayuntamiento de Alcobendas; 6.8.4.3.- Otros casos; 6.9.- El Marco Común de Evaluación (CAF); 6.9.1.-Definición; 6.9.2.- Origen y Desarrollo; 6.9.3.- Estructura; 6.9.4.- El Modelo CAF en España; 6.10.- Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM); 6.10.1.- Definición; 6.10.2.-Origen y Desarrollo; 6.11.-Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión; 6.11.1.- Definición; 6.11.2.-Origen y Desarrollo; 6.11.3.- Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ); 6.11.4.-Iberqualitas; 6.11.5.- Premio Iberoamericano de la Calidad; 6.10.2.- Objetivos; 6.11.6.- Estructura; 6.12.- Modelo de Calidad INTRAGOB

6.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

La evaluación no es un control de legalidad, ni una auditoría, ni una investigación, ni un seguimiento; aunque está relacionada con estas técnicas y puede integrarlas. La evaluación tampoco debe ser un mero trámite adicional, mas burocracia. Ni trata solo de medir. Y debe ser especialmente cuidadosa en la definición de indicadores válidos.



La manera de saber si una organización sigue parámetros de Calidad se puede saber de distintas formas, pero son dos con sus respectivos programas y reglamentación, sobre la cuales hablaremos en este capítulo por ser los utilizados en las administraciones en España y México. Estas formas son mediante la evaluación y/o autoevaluación y la certificación.

6.2.- CONCEPTO DE EVALUACIÓN

La evaluación se define como una forma de investigación aplicada que proporciona de manera válida y fiable datos e información en que apoyar un juicio de valor sobre los resultados de una actuación para que sirva de base en la futura toma de decisiones. Se requiere de una evaluación profesional y técnica para una Administración actual que debe rendir cuentas sobre la eficacia y eficiencia de los servicios que le proporciona al ciudadano.

Lo que se espera al final, es que los resultados que arroje la evaluación permita adoptar importantes medidas en la organización, como aplicar incentivos y dar una mayor transparencia a los resultados de cada órgano y un continuo estímulo a los funcionarios para alcanzar mayores cotas de eficiencia.

La evaluación del rendimiento de unidades orgánicas y la evaluación del desempeño de los empleados, son cuestiones que centran la preocupación de muchas administraciones. Las tendencias actuales, a la vista de las experiencias, se orientan en dos direcciones: 1.- La evolución del desempeño de los directivos, vinculada al cumplimiento de objetivos y 2.- la evaluación del rendimiento de unidades o equipos de trabajo. Se tiende por lo



tanto, a excluir los sistemas de evaluación individual generalizada considerados pocos eficaces y difícil aplicación³⁵⁸.

Uno de los errores de los gestores ha sido confundir el medio: Aplicar el sistema de evaluación, con el fin: mejorar la productividad, dando por supuesto que la simple aplicación del sistema de evaluación producirá sin más los resultados esperados.

La evaluación es una necesidad dialéctica de la gestión. No es posible gestionar racionalmente ni gestionar sin el conocimiento de lo que se está haciendo y se está logrando. La evaluación se ha convertido en un elemento imprescindible en el diseño y puesta en marcha de cualquier programa o servicio público. La correspondencia entre un servicio y la unidad y organismo que lo presta puede y suele ser particularmente estrecha y por tanto, la evaluación de un servicio puede aproximarse metodológicamente a la de aquella, esto es, puede utilizar modelos concebidos en principio para la evaluación de las organizaciones.³⁵⁹

La autoevaluación es un examen global y sistemático, que realiza la propia organización, sobre sus actividades y resultados tomando como referencia un modelo de excelencia determinado³⁶⁰.

Evaluar es participar en la construcción de un tipo de conocimiento axiológico, interpretando la información obtenida estableciendo visiones no simplificadas de la realidad y suministrando resultados basados en evidencias que son creíbles,

³⁵⁸ GALOFRE ISART, Albert, *La modernización de las Administraciones Públicas en España, Guía breve de estrategias y actuaciones aplicadas*, 1ª. edición, Escola Galega de Administración Pública, 1997, Santiago de Compostela. Pág. 57

³⁵⁹ VANACLOCHA, "Algunas referencias sobre metodología de la evaluación de las políticas y los servicios públicos", en Garde, J.A. coord; *La agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los servicios y políticas públicas*. Madrid, INAP, 2005

³⁶⁰ MUÑOZ MACHADO, Andrés, *La gestión de la calidad total en la administración pública*. op.cit.pág. 142



fiables y útiles, facilitando la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones, lo cual ayudara a generar una mayor cultura evaluativa.

La evaluación es también definida como el escrutinio lo más sistemático y objetivo posible, de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad y sustentabilidad del desarrollo.

En los estudios de las políticas pública en los Estados Unidos en los años 60 dentro de las primeras evaluaciones de servicios públicos, se entendía que la evolución como sinónimo de medición y cuantificación de resultados de la gestión pública al servicio de los gestores. Para finales de los años 70, la evaluación consiste en una descripción de los programas públicos establecidos para la resolución de problemas sociales como instrumento político para la reconsideración de políticas y presupuesto. El enfoque en de la evaluación hasta ese momento era en el interior de la propia Administración. Para finales de los años 80 se tiende a considerar a la evaluación como un método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa determinado, y sobre su implementación y efectividad, con lo cual se admite que por lo general que los métodos de evaluación de los programas de actuación sirven tanto para un mejor conocimiento de los mismos por parte de la opinión pública como por parte de los protagonistas mismo de esos programas de la Administración Pública, que quieren beneficiarse de la información que genera la actividad evaluadora. Los Estados requerían del auxilio de la evaluación sólo cuando su legitimidad, relacionada con sus actuaciones, atravesaba momentos de debilidad, tal y como sucedió con Estados



Unidos en los 50, con las sucesivas crisis de legitimidad del modelo Burocrático.³⁶¹

La evaluación esta llamada a ser una herramienta utilizada por todos los niveles de gobierno y un arma potente de vinculación de la teoría a las practicas gubernamentales y administrativas, convirtiéndose en la mejor oportunidad para el desarrollo de buen gobierno.

La evaluación³⁶² puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra:

- Establecer los niveles de responsabilización de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones
- Garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos
- Motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios; y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos
- Mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;
- Mejorar la coordinación entre organizaciones públicas que trabajan en los varios niveles del aparato público.
- Mejorar la productividad del sector público, legitimando en los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos.

³⁶¹ GARDE ROCA, José Antonio, “La evaluación de políticas y su institucionalización en España”, en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, núm. 30/31, mayo-diciembre de 2004, pp. 11-28

³⁶² OSPINA, Sonia, *Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública*, CLAD, s.l. septiembre 05 de 2001, 4 pp.



Una evaluación particular es la de la calidad de los servicios públicos, que evalúa el compromiso y los resultados de una organización pública en la relación con la calidad de sus servicios. Aborda un objeto de estudio específico y utiliza unos modelos concretos y ampliamente desarrollados de análisis (EFQM, CAF, EVAM...)Esta disciplina ha tenido amplia difusión en el sector privado, cuando se aplica adaptada al ámbito público trata de detectar los aspectos de calidad del servicio que preocupan a los ciudadanos y crear instrumentos para incorporar la gestión integral de la calidad a los compromisos de las organizaciones públicas.³⁶³

La evaluación de la calidad de los servicios públicos requiere de la configuración de un modelo que se encargue del análisis de los resultados, que defina los principios y valores en los cuales sustentará dicho análisis y evaluación dentro de los programas establecidos dentro de la Administración Pública en específico. Con el establecimiento de un modelo diseñado de manera sistemática, en los que además se definan las normas, metodologías recursos etc., la evaluación se convertirá en un proceso riguroso, transparente, y asimismo de calidad, al servicio de los ciudadanos.

6.3.- Sistemas de Calidad.

Un sistema de calidad se define como el conjunto de estructuras de organización, de responsabilidades, procedimientos y recursos que se establecen para llevar a cabo la gestión de calidad. Los sistemas de calidad pueden estar enfocados a uno de los objetivos de la calidad de la organización o a todos, es decir pueden ser específicos de un proyecto limitados al control de

³⁶³ PEREZ, Inés, “La Agencia de evaluación y calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas”, en *revista Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 58, 2008, 255-269 pp.



calidad, pueden incluir programas de mejora de calidad o abarcar la calidad total, pero en cualquier caso es indiscutible que proporcionen importantes beneficios a las organizaciones en que se han implantado, entre ellos los siguientes:

- Establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de los compromisos establecidos con los clientes, evitando situaciones abusivas.
- Garantizar el mantenimiento de los beneficios conseguidos.
- Constituyen un importante instrumento de comunicación pues los estándares de calidad deben expresar tanto el estado como la valoración de la opinión pública sobre el desarrollo y resultados de los servicios³⁶⁴.

Estos sistemas a su vez tienen indicadores de calidad³⁶⁵ que pueden ser de dos clases: 1.- Indicadores de calidad de vida de un ámbito territorial; 2.- Indicadores de calidad de los servicios que ofrece la Administración Pública. Un sistema de indicadores de calidad permite:

- Establecer comparaciones con otros ámbitos territoriales o administrativos.
- Seguir su evolución en el tiempo.
- Conocer la valoración de los ciudadanos sobre determinados aspectos clave.
- Establecer políticas para su mejora y constatar su nivel de éxito.
- Establecimiento de un estándar ideal.

En el caso de los indicadores de calidad de los servicios públicos, estos dan prioridad a los indicadores que inciden en la

³⁶⁴ MANTECA VALDELANDE, Víctor, “Guía práctica de calidad en la Administración Pública” en *Revista Actualidad Administrativa*; Madrid, núm. 7, abril de 2006, pp.870-878

³⁶⁵ GALOFRÉ ISART, Albert; *La modernización de las Administraciones Públicas en España: Guía de actuaciones y estrategias*; 1ª ed. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997. Pág. 65



satisfacción del ciudadano, usuario y potencial receptor de estos servicios. En este caso será fundamental controlar la accesibilidad y disponibilidad de los servicios, su corrección técnica y la rapidez en su tramitación. Dentro de la aplicación de sistemas de calidad, es común la utilización de encuestas realizadas a los ciudadanos afectados o que son usuarios de determinados servicios públicos.³⁶⁶

6.4.- Sistemas de aseguramiento de la calidad.

El aseguramiento de la calidad se define como el conjunto de acciones planificadas y sistemáticas que son precisas para proporcionar confianza adecuada de un producto o servicio que satisfaga los requisitos esperados sobre su calidad.³⁶⁷ Esto es necesario ya que al momento de tener un sistema que contenga los recursos y medios indispensables, se puede asegurar la confianza de que con él se cumplen y además se satisfacen los requerimientos y exigencias de calidad.

6.4.1- Certificación y Autoevaluación.

La certificación en cambio es el procedimiento por el que una tercera parte garantiza por escrito que un producto, proceso o servicio está conformado según los requisitos de una norma dada. Por ello se crearon los sistemas de Calidad, sistemas de indicadores de Calidad.

Tanto la certificación como la autoevaluación, son independientes pero se pueden complementar en una organización. En el caso de la certificación existe una serie de normas de

³⁶⁶ *Ibidem*, p. 66

³⁶⁷ MANTECA VALDELANDE, Víctor, “Guía práctica de calidad en la Administración Pública” *op.cit*; p. 872



aseguramiento de la calidad destinada a dar confianza al cliente respecto a la satisfacción de sus necesidades. El cumplimiento que la organización haga de esa norma, siguiendo sus requerimientos, supondrá la obtención de dicha certificación.

En cuanto a la evaluación o autoevaluación, esta supone el tomar como referencia un modelo de excelencia con el fin de alcanzar la Calidad Total, y que por lo tanto le será útil como guía. Los modelos que actualmente se toman como referencia en la actualidad son el Modelo de Excelencia de la EFQM (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad), la cual se considera como la más importante, y la que da origen a los demás modelos como el CAF, EVAM e incluso del Modelo Iberoamericano de la calidad.

En líneas anteriores señalaba que tanto la certificación como la autoevaluación se pueden complementar, por lo cual no es necesario que ambas tengan que ser realizadas en una organización. Si la autoevaluación es más amplia que las normas ISO, éstas pueden representar la base para establecer un sistema de calidad a partir del cual se lleve a cabo la autoevaluación. Hay que tomar en cuenta que, si bien es cierto, el modelo EFQM el cual analizaremos más adelante, no finaliza con ninguna certificación, si puede ganar un Premio con lo cual se obtiene y garantiza el reconocimiento y prestigio de la misma.

En la mayoría de la Administraciones Públicas que incorporan la calidad, tienden a optar más por los modelos de excelencia, y no necesitan cumplir con la certificación de una norma. Sin embargo, la certificación puede ser considerada por los organismos públicos como un apoyo más en la aplicación de la Calidad.



En desarrollo del presente capítulo veremos con mayor profundidad el proceso de certificación siguiendo la norma ISO y los modelos de Calidad aplicados en la Administración Pública.

6.5.- ISO

6.5.1.- CONCEPTO.

La Organización Internacional para la Estandarización (ISO siglas en ingles) es una entidad no gubernamental con sede en Ginebra, Suiza, que surge en el años de 1947. El objetivo que persigue esta organización es promover y desarrollar la normalización para el fomento en ámbito internacional, del intercambio de bienes y servicios, de la cooperación, así como de la colaboración en actividades económicas, intelectuales, científicas y tecnológicas.

Los miembros de la ISO representan a las entidades de normalización de sus respectivos países. En España las normas son UNE-EN-ISO y el organismo encargado de la normalización y certificación es la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), entidad creada en 1986 como única entidad acreditada para llevar a cabo actividades de normalización y certificación, es una entidad de naturaleza privada, sin ánimo de lucro y de ámbito nacional que tiene personalidad jurídica y capacidad de obrar.

6.5.2.- NORMAS ISO 9000

Antes de proceder hablar sobra las normas ISO convendría analizar antes algunos conceptos importantes referentes a las normas. Cuando las organizaciones crean un producto o servicio destinado a satisfacer las necesidades del cliente, lo que se busca



es contactar con los posibles clientes con el fin de detectar necesidades, gustos y preferencias. De esta forma las necesidades del cliente se transforman en unos requisitos y éstos a su vez en especificaciones técnicas de uso, las cuales por sí solas no pueden garantizar la calidad. Por esta razón nacen las normas de calidad, como un complemento a los requisitos y para asegurar que ellas se cumplan.³⁶⁸

Los objetivos de las normas básicamente son cuatro:

1. Proporcionar elementos para que una organización pueda lograr la calidad del producto o servicio, a la vez que mantenerla en el tiempo, de forma que las necesidades del cliente sean satisfechas permanentemente estableciendo relaciones entre los conceptos relativos a la calidad.
2. Establecer directrices, mediante las cuales, la organización puede seleccionar y utilizar las normas.
3. Proporcionar a la dirección de la empresa la seguridad de que se obtiene la calidad deseada
4. Proporcionar a los clientes y usuarios la seguridad de que el producto o los servicios, tienen la calidad deseada.³⁶⁹

Las normas ISO, son normas que se refieren a la garantía y gestión de la calidad y a las pautas para su utilización. La implantación y medida de la calidad en empresas de servicios se basa en los principios de gestión desarrollados por estas normas. Estas normas acreditan que la organización tiene un sistema de calidad que cumple con los requisitos exigidos por éstas.

³⁶⁸ SENLLE, Andrés, *Calidad Total y normalización ISO 9000, normas para la calidad en la práctica*, 1ª. Ed. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.pág. 44.

³⁶⁹ *Idem.*



6.5.3.- ORIGEN Y DESARROLLO.

En el año 1979, la ISO crea el Comité Técnico 176, con el objetivo de desarrollar una serie de normas ISO 9000. En 1986, este comité emite la norma ISO 8402:1986 Vocabulario de Calidad, donde se definen 22 términos relacionados con la calidad y con los sistemas de calidad. En 1987, el ISO 176 publica la primera edición de la serie de normas internacionales ISO 9000.³⁷⁰

El alcance de la norma ISO / TC 176, *Gestión de la calidad y garantía de calidad* es la normalización en el ámbito de la gestión de la calidad genérica, incluidos los sistemas de calidad, garantía de calidad y tecnologías genéricas de apoyo, incluidas las normas que sirven de orientación sobre la selección y el uso de estas normas.

La visión de la norma ISO / TC 176 es que, mediante su aceptación y uso en todo el mundo, la familia ISO 9000 de normas que constituyen un medio eficaz para mejorar el rendimiento de las distintas organizaciones y asegurar a las personas y organizaciones que los productos (bienes y servicios) responder a sus expectativas aumentando así el comercio, la prosperidad y el bienestar individual.

La misión de la ISO / TC 176 es³⁷¹:

- identificar y comprender las necesidades de los usuarios en el ámbito de la gestión de la calidad;

³⁷⁰ SAIZARBITORIA, Iñaki, “Génesis y auge de los estándares de gestión: una propuesta para su análisis desde el ámbito académico”, en *ISO 9000, ISO 14001 y otros estándares de gestión: pasado, presente y futuro. Reflexiones teóricas y conclusiones empíricas desde el ámbito académico*, SAIZARBITORIA, Iñaki (coord.) 1ª. Ed. Navarra editorial Aranzadi, 2006, pág. 27.

³⁷¹ MITCHELL, Marc, es el secretario de la asociación de normas canadienses. La secretaria de la norma ISO / TC 176, se lleva a cabo por el Consejo de Normas de Canadá (SCC) y administrado por la Canadian Standards Association (CSA): <http://www.tc176.org/>



- elaborar normas que respondan eficazmente a las expectativas de los usuarios;
- apoyar la aplicación de estas normas, y
- de facilitar la evaluación significativa de las implementaciones de resultado utilizando el proceso de la ISO para lograr un consenso internacional y la compatibilidad con otras ISO / IEC normas de gestión.
- La norma ISO / TC 176 principales estrategias para alcanzar esta visión y la misión son:
 - Proporcionar una comprensión clara de la función de la calidad en relación con la gestión (principales y de funcionamiento) de una organización y la aplicación de conceptos y principios afines.
 - Reducir al mínimo la proliferación de normas dentro de la familia ISO 9000.
 - Trabajar para minimizar la proliferación de normas en el ámbito de la gestión de la calidad desarrollado en el exterior para TC 176, utilizando un enfoque común y de cooperación con la ISO / IEC comunidades terapéuticas y otros organismos involucrados.
 - Garantizar la integridad de la familia de normas ISO 9000 y prever la integridad de su aplicación y de la evaluación de su aplicación.
 - Maximizar la utilidad de la familia de normas ISO 9000 para facilitar la aplicación eficaz, junto con otras ISO / IEC sistema de normas de gestión, utilizando un enfoque común y de cooperación con las comunidades terapéuticas de otros implicados.

La norma ISO 9000 establece que los objetivos por alcanzar por cualquier organización son los siguientes:

- Conseguir y mantener la calidad real del producto o servicio



- Ofrecer a su propia dirección la confianza de que se obtiene y mantiene la calidad deseada
- Ofrecer al cliente la confianza de que se está obteniendo, o que será conseguida, la calidad deseada en el producto suministrado o servicio prestado.
- Dar confianza de que se cumplen con los requisitos del sistema de calidad.
- Mejorar la calidad de sus productos y servicios para satisfacer de forma continua todas las necesidades esperadas y las implícitas de los clientes y de otras partes interesadas.

Las normas ISO pretenden colmar las necesidades que surgen cuando se establece un sistema de calidad:

- Resolver las dudas conceptuales que se plantean describiendo un conjunto básico de elementos con los que puede implantarse un sistema de calidad.
- La implantación de un sistema de calidad requiere ampliar diferentes aspectos para mayor comprensión

Ahora bien la norma ISO exige que todas las actividades de gestión se documenten y se desarrollen y que además su cumplimiento sea revisado, para lo cual se requiere de cierta documentación, entre la cual podemos mencionar:

- El manual de calidad, el cual es el documento que resume las disposiciones adoptadas para garantizar y gestionar la calidad. Tiene como objetivo informar al personal y a los clientes o usuarios sobre el sistema de calidad.
- Los procedimientos plasmados en documentos que responden a varias cuestiones:
- ¿Quién hace qué?, ¿Cuándo se realiza la actividad? Un procedimiento se genera para que las personas tengan rumbo u objetivo en la ejecución de una actividad particular.



- Las instrucciones de trabajo cuyo contenido responde a la cuestión: ¿Cómo se hace el trabajo?
- Los registros cuya razón de ser es dar fe de que el sistema está implantado con eficacia.

La Norma ISO de la serie 9000 propone modelos para la gestión y el aseguramiento de la calidad. Las organizaciones públicas van haciendo un uso creciente, en sus adquisiciones de las Normas ISO 9000. Es de esperar que la intensificación en su empleo lleve a una simplificación de las leyes o reglamentos de contratación pública.(pendiente)

6.5.4.- LA CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD SEGÚN LAS NORMAS ISO 9000

La certificación se consigue mediante una evaluación hecha por una entidad autorizada e independiente que garantiza frente a terceros la aplicación de procedimientos y verificaciones internas que aseguran el mantenimiento de un determinado nivel de calidad para los productos o servicios incluidos en el ámbito de la certificación³⁷².

Luego entonces la certificación es la manifestación de un tercero ajeno a la organización mediante la cual se establece un cierto nivel satisfactorio de confianza en que los productos, procesos o servicios debidamente identificados, cumplen con las exigencias normativas y técnicas determinadas. Certificar un producto es someterlo de forma voluntaria a un dictamen de un organismo cualificado, mediante superación de una serie de pruebas y comprobaciones que demuestran que cumple con una

³⁷² GALOFRÉ ISART, Albert; *La modernización de las Administraciones Públicas en España: Guía de actuaciones y estrategias*; 1ª ed. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997. Pág. 67



serie de cláusulas contractuales o compromisos previamente establecidos con los clientes, usuarios (consumidores u opinión pública).

El trámite de certificación consiste en tres etapas:

- La organización desarrolla un manual de calidad que describe la estructura organizacional y de política de calidad.
- Después se establece un manual de procedimientos donde se presentan procedimientos de acuerdo con los objetivos requeridos.
- Un documento final contiene instrucciones de trabajo para tareas específicas.

Los objetivos más importantes de la certificación de la calidad cuando se lleva a cabo voluntariamente son:

- Satisfacer a los clientes que precisan asegurarse que reciben lo que se les ha prometido.
- Que sea posible entregar al cliente un registro al suministrador de productos o prestador de servicios que permita mostrar, fácil y fehacientemente, los aspectos concernientes a la efectividad del sistema de gestión de calidad en su organización, sanos y adecuados para su uso.
- Estimular al productor que eleve la calidad del producto, al menos hasta el nivel especificado en las normas de referencia.
- Promover la mejora del sistema de calidad de la empresa
- Proteger al consumidor de los productos, garantizando que estos son seguros.
- Facilitar el uso o la adquisición al usuario o al consumidor.

En esta parte se meterán las ventajas y las desventajas de la norma ISO 9000



6.6.- Norma UNE-EN-ISO 9004-2 1991

6.6.1.- DEFINICIÓN.

El Centro Europeo de Normalización aprobó en marzo de 1987 la norma ISO 9000 como la Norma Europea (EN). En base a los acuerdos del Centro Europeo de Normalización la nomenclatura europea sustituye a la ISO, y en España las UNE (una norma española) de la serie 66.900, aprobadas en 1989, son equivalentes y de aplicación en el Estado Español. El conjunto de las tres normas ISO 9001-9002-9003, sobre los sistemas de calidad, son utilizables para asegurar la calidad.³⁷³

En párrafos anteriores habíamos señalado que en España las normas de normalización son UNE-EN-ISO. La norma UNE-EN-ISO 9004-2 1991 Gestión de la calidad y elementos de sistema de calidad, tiene por objeto animar a las organizaciones y a las empresas a gestionar los aspectos de la calidad en sus actividades de servicios de una forma más eficaz.

Esta norma fue aprobada por el Comité Europeo de Normalización como norma europea EN 29004-2 el 24 de mayo de 1993, y proporciona una guía para establecer o implantar un sistema de calidad dentro de una organización, siendo sus conceptos y principios adecuados tanto para grandes como para pequeñas organizaciones.

6.6.2.- ORIGEN Y DESARROLLO.

La Sección de la Calidad en la Administraciones Públicas, creada en 1993 dentro de la asociación Española para la calidad,

³⁷³ SENLLE, Andrés, *Calidad Total y normalización ISO 9000, normas para la calidad en la práctica*, 1ª. Ed. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.pág. 44



ha querido adaptar la norma UNE-EN-ISO 9004-2 a la Administración elaborando una guía para la Gestión de Calidad de los Servicios Públicos, con la intención de facilitar a los gestores y prestadores de los servicios la instalación de sus organizaciones en un proceso de mejora continua y lograr de esta forma aumentar la satisfacción de los destinatarios de la actividad administrativa.³⁷⁴

Ahora bien para la adaptación de la norma UNE-EN-ISO 9004-2 a la Administración supuso un esfuerzo su establecimiento por la existencia de dos razones contrapuestas. Una de ellas es que algunos profesionales de función pública tienen una visión garantista de la actividad administrativa, con la cual la única guía es el conjunto de normas legislativas, reglamentos, circulares e instrucciones que permite la aplicación de la norma a cada caso particular. La otra razón es considerar a la actividad de la Administración, como productora de servicios y con la cual solo creen suficiente el diferenciar entre si es buena o mala la gestión, con la cual se sostiene que para ponderar la gestión de la calidad de cualquier organización existen las normas como la UNE-EN-ISO 9000, que se aplica al sector servicios, y por lo tanto también, a la Administración Pública.³⁷⁵

Los cambios en la demanda social de servicios han desplazado el modelo burocrático como marco de referencia de la organización del Estado y se ha hecho necesaria la conjugación de los principios de eficacia y eficiencia con el de legalidad, como fuente de legitimidad de los servicios públicos. La Administración Pública de hoy se plantea retos de cambio organizativo: por un lado la incorporación de ideas en sistemas y procesos productivos, la fragmentación e interdependencia característica propia de los

³⁷⁴ *Guía para la gestión de la calidad de los servicios públicos (Adaptación de la Norma UNE-EN- ISO 9004-2)* Madrid, Asociación Española para la Calidad, 1999, pp. 7

³⁷⁵ *Ibidem*, pág 9



sistemas descentralizados. Ante estos retos es necesario que la Administración y Organismos públicos adopten sistemas de gestión de la calidad de sus servicios y los incorporen a su realidad administrativa.

6.7.- MODELOS DE EVALUACIÓN.

Un modelo de calidad de total puede ser definido como un conjunto de criterios agrupados en áreas o capítulos que sirven como referencia para estructurar una estrategia de calidad total en una empresa o una organización o en una parte de la misma. Muchas de las organizaciones y empresas han logrado su objetivo de calidad aplicando algún modelo de autoevaluación basado en algún premio de la calidad.

La característica principal de los modelos es que una institución solo puede trabajar orientada a la calidad y debe procurar una satisfacción de los trabajadores, de los clientes y de los usuarios, en definitiva lograr la mejor imagen posible de la organización. El modelo de autoevaluación se funda en que nadie se conoce mejor que uno mismo, pero la evaluación debe estar basada en un sistema de planificación diseñado internamente por la propia empresa pero también con el apoyo de diseños externos, el cual permitirá una evaluación más objetiva.

Los modelos de evaluación mayormente utilizados en la Administración Pública Española, están el Modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) siglas en inglés, el Marco Común de Evaluación (CAF) y el EVAM.



6.8- MODELO EFQM DE EXCELENCIA.

6.8.1.- Definición.

El modelo EFQM es una herramienta de evaluación y de gestión, que permite, mejorar el conocimiento de la propia organización mediante una completa batería de herramientas de autoevaluación y además mejorar el funcionamiento de la organización al identificar las áreas de mejora. El Modelo cubre todo los aspectos de funcionamiento de una organización, con lo cual permite una aproximación integral a todos sus procesos de desarrollo y a todos los niveles de estructura. El modelo se basa en los conceptos básicos de calidad, esto permite, que el análisis y transformación de la organización se apoya en los principios, mismos que dotan de significado las acciones individuales y colectivas que se desarrollan en dicha organización.

El modelo EFQM nos indica que los resultados globales de una organización de calidad se consiguen con clientes satisfechos, empleados satisfechos y contribuyendo al desarrollo de la organización donde se implanta. Estos resultados siempre se darán cuando se gestiona con acierto en los procesos de trabajo, al personal, los recursos y las alianzas y todo aquello orquestado en políticas y estrategias coherentes movidas por el liderazgo de la dirección.³⁷⁶

El modelo EFQM se ha diseñado para poder aplicarse a cualquier tipo de organización, independientemente de su tamaño, del país en que se realice sus actividades, del sector de actividad al cual se dedique y de si tiene o no experiencia en gestión de la calidad total. Por ello este modelo fue adoptado por el Ministerio de

³⁷⁶ JUANES GÁRATE, Bruno, *El gato de Alicia : Modelos de calidad en la Administración Pública*, Madrid : Díaz de Santos, 2001, pág. 53



Administraciones Públicas de España³⁷⁷, dentro del Programa de Autoevaluación pieza fundamental del Plan de Calidad para la Administración General del Estado aprobado en 1999 y como modelo para los premios a la Calidad en la Administración General del Estado, basándose en el análisis y valoración de los nueve criterios que abarcan todos los conceptos fundamentales sobre cómo hacer las cosas en la organización, a partir de prácticas de gestión consideradas como excelentes.

6.8.2.- Origen y desarrollo.

La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (European Foundation for Quality Management) fue creada en 1988 por 14 organizaciones europeas con el objeto de impulsar la mejora de la calidad de las empresas europeas. En el año de 1992 lanzó el Modelo Europeo de Gestión de la Calidad, conocido internacionalmente como Modelo EFQM de autoevaluación, y promueve su utilización mediante la creación del Premio Europeo a la Calidad.

La Fundación Europea para la Gestión de la Calidad reconoce las características diferencias del sector público y las tiene en cuenta en sus recomendaciones para realizar el diagnóstico de cualquier organismo público. El modelo en si no busca evaluar la calidad de las medidas políticas si no el nivel de excelencia en la gestión pública.³⁷⁸

Según la EFQM, el sector público se caracteriza por:

- Responder a estrategias y políticas que escapan a su control directo

³⁷⁷ Real decreto 1259/1999, de 16 de julio por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado.

³⁷⁸ MUÑOZ MACHADO, Andrés, *La gestión de la calidad total en la administración pública*.op.cit.pág. 137



- Satisfacer a múltiples clientes que no necesariamente aceptan voluntariamente sus servicios
- Abordar las necesidades de los individuos estableciendo un equilibrio entre estas y de la comunidad, las del usuario del servicio y las del que no lo utiliza, las de quien se beneficia y las de quién no.
- Dar servicio dentro de un entorno político, equilibrando las necesidades políticas y los requisitos del cliente.

La aplicación del modelo en la Administración Pública queda resumida de la siguiente manera: “la satisfacción de los clientes y usuarios de las unidades administrativas, de su personal, y su impacto positivo en la sociedad se consigue mediante un liderazgo que impulse permanentemente su planificación y estrategia, la gestión de su personal, de sus recursos y de sus procesos hacia la consecución de la mejora continua de sus resultados”.³⁷⁹

6.8.3.- ESTRUCTURA.

La orientación a los resultados, el enfoque en el cliente y demás interesados, el papel del liderazgo, la gestión por procesos finalistas, el manejo de hechos y datos, la importancia de las personas, su implicación y reconocimiento, el aprendizaje, la innovación y la mejora continua, las relaciones de asociación y la ética y responsabilidad social son todos aquellos elementos que el modelo EFQM integra y hace interactuar con una visión holística, sistémica y de fractalidad las cuales constituyen las características esenciales de este modelo. La utilidad del modelo es doble: el modelo es un instrumento de autoevaluación y gestión. Sirve para saber el estado que guarda la organización, así como orientar su gestión de acuerdo a los principios de gestión de calidad. Su

³⁷⁹ *Guía de autoevaluación para la Administración Pública : modelo EFQM de excelencia*, Ministerio de Administraciones Públicas, 3a ed.; Madrid : MAP. 2001, pág. 15



diagnóstico de la situación en la que se encuentra la organización, así como su mejora son aspectos llevados a cabo por el modelo.

En el modelo EFQM la autoevaluación es el examen global, sistemático y regular de las actividades de una organización comparadas con las referencias del modelo. Pero este examen parte del contexto de la misma organización, es decir, los fines y situación, políticas y estrategias de la administración en su conjunto, entorno y conocimientos previos, el cual lleva a la identificación de los puntos fuertes y oportunidades de mejora, y la selección de proyectos de mejora.

La autoevaluación es, pues, un instrumento de gran potencia. Tiene la virtualidad de servir para examinar una unidad y, a la vez, de constituir una guía de su gestión. Mediante una unidad evalúa exhaustivamente a través de un análisis global y sistemática todos sus aspectos por comparación con el modelo que le sirve de referencia. El diagnóstico se va efectuando sobre cada uno de los subcriterios en que se subdividen los criterios y se va obteniendo una información muy útil de la organización. Al final con los resultados de esa medición, se pueden realizar comparaciones, dentro de la misma organización y con otras organizaciones que lo empleen. De los resultados de la evaluación surgen los planes de mejora de la unidad. Por ello el valor que tiene este modelos como instrumento de la gestión, ya que su estructura orienta el desarrollo del plan o de los planes de mejora. ³⁸⁰

Ahora bien, la herramienta de puntuación, la que proporciona la métrica, es la matriz REDER. Este término esta formado por unas siglas: Resultados, Enfoque, Despliegue, Evaluación y Revisión. Con estos elementos se observa lo sería la secuencia de

³⁸⁰ *Ibidem*, pág. 23



cualquier organización que pretenda funcionar racionalmente y que por lo tanto debe hacer lo siguiente:

- Determinar los resultados que quiere alcanzar en el marco de su políticas, estrategia y planificación, tanto de carácter económico y financiero, como operativo y de percepciones.
- Planificar y desarrollar los enfoques, planteamientos, aproximaciones o formas de abordar la gestión que conduzcan al logro de los resultados esperados.
- Desplegar esos enfoques en la organización para que se implanten realmente.
- Evaluar y revisar la eficacia de los enfoques, mediante el seguimiento de los resultados obtenidos y del aprendizaje, para identificar, seleccionar e implantar mejoras necesarias.

El Modelo EFQM se compone de nueve criterios reunidos en dos grandes grupos: los criterios agentes y los criterios resultados³⁸¹. Los primeros hacen referencia a la gestión; esto es, a lo que se está haciendo a factores casuales cuyos efectos se materializan a través de los segundos. El bloque de resultados se refiere a los logros que está alcanzando la organización. Los criterios se encuentran interrelacionados no solo dentro de cada grupo sino dentro del conjunto del modelo. Cada uno de los criterios se compone de diferentes subcriterios y estos se despliegan, a su vez, en diferentes áreas de diagnóstico. Los 9 criterios del modelo son: Liderazgo, Política y Estrategia, gestión de personas, recursos y alianzas, procesos, clientes, personas, impacto en la sociedad, y gestión hacia la mejora continua de resultados. Estos nueve criterios se subdividen en 32 subcriterios que permiten un análisis más detallado de cada criterio.

³⁸¹ La relación de los criterios y subcriterios del modelo puede consultarse con mayor detalle en [http:// www.igsap.map.es/calidad/modelo/doc](http://www.igsap.map.es/calidad/modelo/doc).



En definitiva, la determinación de nueve criterios pretende facilitar el examen riguroso y desagregado de todos los elementos relevantes de la organización para que, por medio de sus interconexiones, llegar al diagnóstico global de la misma.

6.8.4.-El Modelo EFQM en la Administración Pública Española.

El Modelo EFQM de excelencia reconoce la existencia y variedad de diferencias entre los diferentes tipos de organizaciones y los distintos países. En el sector público, los objetivos que se pretenden alcanzar tanto en gestión como en modernización varían. Entre las razones para utilizar este modelo, se puede destacar, que es un marco general para analizar manera coherente todos los conceptos fundamentales de una organización que tiende a la excelencia; puede utilizarse para desarrollar un sistema de gestión; proporciona un lenguaje, común y mejores prácticas y mediante la evaluación se proporciona una imagen integral de la organización.³⁸²

La Secretaría de Estado para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas, cuya misión es impulsar y dirigir la organización y la racionalización de la Administración del Estado, a través del uso de recursos y la mejora de la técnicas de Gestión Pública, en aras a lograr una administración eficiente al servicio del ciudadano y adaptada al Estado autonómico y a la Unión Europea, diseñó en 1999 un plan de Calidad de la

³⁸² ABAJO MERINO, Rafael, “La aplicación del Modelo EFQM en la administración Pública”, en *Revista Valenciana D` Estudis Autònoms, sobre Jornades de Benchmarking sobre la aplicació del Model EFQM en el sector públic*, Valencia, 16 y 17 de mayo, núm. 34, 2001, Valencia, Generalitat Valenciana, pág. 11-33



Administración General del Estado que se sustenta en tres pilares³⁸³:

1. La regulación y establecimiento de las Cartas de Servicios.
2. La promoción de la autoevaluación con el modelo EFQM de excelencia adaptado a las organizaciones administrativas.
3. La creación del premio a la calidad y a los premios a las mejores prácticas.

Pues bien, estos tres pilares se concretaron en el Real Decreto 1259/1999, del 16 de julio. En esta norma legal se establece un dispositivo de evaluación de las organizaciones y servicios estatales que pivota sobre los siguientes ejes: el seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos contenidos en las Cartas de Servicios, el seguimiento de las quejas y sugerencias, y las autoevaluaciones realizadas por las distintas organizaciones. En este dispositivo entran en juego tres niveles:

- El correspondiente a cada organización, que elabora su carta de servicios y hace el seguimiento interno de sus compromisos, informa de las medidas adoptadas en relación con las quejas y sugerencias que se han presentado, y realiza su propia autoevaluación;
- El departamental, que, a través de las unidades especializadas de cada Subsecretaría, hace una evaluación general de todos los órganos u organismos de ámbito ministerial;
- El correspondiente al conjunto de la Administración General del Estado, en el que la Secretaría de Estado para la Administración Pública lleva a cabo una evaluación global y elabora el correspondiente informe.

³⁸³ RUIZ LOPEZ, Joaquín, “El programa de autoevaluación, según el Modelo EFQM en la Administración General del Estado”, en *Revista Valenciana D’Estudis Autònomic, sobre Jornadas de Benchmarking sobre la aplicaci3n del Modelo EFQM en el sector p3blico*, Valencia, 16 y 17 de mayo, núm. 34, 2001, Valencia, Generalitat Valenciana, p3g. 35- 47



Aunque el Real Decreto 1259/1999 no lo señala, la Secretaría de Estado para la Administración Pública optó como modelo de referencia para su programa de autoevaluación de unidades administrativas por el modelo EFQM. Razones culturales, geo-económicas y por tanto, de comparabilidad y transferibilidad hacen superfluo justificar tal opción, además las características del modelo europeo frente a los otros dos marcos de referencia como son el Premio Japonés (Premio Deming) y el estadounidense, Premio Malcolm Baldrige, estriba en:

- La calidad entendida como valor para la sociedad
- La promoción de la identidad europea a través de la excelencia en la gestión.
- La perspectiva social, como las relaciones con la comunidad, satisfacción de clientes y empleados.

De esta forma, el programa de promoción de la autoevaluación comenzó a desarrollarse a través de las siguientes actuaciones:

- La elaboración de una guía de autoevaluación para la administración pública, en la que se realizó una adaptación del modelo EFQM a las peculiaridades de este sector en España. Esta guía, se publicó en 1999 y se han elaborado tres ediciones más siendo la última la realizada en el año 2004.
- En seguida se llevó a cabo una difusión extensiva de la guía y su utilización entre los directivos de la Administración General del Estado para que tuvieran conocimiento de sus virtualidades y actuaran de facilitadores para implantar la autoevaluación en sus departamentos ministeriales.
- Con lo anterior se puso en práctica la aplicación experimental de la autoevaluación en una serie de organizaciones seleccionadas por los distintos departamentos.



En los años 2000-2001, las actuaciones de promoción de la autoevaluación según el modelo EFQM por parte de la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, se ha centrado en dos grandes tipos de organizaciones: por una parte, las unidades propias de estructura territorial del Ministerio de Administraciones Públicas, como las subdelegaciones de gobierno y, por otra, otros organismos de la Administración General considerados estratégicos como son el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.³⁸⁴

La reestructuración orgánica del Ministerio de Administraciones Públicas, aprobada por el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, ha creado la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios. Este nuevo organismo directivo, que recoge las competencias de la anterior Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, amplía su enfoque al desarrollo de programas relativos no solo a la evaluación de los servicios, sino también a las políticas públicas. Por lo tanto, no solo se trata de un cambio de denominación solamente, sino que también se trata de adoptar una estructura administrativa idónea para alcanzar los compromisos asumidos al respecto por el gobierno. En este contexto, es propósito del MAP no solo es introducir nuevas iniciativas de evaluación como profundizar y avanzar en los programas de calidad que se venían desarrollando.

Lo anterior se menciona porque en las publicaciones que difunde la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, que tiene como finalidad el poner al alcance de los

³⁸⁴ RUIZ LOPEZ, Joaquín, “La gestión de la calidad en la Administración pública española”, en *Revista Mexicana de Calidad, Sistemas de Calidad en la Administración Pública*. Guillermo Haro Belchez e Ismael Gómez Gordillo (coord.) FUNDAP, núm. 2, enero-junio, 2002, pág. 175



gestores públicos materiales de apoyo, con el fin de que puedan implantar los programas que integran el Plan de Calidad para la administración General del Estado aprobado en 1999. Dentro de estas publicaciones se encuentran las Guías de Autoevaluación para la administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia. En cada una de estas publicaciones se han venido incorporando como anexo en sus sucesivas ediciones, un caso práctico para facilitar la realización de ejercicios de autoevaluación.

En la primera edición se incluyó un caso denominado Dirección Provincial de Altamira de Educación.³⁸⁵ En la segunda edición, el caso fue el de la Subdelegación del Gobierno en Hesperia.³⁸⁶ La tercera de las ediciones se introdujo un nuevo caso: la Agencia Nacional de Administración Social (ANAS).³⁸⁷ En la cuarta edición fue la última actualización del Modelo.³⁸⁸ Estos cambios se daban por dos razones: Primero, el de revisar y mejorar continuamente los casos a la luz de su experimentación en las acciones formativas señaladas anteriormente, y segundo, adaptarlo a las actualizaciones del EFQM realiza periódicamente.

Para la última de las ediciones, se requería que el caso práctico se ajustara a la reformulación de los criterios y subcriterios y elementos a considerar por el modelo. En este caso se optaba, o bien, por retocar el últimos de los casos prácticos, caso ANAS, o elaborar un caso un nuevo caso, de carácter universal. Al final se opto por la última de estas dos opciones. El

³⁸⁵ Ministerios de administraciones públicas, *Guía de autoevaluación para la administración Pública, Modelo Europeo de gestión de calidad*. Ministerio de la presidencia, BOE, Colección Informes y documentos, Madrid, 1999.118 p.

³⁸⁶ Ministerios de administraciones públicas, *Guía de autoevaluación para la administración Pública, Modelo Europeo de gestión de calidad*. Ministerio de la presidencia, BOE, Colección Informes y documentos, Madrid, 2000.231 p.

³⁸⁷ Ministerios de administraciones públicas, *Guía de autoevaluación para la administración Pública, Modelo Europeo de gestión de calidad*. Ministerio de la presidencia, BOE, Colección Informes y documentos, Madrid, 2001.231p.

³⁸⁸ Ministerios de administraciones públicas, *Guía de autoevaluación para la administración Pública, Modelo Europeo de gestión de calidad*. Ministerio de la presidencia, BOE, Colección Informes y documentos, Madrid, 2004.191 p.



nuevo caso fue el de la Agencia de Formación e Investigación en la Administración Pública. Esta publicación contiene la memoria descriptiva del funcionamiento de una organización pública imaginaria, redactada con el propósito de servir, tanto para las acciones formativas en materia de autoevaluación, como para las actuaciones relacionadas con las convocatorias de premios a la Calidad o a la Excelencia.³⁸⁹

6.8.4.1.- Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid optó por el Modelo EFQM como instrumento básico para la realización de evaluaciones internas periódicas en virtud del Decreto 113/1997, el 18 de septiembre, asignando las competencias para su impulso y conducción a la Dirección General de Calidad de los Servicios. Esta determinación completaba lo establecido en el decreto 27/1997, de 6 de marzo, sobre Cartas de servicios, sistemas de Servicios, sistemas de evaluación de la calidad y premios anuales a la excelencia y calidad del servicio público, que ya preveía la referencia al modelo EFQM para su sistema de evaluación.³⁹⁰

³⁸⁹ Ministerios de Administraciones Públicas, *Modelo EFQM de Excelencia. Caso práctico para la Administración Pública*. Ministerio de la Presidencia, BOE, 1^a. Ed. Colección Informes y documentos, Madrid, 2004.144 p. Para llevar a cabo esta edición se contó con equipo interadministrativo, coordinado por la Dirección General e integrado por representantes de la Agencia Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social, el Ente Público Puertos del Estado, la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Alcobendas, además también se contó con la colaboración del Club de Gestión de Calidad, como representante de la EFQM en España, en la supervisión técnica y la validación del caso práctico.

³⁹⁰ RUIZ LOPEZ, Joaquín, “La gestión de la calidad en la Administración pública española”, en *Revista Mexicana de Calidad, Sistemas de Calidad en la Administración Pública*. Guillermo Haro Belchez e Ismael Gómez Gordillo (coord.) FUNDAP, núm. 2, enero-junio, 2002, pág. 176, o bien poner la pagina de la comunidad de Madrid. www.comadrid.es/dgcalidad



6.8.4.2.- Generalitat Valenciana.

Dentro del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Valenciana, el proyecto “Calitat” tuvo uno de sus ejes centrales en la implantación de un sistema de evaluaciones de calidad en los centros y servicios de la Generalitat Valenciana, según el Modelo EFQM de excelencia en la gestión. Esta medida fue aprobada por el Gobierno Valenciano en su sesión de 24 de febrero de 1998. Este acuerdo trata de conseguir dos objetivos básicos. Por un lado, implantar, de forma progresiva, la práctica habitual de evaluaciones de calidad. Por otro lado, fomentar la activa participación del personal al servicio de la administración en la tarea de incrementar la calidad de los servicios públicos, contribuyendo a la resolución de problemas y disfunciones que puedan ponerse de manifiesto en el diagnóstico que proporcionen las evaluaciones.³⁹¹

6.8.4.3.- Ayuntamiento de Alcobendas

A continuación describiremos de manera sintética la experiencia de introducción de un sistema de Calidad en el Ayuntamiento de Alcobendas, a partir de la culminación de un proceso de modernización, a través de un proceso de cambio organizativo y descentralización de la gestión. La introducción de un sistema de gestión de calidad aparece a partir del Plan estratégico, y se desarrolla como prioridad en el Plan de legislatura 95-99.

³⁹¹ GAONA BARTHELEMY, José Luis, “Una herramienta para evaluar la calidad de los servicios públicos: la aplicación del modelo EFQM en la Generalitat Valenciana”, en *Revista Valenciana D` Estudis Autònoms, sobre Jornades de Benchmarking sobre la aplicació del Model EFQM en el sector públic*, Valencia, 16 y 17 de mayo, núm. 34, 2001, Valencia, Generalitat Valenciana, pág. 99-119



El ayuntamiento de Alcobendas tuvo como misión principal la de gobernar la ciudad y prestar servicios para el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Para ello el ayuntamiento de Alcobendas introdujo modelos gerenciales, en adecuada coexistencia y equilibrio con elementos básicos del modelo burocrático necesario y consustanciales a la doble misión que el consistorio tiene: gobernar y prestar servicios. Además también se tomó la decisión de solicitar la adhesión al Club de la Gestión de la Calidad, siendo el primer ayuntamiento en España en hacerlo, y confirmar también su anterior adhesión a la Asociación Española de la Calidad.³⁹²

El Ayuntamiento de Alcobendas ha utilizado el modelo de EFQM en una de las unidades organizativas descentralizadas más importantes, como el Patronato Municipal de Deportes. La utilidad del mismo como lo hemos señalado anteriormente es de cara a obtener esa evaluación global sobre la gestión, junto a los puntos fuertes y aéreas de mejora, así como a la puntuación que al final de su aplicación se obtiene.³⁹³

6.8.4.4.- Otros casos.

Otros de los casos de adopción del Modelo EFQM fue el realizado por el Conservatorio Profesional de Música, Francisco Guerrero, uno de los muchos centros de Enseñanzas de Régimen

³⁹² DIAZ, Antonio, "Sistema municipal de gestión de calidad. La aplicación de los modelos de calidad de la gestión". *Revista GAPP*, número 11-12, agosto, 1998. Pág. 219. Tras la aprobación dentro de una de las cinco líneas estratégicas del Plan Ciudad, se traslada al Plan de Acción Municipal la prioridad en la definición y desarrollo de un Sistema de Calidad en el Ayuntamiento, posibilitando primero la creación de un nuevo programa de calidad y posteriormente la creación de un Depto. De Calidad.

³⁹³ De acuerdo a la estructura del modelo EFQM, la autoevaluación vino a realizar una radiografía del estado de salud de la gestión, en relación a un supuesto referente de excelencia empresarial. Por el método del cuestionario y con la ayuda de un consultor externo institucional, tras su aplicación en dos sesiones amplias de trabajo, primero con el equipo directivo, y otras dos con el equipo de mandos y responsables intermedios, se obtuvo una situación del Patronato Municipal de Deportes.



Especial pertenecientes a la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía.³⁹⁴ Asimismo, el gobierno Vasco lo ha implementado y para ello ha publicado su Guía Básica de la Calidad, dando a conocer instrumentos de calidad tales como Cartas de Servicios, Normas ISO y el modelo EFQM.³⁹⁵

6.9.- EL MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN (CAF)

6.9.1.- Definición.

El Marco Común de Evaluación (CAF) es una herramienta de gestión de la Calidad Total inspirada en el modelo EFQM y en el modelo de La Universidad Alemana de Ciencias administrativas de Speyer. El modelo CAF está basado en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y en la sociedad se alcanzan por medio de un liderazgo que dirija la estrategia y la planificación, las personas, las alianzas, recursos y procesos. El modelo examina la organización desde distintos ángulos a la vez con un enfoque holístico del análisis del rendimiento de la organización.³⁹⁶

6.9.2.- ORIGEN Y DESARROLLO.

El Marco Común de Evaluación (CAF, siglas en inglés de Common Assessment Framework) es resultado de la cooperación entre los Ministros responsables de Administración Pública de la Unión Europea. A petición de los Directores Generales del ramo, la

³⁹⁴ SUNYER I PELEGRI, Albert, *Oportunidades de la aplicación del modelo de excelencia en la gestión EFQM en la Administración Pública Andaluza*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004. 75p.

³⁹⁵ *Guía Básica de la Calidad para la Administraciones Públicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Gobierno Vasco, 2004, 128p.

³⁹⁶ MAP, *El Marco Común de Evaluación: Mejorar una organización por medio de la Evaluación*, MAP, Agencia Estatal de Evaluación y Políticas Públicas y calidad de los servicios, Madrid, 2008, pág. 9



nueva versión del CAF ha sido desarrollada por el Grupo de Servicios Públicos Innovadores. En la Primera Conferencia Europea de Calidad para las Administraciones Públicas, celebrada en Lisboa en Mayo de 2002, se presentó una versión piloto del CAF cuya experiencia en su implantación y uso ha servido de base a la versión actual.

El CAF se presenta como una herramienta para que las organizaciones del sector público de Europa utilicen técnicas de gestión de calidad para mejorar su rendimiento. El CAF proporciona un marco sencillo y fácil de usar, apropiado para que las organizaciones del sector público lleven a cabo una autoevaluación.

El CAF ha sido desarrollado por un grupo de trabajo integrado por representantes de las administraciones de los hasta entonces 15 Estados miembros de la Unión Europea, de la Comisión Europea, de la Escuela de administración Pública de la Universidad de Speyer y de la EFQM.³⁹⁷ En mayo de 2000 se presentó una versión piloto del CAF, y en el 2002 se lanzó una versión revisada de la misma. En ese mismo tiempo se crea en el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) en Maastricht un centro de recursos del CAF. El EIPA, asistido por la EFQM, por la Universidad de Speyer, y el centro de recursos del CAF prepararon la implantación del modelo por medio de diferentes vías y evaluó su utilización.

El CAF entonces se presenta como una herramienta fácil de utilizar para ayudar a las organizaciones del Sector Público de Europa a utilizar técnicas de gestión de calidad para mejorar su

³⁹⁷ RUIZ LOPEZ, Joaquín, “La gestión de la calidad en la Administración pública española”, en *Revista Mexicana de Calidad, Sistemas de Calidad en la Administración Pública*. Guillermo Haro Belchez e Ismael Gomez Gordillo (coord.) FUNDAP, núm. 2, enero-junio, 2002, pág. 168.



rendimiento. Sin embargo existe un interés por utilizar el CAF en otras partes del mundo como China, Medio Oriente y países latinoamericanos como Brasil y República Dominicana. El CAF ofrece un marco de autoevaluación que es conceptualmente similar al de los principales modelos de gestión de la calidad como el EFQM, pero con la diferencia de que el CAF está diseñado específicamente por las organizaciones del Sector Público de acuerdo a sus características.

El CAF como se menciona en líneas anteriores está diseñado para ser utilizado en el sector público y es aplicable a las organizaciones públicas pertenecientes a la Administración Federal, Estatal, Regional o Local. Se puede utilizar como parte de un programa sistemático de reformas o como base para la mejora en organizaciones específicas del sector público. Asimismo la autoevaluación puede también llevarse a cabo en una parte de la organización, si las organizaciones son muy grandes, en secciones o departamentos.

6.9.3.- ESTRUCTURA.

El CAF tiene cuatro propósitos fundamentales³⁹⁸:

1. Introducir a la Administración Pública de forma progresiva, en los principios de la gestión de la calidad total y guiarla por medio del conocimiento y la utilización de la autoevaluación, a partir de la planificación y el desarrollo de actividades.
2. Facilitar la autoevaluación de una organización pública con el fin de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora
3. Hacer de puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de la calidad

³⁹⁸ MAP, *El Marco Común de Evaluación: Mejorar una organización por medio de la Evaluación*, MAP, Agencia Estatal de Evaluación y Políticas Públicas y calidad de los servicios, Madrid, 2008, pág. 11



4. Facilitar el benchlearning entre las organizaciones del sector público.

El CAF está integrado de 9 criterios, 28 subcriterios y un sistema de puntuación. Los 9 criterios son los principales aspectos que deben ser considerados en el análisis de cualquier organización. Los criterios 1 a 5 se refieren a los agentes facilitadores de una organización y determinan lo que hace una organización y como enfoca sus tareas para alcanzar los resultados deseados. De los criterios 6 a 9, los resultados alcanzados en las áreas de los ciudadanos/clientes, las personas, la sociedad, y los resultados clave del rendimiento se miden por medio de medidas de percepción y se evalúan con indicadores internos. Cada criterio se subdivide en subcriterios. Los 28 subcriterios identifican los principales aspectos que deben ser considerados cuando se evalúa una organización. Estos subcriterios están ilustrados con ejemplos que explican su contenido con más detalle y sugieren posibles áreas a abordar para explorar cómo la organización responde a los requisitos expresados en el subcriterio.

6.9.4.- EL MODELO CAF EN ESPAÑA.

España como país miembro de la Unión Europea, participa activamente en los foros y en los grupos europeos que trabajan para armonizar las políticas de calidad de los servicios públicos en las administraciones públicas europeas, desarrollando un esquema común de evaluación de las organizaciones públicas europeas: el Modelo CAF.

Entre organizaciones españolas en las que ha implementado el modelo CAF podemos mencionar: el ayuntamiento de Madrid, Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, Ayuntamiento de Santiago de Compostela, Diputación Provincial de Soria,



Generalidad de Cataluña.³⁹⁹ Además se ha implementado la aplicación informática CAF con la cual se permite registrar los datos cuantitativos de la autoevaluación con CAF y ofrece la comparación con la media de las puntuaciones de las organizaciones registradas.⁴⁰⁰ Como dato complementario el CAF se publicó en el 2006 en castellano, así como su guía de uso, con el cual se ofrece la actualización del modelo y la guía para las organizaciones públicas españolas que tengan interés en adoptarlo.

6.10.- MODELO DE EVALUACION, APRENDIZAJE Y MEJORA (EVAM)

6.10.1.- Definición.

El Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM), es un modelo que se encarga de realizar un diagnóstico organizacional con una metodología propia desarrollada en base a las experiencias acumuladas en proceso de autoevaluación y modelos de referencia aplicados en la Administración Pública. Además permite asociar actuaciones concretas para favorecer la mejora continua y valorar de madurez organizativa para planificar las líneas de actuación futuras teniendo en cuenta los distintos grados de madurez de las organizaciones.⁴⁰¹

6.10.2.- Origen y desarrollo.

El Real Decreto 951/2000, de 29 de julio⁴⁰², establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración

³⁹⁹ MAP, *El Marco Común de Evaluación: Mejorar una organización por medio de la Evaluación*, MAP, Agencia Estatal de Evaluación y Políticas Públicas y calidad de los servicios, Madrid, 2008, pág. 100 total 123

⁴⁰⁰ El portal es www.caf.aeval.es.

⁴⁰¹ *Guía de Evaluación: Modelo EVAM*, 1ª edición, MAP, Colección Evaluación y Calidad, 2006, pág.5

⁴⁰² Real Decreto 951/2000, de 29 de julio



General del Estado, que integra 6 programas para la mejora continua de los servicios como son:

- Programa de Análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios
- Programa de carta de servicios
- Programa de quejas y sugerencias
- Programa de evaluación de calidad de las organizaciones
- Programa de reconocimiento
- Programa del Observatorio de la calidad.

La evaluación de los órganos y organismos de la AGE se debe llevar acabo de modo armonizado mediante un nivel mínimo o conjunto de modelos y parámetros de calidad reconocidos conforme a los que se realizara la evaluación de los órganos u organismos de la Administración General del Estado. Los dos niveles para la evaluación organizacional son: la autoevaluación y la evaluación externa.

1. La autoevaluación. Es una actividad regular mediante la cual la propia organización analiza sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y deficiencias a fin de determinar los oportunos planes de mejora. En este sentido y haciendo una breve recapitulación, en 1999 el Ministerio de Administraciones Públicas ha promovido la aplicación del Modelo EFQM, para llevar a cabo la autoevaluación de las organizaciones. Por otra parte, la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios (DGIECS) del Ministerio de Administraciones Públicas participa dentro del Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG) que pertenece a la Red Europea de Administración Pública (EPAN) y el cual ha desarrollado el Modelo CAF que es una herramienta de autoevaluación concebida para las organizaciones públicas.



2. La evolución externa. Es un proceso mediante el cual las unidades y gabinetes encargados de coordinar los programas de calidad en su ministerio realizan un examen agregado de ámbito y extensión ministerial, a fin de optimizar los resultados de la autoevaluación y de los planes de mejora establecidos. La evaluación externa conlleva, la realización por parte de las correspondientes Inspecciones Generales de Servicios, de la validación de autoevaluaciones en curso o de la realización de evaluaciones conforme a un modelo de aprendizaje e innovación diseñado por el Ministerio de Administraciones Públicas. Esta evaluación externa permite la realización de un examen agregado de ámbito ministerial, que tiene la finalidad de identificar mejores prácticas y promover transferencia de las lecciones y métodos aprendidos.

Por lo anterior, la DGIECS, diseñó el EVAM con lo cual además de realizar un diagnóstico, sobre puntos fuertes, áreas de mejora, etc. también se favorecerá en la mejora continua y se valorará la madurez organizativa para planificar las líneas de actuación en el futuro tomándose en cuenta los diferentes grados de madurez de las organizaciones. Corresponde a la Secretaría General para la Administración Pública del MAP coordinar y seguir el proceso de implantación, desarrollo y utilidad de las iniciativas de mejora implantadas mediante el análisis y procesamiento de contenidos a fin de poder establecer la aplicación comparativa de los mismos entre los organismos que estime similares en esos aspectos.



El Modelo EVAM tiene como objetivos los siguientes⁴⁰³:

- Realizar la evaluación externa de las organizaciones que no han iniciado su autoevaluación.
- Promover el desarrollo de evaluación de las organizaciones de las Administración General del Estado
- Facilitar su propia incorporación del modelo al proceso general de evaluación.
- Poner a su disposición un instrumento inicial de evaluación que facilite los primeros pasos en la mejora y el camino a la excelencia
- Suministrar a estas organizaciones las metodologías y acciones a seguir que permitan el avance en la mejora de la organización.

Los elementos a desarrollar del modelo EVAM son lo siguientes: a) Proceso de evaluación; b) ejes del modelo EVAM; c) aspectos recogidos en cada uno de los ejes del modelo EVAM; d) Cuestiones a evaluar que desarrollan cada uno de los ejes del modelo; e) el esquema de evaluación a seguir.

a)Proceso de evaluación.

Este proceso se lleva a cabo mediante cuestionario que el equipo evaluador utiliza entrevistando a los directivos de la organización explicando el sistema a seguir. Esta parte del proceso en dos etapas sucesivas. En la primera etapa, se evalúan las cuestiones básicas de cada uno de los ejes de la organización y si no se da cumplimiento a las cuestiones a esta primera etapa, este eje no se evaluara en la segunda etapa. En tanto que la segunda etapa los evaluadores continúan en cada uno de los ejes de evaluación, durante la misma deben aportarse evidencias que

⁴⁰³ *Idem.*



soliciten los evaluadores conforme a los esquemas definidos en el cuestionario de evaluación.

b) Ejes del Modelo EVAM

Los ejes de la evaluación son cinco:

Eje 1: Política y estrategia a través del liderazgo.

Eje 2: Procesos

Eje 3: Personas

Eje 4: Alianzas y recursos

Eje 5: Resultados.

La lógica subyacente en este sistema de evaluación es la de ciclo PDCA (Planificar, Desarrollar, Controlar, Actuar) de tal forma que el orden de presentación de los Ejes y Aspectos de Evaluación es el que sigue:

- Definición de la política y estrategia de la organización basada en políticas públicas, conforme a los requisitos de los usuarios/ciudadanos y de la comunicación externa e interna de la misma.
- Despliegue de la política y estrategia a través de planes operativos que expliciten los objetivos organizativos
- Planificación y despliegue de los procesos conforma a la política y estrategia.
- Gestión de recursos adecuada a estos parámetros. Recursos Humanos, materiales y alianzas.
- Determinación de los mecanismos de seguimiento y control de grado de cumplimiento de la política y estrategia de la organización.



c) Aspectos que componen cada eje de modelo.

Eje 1. Política planificación y estrategia: se desarrolla a través del liderazgo y se comunica y despliega a través de un esquema de procesos clave.

Eje 2. Procesos: Diseño y gestión de los procesos, introducción de mejoras en los mismos; diseño de servicios sobre las expectativas de los usuarios, gestión y mejora de las relaciones con clientes y usuarios.

Eje 3. Personas: Planificación, gestión y mejora de los recursos humanos, identificación, desarrollo y capacidad de las personas de la organización.

Eje 4. Alianzas y recursos: Gestión de proveedores, gestión presupuestaria, de edificios, equipos y materiales, de tecnología de información y del conocimiento.

Eje 5. Resultados: en clientes, en personas y en resultados.

d) Cuestiones a evaluar

En una primera etapa las cuestiones a evaluar son las siguientes:

Eje 1: que los clientes/usuarios de los servicios que presta la organización están identificados y que la política y la estrategia de la organización están definidas.

Eje 2: que los procesos de la organización están identificados.

Eje 3: que la organización emprende efectivamente, acciones en materia de personal.

Eje 4: que las necesidades de los recursos para el correcto despliegue de los procesos están identificados.

Eje 5: que la organización lleva a cabo mediciones periódicas.



En la segunda etapa las cuestiones a evaluar son mas concretas y diversificadas en cada eje y aspecto.

e) Propuestas de actividades asociadas para favorecer al desarrollo de los diversos aspectos que componen el modelo EVAM.

f) Documento Marco y Manuales de actuación.

Para facilitar la interpretación de las recomendaciones por las unidades evaluadas, así como el despliegue del modelo EVAM has dos tipos de documentos:

- 1- El documento marco que recoge el orden lógico de los pasos que debiera seguir una organización para la implantación del modelo.
- 2- Los manuales son documentos mas resumidos y prácticos para conducir a la organización al desarrollo y puesta en práctica de recomendaciones de algunas actividades en función de los resultados obtenidos en la evaluación.

Una vez realizada la evaluación de las organizaciones conforme al Modelo EVAM, y como culminación de la misma, las organizaciones evaluadas pueden solicitar de forma voluntaria al Ministerio de Administraciones Públicas la certificación del nivel de excelencia alcanzado y la concesión de un sello, conforma a los establecido el artículo 23 del Real Decreto 951/2005. El procedimiento aplicado a la certificación está recogido en la Guía de reconocimiento a la excelencia elaborado por el MAP.



6.11.- MODELO IBEROAMERICANO DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN.

6.11.1.- Definición.

El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión es un Modelo supranacional que trata de crear un punto de referencia único en el que se encuentren reflejados los distintos modelos de excelencia nacionales de los países iberoamericanos. Por lo tanto no sustituye a los modelos existentes en los en los diferentes países iberoamericanos. Es un modelo de integración que recoge aportaciones de tales países, aunque su estructura básica o esqueleto es el del modelo EFQM, en el que se inspira en gran medida. Su arquitectura es muy parecida a la del Modelo Europeo⁴⁰⁴, aunque las aportaciones específicas iberoamericanas son realmente importantes, como pueden ser las distintas denominaciones y ponderaciones de los criterios y la mayor importancia relativa concedida a cómo está haciendo las cosas una organización que a los resultados obtenidos. El sistema de evaluación y puntuación es el mismo que el europeo, incluyendo la utilización de las matrices REDER con ciertos matices y mejoras.

Este Modelo es aplicable a Empresas privadas e Instituciones públicas de todo tipo de sector de actividad y tamaño, y sirve como referente para evaluar una organización, establecer planes de progreso, identificar sus puntos fuertes y áreas de mejora, y así mismo es una poderosa fuente de información para el desarrollo y la planificación estratégica.

⁴⁰⁴ Existe la interpretación del Modelo Iberoamericano para la Administración Pública, que se ha plasmado en una Guía de Autoevaluación para la Administración Pública, coeditado por el MAP, la FIIAP y la FUNDIBEQ, como resultado de las tres reuniones de trabajo celebradas en República Dominicana, Uruguay y Guatemala con representantes de la mayoría de los países iberoamericanos y que fue aprobado definitivamente en la 3ª convención FUNDIBEQ celebrada en Porto Alegre (Brasil) en julio de 2001.



El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión se ha demostrado como una eficaz herramienta para muchas organizaciones públicas como así lo demuestra el que aproximadamente el 50% de los postulantes pertenezcan al sector público. No obstante muchos de los postulantes son “empresas públicas” pero no “servicios públicos puros”.

Ahora bien, es de tenerse en cuenta que el Modelo Iberoamericano se utilizan las expresiones de excelencia y de calidad, porque si bien es cierto, el iberoamericano no es un modelo de calidad, sino un modelo de gestión, que se ocupa de aspectos organizacionales no contemplados en los modelos tradicionales de (aseguramiento de la) calidad como pueden ser las normas ISO. Sin embargo, el Modelo Iberoamericano tiene su partida y basamento en los conceptos fundamentales de la gestión pública. La orientación a los resultados, el enfoque en el cliente y demás interesados, el papel de liderazgo, la gestión por procesos finalistas, el manejo de hechos y datos, la importancia de la personas, su implicación y reconocimiento, el aprendizaje, la innovación y la mejora continua, las relaciones de asociación (partnership) y la ética y responsabilidad social son todos ellos elementos que el Modelo Iberoamericano integra y hace interactuar con una visión holística y sistémica.⁴⁰⁵

Estos dos conceptos, junto con el de fractalidad, constituyen las características esenciales de este modelo. Este concepto de fractalidad se refiere a aquella figura compuesta por infinito elementos , que tiene la propiedad de que su aspecto y distribución estadística no cambia cualquiera que sea la escala con la que se observe. Esta caracterización se debe a Antonio Caetano Director General de la FUNDIBEQ.

⁴⁰⁵ *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia de la Gestión*, 1ª. Edición, MAP, FIIAP, Madrid, 2003, pág. 24 total 238



6.11.2.- Origen y desarrollo.

El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión pertenece a la Fundación Iberoamericana para la gestión de calidad, creada el 18 de marzo de 1998 con el respaldo de la Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. En 1999 se consensó y se aprobó por 17 países el modelo en sí mismo en la IX Cumbre celebrada en la Habana y se convocó el Primer Premio Iberoamericano de la Calidad.

6.11.3.- Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ).

El día 18 de Marzo de 1998 se celebró el acto formal de constitución de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ) como una organización supranacional, sin ánimo de lucro, que desarrolla la Gestión Global de la Calidad en el ámbito iberoamericano para conseguir que la Comunidad Iberoamericana sea considerada un entorno de Calidad y mejore su posición internacional. La Misión de FUNDIBEQ es ser una Organización Iberoamericana de carácter no lucrativo, compuesta por representativas empresas y por organismos de la Administración Pública, que desarrolla un Programa de Calidad y Excelencia de la Gestión adscrito a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y que contempla el desarrollo del Premio Iberoamericano de la Calidad”. La FUNDIBEQ promueve desde un ámbito internacional el Movimiento Iberoamericano de difusión de la cultura de la Calidad y de la Excelencia en la Gestión en todas las organizaciones de Iberoamérica.⁴⁰⁶ Para ello:

- Desarrollamos iniciativas prioritarias de acuerdo a las necesidades y expectativas de los grupos de interés.
- Participamos activamente en Organismos internacionales.

⁴⁰⁶ Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad. www.fundibeq.org.



- Gestionamos programas de reconocimiento y de ayuda.
- Promovemos el desarrollo de redes en alianza con los agentes locales.
- Practicamos una gestión profesional en todas las actividades.

La visión de FUNDIBEQ es ser reconocida internacionalmente como el principal promotor iberoamericano de la Calidad y la Excelencia de la Gestión. Los Valores de la FUNDIBEQ son los siguientes:

- **Cooperación:** Basada en el respeto mutuo y la colaboración como aliados para el logro de objetivos comunes.
- **Transparencia:** Basada en la confianza mutua y relaciones abiertas con todas las partes interesadas.
- **Autonomía:** Actuación imparcial no condicionada por intereses externos o de los agentes involucrados.
- **Reconocimiento:** A la contribución de los agentes involucrados.
- **Innovación:** Búsqueda de soluciones singulares e innovadoras.

Los Órganos de Gobierno establecen las directrices de la Fundación, aprueban sus Programas y presupuestos, y realizan periódicamente el seguimiento de sus actividades y el cumplimiento de los objetivos. Los órganos de gobierno son:

- **Patronato:** Órgano supremo de FUNDIBEQ, constituido por empresas e Instituciones iberoamericanas, públicas y privadas, que tiene como misión la de velar por el cumplimiento de los fines fundacionales.
- **Comité Ejecutivo:** El Comité Ejecutivo es un Órgano subordinado del Patronato, que tiene por objeto velar por el cumplimiento de la Misión y objetivos de la Fundación, mediante el seguimiento de sus actividades y la aportación de propuestas e informa al Patronato sobre la marcha de la Fundación.



Está integrado por representantes de las empresas e instituciones que forman el Patronato.

- Director General: Gestiona la Fundación de acuerdo a las directrices marcadas por los Órganos de Gobierno, desarrolla y propone Programas y Servicios, suscribe acuerdos con las Instituciones, representa a la Fundación en su gestión cotidiana y dirige la actividad diaria.
- Miembros: Son Empresas e Instituciones públicas que comparten los fines de la Fundación y la apoyan, al menos, económicamente. Existen dos categorías: "Patronos" y "Asociados", pudiendo pertenecer a esta, cualquier tipo de organización iberoamericana. Los Patronos participan en el Patronato y en el Comité Ejecutivo. FUNDIBEQ es una organización no lucrativa que financia sus proyectos a través de las cuotas de sus Miembros así como de los servicios que desarrolla. Los Miembros de FUNDIBEQ aportan una cuota anual establecida, en función del tipo de Membrecía (Patronos o Asociados), y disfrutan de diversas ventajas en los productos y servicios de la Fundación. Existen dos categorías de Miembros: "Patronos" y "Asociados", pudiendo pertenecer a éstas cualquier tipo de organización iberoamericana. Los Patronos participan en el Patronato y en el Comité Ejecutivo.

VENTAJAS

Los Miembros de FUNDIBEQ disfrutan de las siguientes ventajas:

- Acceso gratuito a la Base de Datos de "Buenas Prácticas", que contiene: o Experiencias de Organizaciones Iberoamericanas Ganadoras de Premios de Calidad y Excelencia e información sobre herramientas de gestión, o relatorios de las Organizaciones Ganadoras del Premio Iberoamericano de la Calidad, y cuya publicación ha sido autorizada.



- Acceso gratuito a las "Metodologías para la Excelencia", como por ejemplo el software de Autoevaluación, que ayuda a la detección de áreas de mejora en la gestión y el software de Planificación, para configurar un Plan Estratégico de la Excelencia y fijar objetivos.
- Preferencia en la publicación de artículos de su Organización relacionados con la Calidad y la Excelencia en el Boletín de Noticias "Movimiento Iberoamericano por la Competitividad y la Excelencia" – FUNDIBEQ.
- Inclusión en la Web de FUNDIBEQ del nombre de su Organización con enlace a su página Web.
- Recepción periódica del Boletín Electrónico "Movimiento Iberoamericano por la Competitividad y la Excelencia" – FUNDIBEQ.
- Descuentos especiales en las cuotas de postulación al Premio Iberoamericano de la Calidad
- Descuentos en todos los productos y servicios de FUNDIBEQ.

Los Miembros Patronos disfrutan de todas las ventajas citadas anteriormente y además participan en los Órganos de Gobierno de la Fundación, disfrutan de mayores descuentos en los servicios de la Fundación y tienen preferencia en el patrocinio de las actividades de FUNDIBEQ.

Las actividades de FUNDIBEQ se rigen por las siguientes Directrices de Gobierno:

- Compromiso social y cooperación para involucrar a organizaciones con la calidad y la excelencia.
- Oferta de servicios accesibles a toda la Comunidad Iberoamericana.
- Respeto a la legalidad y transparencia en la gestión.
- Coherencia en la aplicación interna de los fundamentos de la calidad y de la excelencia.



- Mejorar la eficacia y eficiencia de su actividad a través del uso de nuevas tecnologías.

PROGRAMAS CONFIABLES

Con objeto de mejorar la cooperación y la transparencia, los Programas que desarrolla FUNDIBEQ se dotan de mecanismos de participación y control de las partes interesadas. De esta forma se ha constituido el CAPI (Comité Asesor del Premio Iberoamericano de la Calidad) integrado por expertos internacionales que tiene por objeto garantizar la independencia, transparencia y fiabilidad del Premio Iberoamericano de la Calidad, y el Consejo Asesor del Programa "Aprender de los Mejores". Además, los programas están abiertos a evaluaciones externas como la realizada durante el 2005 por la SEGIB al programa Premio Iberoamericano de la Calidad.

6.11.4.- IBERQUALITAS

IBERQUALITAS es el nombre del Programa Iberoamericano por la Calidad que, gestionado por FUNDIBEQ, es un Proyecto adscrito a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). IberQualitas - IBEROAMÉRICA EXCELENTE, es el Programa Iberoamericano por la Calidad que tiene por objeto mejorar la productividad y competitividad del tejido económico y social de la Comunidad Iberoamericana a través de la calidad y de la excelencia, para conseguir que Iberoamérica sea percibida como un entorno de calidad para invertir y para vivir. Y para ello:

- Promueve y facilita el uso de modelos de organización y herramientas que conducen a la Excelencia.
- Desarrolla proyectos de calidad y excelencia de alcance Iberoamericano y desarrolla sus programas de capacitación.



- Desarrolla Sistemas de Reconocimiento y ayuda, y difunde las experiencias de las organizaciones exitosas.
- Desarrolla redes en alianza con los agentes locales que robustezcan el entorno Iberoamericano de Calidad.
- Difunde información actualizada sobre calidad y excelencia.
- Proyecta una visión de prestigio del entorno Iberoamericano manteniendo una presencia internacional en los foros especializados de calidad y excelencia.

El Programa denominado inicialmente FUNDIBEQ fue aprobado en la IX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado del año 1999 que se celebró en La Habana (Cuba), y se actualizó su denominación en el 2007 como IberQualitas.

6.11.5.- PREMIO IBEROAMERICANO DE LA CALIDAD

El Premio Iberoamericano de la Calidad, convocado por primera vez en el año 1999, es un Proyecto adscrito a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno coordinado por la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) y gestionado por FUNDIBEQ (Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad).

Al Premio Iberoamericano de la Calidad pueden acceder las Organizaciones Iberoamericanas tanto públicas como privadas de Iberoamérica. Hasta el año 2008, más de 55 organizaciones han sido premiadas gracias a la colaboración de más de 1.000 evaluadores de 17 países que colaboran de forma altruista con la Fundación.

Este Premio es desarrollado gracias a la colaboración de los Premios Nacionales y Regionales Asociados (ONAS y ORAS) de los diferentes países de Iberoamérica y tiene por objeto:



- Reconocer la Calidad de las organizaciones premiadas en el contexto internacional y con ello contribuir a que la Comunidad Iberoamericana sea considerada un entorno de Calidad, donde encontrar los mejores proveedores, aliados y oportunidades de inversión.
- Estimular el desarrollo de las organizaciones iberoamericanas, ofreciendo un Modelo que permite compararse con organizaciones excelentes a nivel internacional.
- Promover la Autoevaluación y la focalización hacia la satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente y de las partes interesadas.
- Difundir las mejores prácticas de las Organizaciones Ganadoras y con ello facilitar la mejora de otras organizaciones.

Para poder realizar la evaluación de las organizaciones postulantes mediante los equipos internacionales, FUNDIBEQ utiliza un programa informático de diseño propio accesible por la red, para facilitar el intercambio de información y la toma de decisiones. Los evaluadores que colaboran de forma altruista con el Premio Iberoamericano de la Calidad, se encuentran registrados en el Registro de Evaluadores y Coordinadores Iberoamericanos (RECI) dentro de la Web de FUNDIBEQ.

Todo el proceso del Premio Iberoamericano de la Calidad está sometido a estrictos requisitos de confidencialidad y así mismo la imparcialidad del Premio está avalada por la rigurosidad y fiabilidad de los procesos establecidos (selección de evaluadores, postulación, etc.). Además el Jurado está compuesto por un experto representante de cada país, y los representantes de FUNDIBEQ no tienen voto.



Para el desarrollo de los criterios y en el asesoramiento técnico, el Comité Asesor del Premio Iberoamericano (CAPI) compuesto por expertos de varios países e Instituciones que colabora con FUNDIBEQ.

Las ORGANIZACIONES POSTULANTES se benefician de los resultados de una evaluación realizada por un equipo de expertos internacionales que ofrece a la organización una visión externa de su gestión valorando los puntos fuertes y las áreas de mejora, así como de la motivación que produce el hecho de trabajar conjuntamente hacia un objetivo de calidad. Así mismo, las ORGANIZACIONES GANADORAS se benefician de un reconocimiento internacional y de la divulgación de sus Mejores Prácticas.

6.10.2.- Objetivos

Sensibilizar e involucrar a las Administraciones Públicas en la mejora. El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión ha sido adaptado a la Administración Pública tomando como referencia la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y el Modelo EVAM de AEVAL (Agencia de Evaluación y Calidad).

A cualquier Administración Pública que desee utilizar el Modelo como referente para evaluar su organización, establecer planes de progreso, identificar sus puntos fuertes y áreas de mejora. El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión se aplica en los 22 países de Iberoamérica: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua,



Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

6.11.6.- Estructura.

El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión adaptado a la Administración Pública consta de 5 procesos facilitadores y 4 criterios de resultados:

Procesos facilitadores:

- Liderazgo y Estilo de Gestión
- Política y Estrategia
- Desarrollo de las Personas
- Recursos y Asociados
- Clientes/Ciudadanos/Usuarios

Criterios de resultados:

- Resultados de Clientes/Ciudadanos/Usuarios de los Servicios
- Resultados del Desarrollo de las Personas
- Resultados de Sociedad
- Resultados Globales

En 2008 se editó la “Guía de autoevaluación para la Administración Pública Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión”. Esta Guía, elaborada por AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de España) con la colaboración de FUNDIBEQ (Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad), tiene por objeto mejorar la gestión y resultados de la Administración Pública. La obra incluye una exposición sobre el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión aplicado a las Administraciones Públicas; el glosario Iberoamericano de Términos de Calidad y Excelencia, cuyos términos han sido desarrollados con las aportaciones de



AENOR, FUNDIBEQ y RENFE. También contiene un apartado descriptivo sobre las Organizaciones que promueven Premios de Calidad en Iberoamérica y sus Modelos, así como diferentes experiencias de éxito en la Administración Pública. La obra también, incluye, un caso práctico de aplicación Ayuntamiento de Esplugues, como el ganador del Primer Premio Iberoamericano de Calidad convocado por FUNDIBEQ.⁴⁰⁷

6.12.- Modelo de Calidad INTRAGOB.

El Modelo de Calidad INTRAGOB⁴⁰⁸ está orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos en la prestación de los productos y servicios que proporciona la Administración Pública Federal (APF), a consolidar el servicio civil de carrera, a desarrollar una cultura de calidad y a fortalecer la actuación responsable del personal de todas las Dependencias y Entidades ante la sociedad.

El principal objetivo del Proceso de Calidad es la transformación de la Administración Pública Federal, que se refleje en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las Dependencias y Entidades, desde el punto de vista de la ciudadanía. Para tal propósito, en el presente documento se describen las directrices de implantación del Modelo de Calidad INTRAGOB, haciendo énfasis en los siguientes elementos:

- Mejorar la calidad de los productos y servicios del Sector Público que tienen un alto impacto en la ciudadanía, en el corto plazo.
- Consolidar una Cultura de Calidad en el Servicio Público.

⁴⁰⁷ Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat. www.ajesplugues.es

⁴⁰⁸ Modelo de Calidad Intragob, Oficina de Innovación y calidad gubernamental, Presidencia de México, Marzo de 2003.



- Lograr una Administración Pública Federal Íntegra y Transparente.
- Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- Impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos.
- Unificar una Visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

El Modelo de Calidad INTRAGOB está centrado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, como eje rector de los esfuerzos de calidad, mejora continua, innovación, competitividad, integridad y transparencia por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de que los resultados obtenidos impacten directamente en la percepción de la calidad del servicio por parte de la ciudadanía.

Consiste en ocho criterios que a su vez se subdividen en subcriterios que representan las características fundamentales de todo Sistema Organizacional. Su contenido, permite identificar los sistemas y procesos de la Dependencia o Entidad y, su estructura facilita su administración y mejora.

El Modelo INTRAGOB es una guía para definir a la Dependencia o Entidad como un Sistema. El énfasis de esta definición, radica en el entendimiento de su funcionamiento, para provocar el mejoramiento continuo.

Es también una herramienta para el diagnóstico y evaluación del progreso o grado de madurez, el cual permite apreciar las fortalezas y oportunidades de la Dependencia o Entidad, correlacionando tres dimensiones interdependientes:



Enfoque.- Diseño de sistemas y procesos en búsqueda de mejores formas de trabajar.

Implantación.- Aplicación de disciplinas y condiciones de control de sistemas y procesos, para crear cultura.

Resultados.- Efecto causal de las dos dimensiones anteriores para crear valor hacia todos los grupos de interés de la organización.

Finalmente, es un Sistema de Gestión que permite provocar la evolución de la Dependencia o Entidad para lograr niveles de desempeño de clase mundial en la Administración Pública Federal.

Con el propósito de que el Modelo de Calidad INTRAGOB satisfaga integral y consistentemente los objetivos de las Dependencias y Entidades, y mejore continuamente los resultados, la innovación y competitividad, es imprescindible adoptar una visión preventiva e innovadora que guíe y detone la realización de actividades en forma participativa, con base en sistemas y procesos de mejora que consoliden una Cultura de Calidad Total, Competitividad, Integridad y Transparencia en el Gobierno Federal.

Para ello se requiere establecer, desarrollar y mejorar programas de trabajo permanentes, que sustenten la implantación de los sistemas definidos en los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB, en todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Los criterios del modelo de calidad intragob son: 1) Satisfacción del Cliente y Ciudadano; 2) Liderazgo; 3) Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual; 4) Gestión de la Información, del Conocimiento y de la Tecnología; 5) Planeación; 6) Gestión y Mejora de Procesos; 7) Impacto en la Sociedad y 8) Resultados.



El Modelo de Calidad para Entidades Públicas está orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos en la prestación de los productos y servicios que proporciona la Administración Pública Estatal, a consolidar el servicio civil de carrera, a desarrollar una cultura de calidad y a fortalecer la actuación responsable del personal de todas las Dependencias y Entidades ante la sociedad.

El principal objetivo del Proceso de Calidad es la transformación de la Administración Pública Estatal, que se refleje en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las Dependencias y Entidades, desde el punto de vista de la ciudadanía. Para tal propósito, en el presente documento se describen las directrices de implantación del Modelo de Calidad para Entidades Públicas, haciendo énfasis en los siguientes elementos:

- Mejorar la calidad de los productos y servicios del Sector Público que tienen un alto impacto en la ciudadanía, en el corto plazo.
- Consolidar una Cultura de Calidad en el Servicio Público.
- Lograr una Administración Pública Íntegra y Transparente.
- Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- Impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos.
- Unificar una Visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las Dependencias y Entidades del Gobierno Estatal.

El Modelo de Calidad para Entidades Públicas⁴⁰⁹ está centrado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, como eje rector de los esfuerzos de calidad,

⁴⁰⁹ Modelo de calidad de las entidades públicas, Gobierno del estado de Chihuahua, 2009



mejora continua, innovación, competitividad, integridad y transparencia por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, con el fin de que los resultados obtenidos impacten directamente en la percepción de la calidad del servicio por parte de la ciudadanía.

La aplicación del Modelo, se centra en alentar la apertura hacia la mejora continua y la innovación en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, asumiendo con ello el compromiso de propiciar el cambio que requiere el país para hacer frente a las nuevas realidades que se presentan en el contexto mundial, a las cuáles México debe responder.





CONCLUSIONES

La Administración Pública desempeña un papel importante para el progreso y bienestar de los ciudadanos. El fin de la Administración Pública es la satisfacción de las necesidades colectivas. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: el bien común. Solo el Estado a través de Administración Pública puede suministrar a los ciudadanos bienes y servicios, garantizándolos en términos de legalidad.

En lo que se refiere a los ciudadanos, en su condición de usuarios y contribuyentes, demandan más y mejores servicios públicos de calidad.

Ante problemas económicos y sociales, y con el fin de atender a las demandas de la sociedad, en los últimos años, tanto los gobiernos como las administraciones, se han centrado en la búsqueda de nuevos modelos de gestión que se adapten a la situación actual, dentro de los llamados procesos de modernización, a fin de responder, de manera eficaz y oportuna ante aquel entorno.

Es precisamente en la modernización donde se aparece la calidad como punto de partida para la implementación de la Nueva Gestión Pública. El establecimiento de una Nueva Gestión Pública se ha considerado como una respuesta a la crisis que



enfrenta la administración pública, como una alternativa y método que plantea formas de administración más eficientes, eficaces y plantea una nueva concepción del ciudadano.

El tema de la calidad y buen gobierno forma parte de los procesos de modernización del Estado, al ser una importante alternativa para fortalecer la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones, la mejora continua y el énfasis de mayor rendimiento de las instituciones.

Hemos visto como la calidad ha evolucionado a los largo de la historia y como, teniendo un origen en el sector industrial, se fue incorporando a la Administración Pública. La evolución de la calidad, coincidiría con las tres etapas de evolución de la burocracia moderna. En la primera fase, referida a la calidad industrial la cual era concebida como el cumplimiento de la especificaciones, corresponde a la calidad administrativa entendida como el cumplimiento del procedimiento formal. La segunda fase, donde la calidad es considerada como aquella que se adecua al uso u objetivo predeterminado para el que se usa el producto, aquí se estaría hablando de la calidad administrativa, que actuaría siguiendo criterios de eficacia y eficiencia en la consecución de fines, metas y objetivos, eficaz en sus compromisos, prestaciones y responsabilidades frente a los ciudadanos. La tercera y última fase, la calidad como sistema de gestión integrado cuya directriz es la satisfacción de las necesidades de los clientes, con la indispensable identificación y participación de los trabajadores. La calidad administrativa actual sería la preocupada por satisfacer las expectativas y las exigencias de sus clientes, o mejor dicho de los usuarios y ciudadanos, necesitando la convivencia con los empleado públicos para poder lograr dicho propósito.



Lo anterior define las líneas de la Nueva Gestión Pública, como proceso de asimilación y adaptación de formulas de gestión, aplicadas en organizaciones privadas. Además, implica un cambio en las relaciones del gobierno con la sociedad; en un mayor preocupación por escuchar sus demandas y transparentar sus decisiones. Significa también un reacomodo de recursos y de responsabilidades entre los diferentes órganos de gobierno y entre éstos y otros sectores de la sociedad. Esto se puede identificar con los procesos de descentralización y desconcentración administrativa.

La modernización de la Administración Pública refleja, cambios en la organización, pero además la exigencia de una sociedad por contar con una Administración cada vez más eficiente, que tenga plena conciencia de que debe actuar con alto desempeño y con vocación de servicio al ciudadano.

Los ciudadanos deben estar satisfechos con los servicios que proporciona la Administración Pública, si no reciben una buena atención por parte de los servidores públicos; o si no obtienen respuestas claras y convincentes a sus inquietudes o necesidades, esto debe ser señal de que las cosas no están funcionando bien.

Con el proceso de modernización administrativa, a través del modelo de Nueva Gestión Pública, lo que se busca es que cada órgano o departamento que conforma la Administración Pública, en conjunto forman parte de un todo que busca un resultado final. Dicho resultado es tener como prioridad que los ciudadanos reciban servicios que le brinden una utilidad y beneficio, que sea de calidad. Que la Administración Pública se base en una organización de excelencia, con personal competente, con procedimientos claros, sencillos y con servicios que se brinden de mejor manera, con menor tiempo, y mayor calidad. En definitiva



que el ciudadano observe que sus aportaciones están siendo aplicadas de la manera correcta.

Es de esa manera que la calidad empieza a tener un papel importante en la Administración Pública de muchos países. Dos ejemplos de esos países son España y México. En España, en la década de los 80 se venía percibiendo una baja Calidad de los servicios, y eso supuso, el poner mayor atención en las demandas de la ciudadanía del mejoramiento del funcionamiento y de la prestación de los servicios públicos. En los 90, las reformas ponían mayor énfasis en la necesidad de programar un gran cambio cultural administrativo en formación de términos, conceptos métodos y algunas significadas técnicas gerenciales, muchas de estas pautas provenientes de la OCDE o de las experiencias de la NPM del Reino Unido así como una nueva consideración del ciudadano, al que habría que estimar desde entonces, más como administrado, como un usuario, beneficiario, contribuyente o cliente, concepto este último que, como metáfora, sirvió bastante a los gestores del cambio para dinamizar los proyectos de mejora de los servicios del ciudadano, al ponerse en tensión a los componentes y responsables de una organización frente a los derechos exigibles que los ciudadanos pueden plantear del funcionamiento y de los servicios de la administración e incluso de las expectativas frente a ella.

Durante ese mismo periodo de los 90 se establecieron los Planes de Modernización de la Administración General del Estado, donde el gobierno asumió un compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios públicos del Estado. La Administración Pública entonces ya tenía una visión de cómo debía prestar servicios con la calidad y efectividad que exigidos por los ciudadanos y debía atender, además, áreas de actuación cada vez



más amplias y complejas. A la par de estos planes de modernización, se establece el marco legal general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y regular los aspectos básicos de los programas que lo integran, de acuerdo con los principios que rigen en la Administración Pública. Con la Constitución Española de 1978 y con promulgación de leyes como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se instaura un nuevo concepto de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos que imponen la necesaria puesta al día de aquella norma.

El desarrollo y la aplicación de los principios generales de las Administraciones públicas contenidos en la Ley 30/1992, así como de los principios de funcionamiento establecidos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, constituye una exigencia para lograr efectivamente la mejora de los servicios públicos atendiendo a las demandas de los ciudadanos. Asimismo el concepto de calidad que prevé dentro de este marco legal. También, asigna a los órganos superiores y directivos de los ministerios competencias y funciones esenciales para el desarrollo efectivo de dichos principios.

En suma, tanto el propio concepto de calidad como el ordenamiento jurídico acentúan el compromiso de los órganos superiores y directivos para llevar a cabo los programas que se regulan en dichos decretos.

Asimismo dentro de las leyes en España se declara, entre otros, como principios de funcionamiento de la Administración General del Estado, los de eficacia y eficiencia, el control de la gestión y de los resultados, la responsabilidad, la racionalización y



agilización de los procedimientos administrativos y de gestión, así como prestar un servicio efectivo a los ciudadanos.

El servicio a los ciudadanos es el principio básico que justifica la existencia de la Administración y que debe presidir su entera actividad. Los ciudadanos, como usuarios de los servicios públicos, tienen pleno derecho a conocer cuáles son los servicios que le prestan las organizaciones estatales y a recibirlos con la mayor calidad. Además, el avance en la adaptación de la Administración General del Estado a la red de poderes públicos que configura el Estado políticamente descentralizado exige redefinir el papel de la misma y, específicamente, de su política general de servicio público con respecto a las competencias de otras Administraciones, asegurando una oferta de servicios adecuada en términos de equidad y calidad para el conjunto de la sociedad.

Con lo anterior, se hizo posible, que los órganos y organismos de la Administración General del Estado cuenten con un marco normativo homogéneo para desarrollar los programas de calidad y de que los usuarios de los servicios y los ciudadanos en general dispongan de elementos para intervenir más activamente en la mejora de la Administración. Para la regulación más detallada se prevé en cada caso que el Ministerio de Administraciones Públicas dicte las correspondientes instrucciones operativas.

También como impulso a la Calidad se establecieron la aplicación de Modelos y Estándares internacionales de Calidad con el objeto de evaluar la gestión de los servicios, y la creación de Agencias como la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios así, como, la creación de Premios a la Calidad y Excelencia en la Administración Pública Española.



Distinto es el panorama, en el caso de México, no en cuanto a la reforma o modernización de la Administración Pública, ya que existen datos de los esfuerzos hechos con anterioridad por implementar una Administración Pública eficiente, sino en cuanto a la implementación de la Calidad en la misma. Es hasta el año 2000 cuando estos esfuerzos se ven enmarcados en una política encaminada a mejorar la calidad de los servicios que ofrecen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Una de la prioridades del gobierno electo del 2000 fue desarrollar la Agenda Presidencial del Buen Gobierno con el objeto de establecer seis líneas estratégicas básicas como son: Primera: alcanzar un gobierno eficiente; es decir, que haga más con menos; que proporcione mejores servicios con menos recursos. Segunda: garantizar un gobierno de calidad total; es decir, que mantenga un firme y permanente compromiso con la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía. Tercera: desarrollar un gobierno profesional; en otras palabras, un gobierno capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como de capacitarlos y evaluarlos permanentemente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía. Cuarta: consolidar un gobierno digital. Aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad. Quinta: contar con un gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible. Es decir, un gobierno que elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades. Sexta, y principal característica de nuestra gestión: garantizar un gobierno honesto y transparente.

La implementación de esta política inició en el mes de enero del 2001 con la instrucción de la Administración Pública Federal de implementar el Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental



y Sistema de Gestión de Calidad. También el desarrollo de un Modelo de Calidad (INTRAGOB) fue uno de los pasos a seguir con miras a implementar una Administración Pública de calidad.

El Modelo de Calidad INTRAGOB está orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos en la prestación de los productos y servicios que proporciona la Administración Pública Federal (APF), a consolidar el servicio civil de carrera, a desarrollar una cultura de calidad y a fortalecer la actuación responsable del personal de todas las Dependencias y Entidades ante la sociedad.

El principal objetivo del Proceso de Calidad es la transformación de la Administración Pública Federal, que se refleje en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las Dependencias y Entidades, desde el punto de vista de la ciudadanía. Para tal propósito, se desarrolló un documento en el cual se describen las directrices de implantación del Modelo de Calidad INTRAGOB, haciendo énfasis en los siguientes elementos: como: Mejorar la calidad de los productos y servicios del Sector Público que tienen un alto impacto en la ciudadanía, en el corto plazo; consolidar una Cultura de Calidad en el Servicio Público; lograr una Administración Pública Federal Íntegra y Transparente; rendir cuentas y resultados en forma sistemática; impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos; unificar una Visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

Una de estas acciones es la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) como una comisión intersecretarial de carácter permanente, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia



en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente en las materias señaladas.

También, además de la aplicación del Modelo INTRAGOB, también, para la medición de la calidad en la Administración Pública, se procedió a la certificación de muchas de las dependencias públicas bajo la Norma ISO y el reconocimiento a través también de la obtención de premios como el Premio INNOVA.

Pero es necesario el tener que señalar que todo esto ha sido en el desarrollo de Políticas Públicas dentro del Plan Sexenal al que se encuentra obligado por mandato constitucional, el electo Presidente de la República. En materia de leyes o normas algunas de las acciones más actuales llevadas a cabo con el objetivo de mejorar y transparentar la administración pública en nuestro país han sido los siguientes: el establecimiento de un Código de ética entre los miembros del gabinete dentro de las actividades del Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC), de la Secretaría de la Función Pública y que Presidencia de la República está comprometida a cumplir durante el desarrollo de su gestión.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión y se promulgó el 12 de junio de 2002, la cual tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Esta misma ley contempla la creación del Instituto Federal de acceso a la Información Pública (IFAI), que comenzó a operar el 12 de junio de



2003. Es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Otra de las acciones fue el implemento del Servicio Profesional de Carrera, un mecanismo que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Este Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Se regirá bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. La ley del servicio profesional de carrera se publicó el 10 de abril de 2003. La administración requiere de servidores públicos que vivan para servir a la sociedad y no que se sirvan de ella. Se necesitan de servidores públicos con vocación de servicio y ética pública, profesionales con pleno conocimiento sobre el gobierno con entereza y compromiso con los ciudadanos y las instituciones.

En definitiva, la calidad en sí misma no es un fin, sino un medio para proyectar un nuevo modelo de tratar los asuntos públicos, un cambio de imagen de las instituciones, el establecimiento de nuevos valores de desempeño de los funcionarios y una nueva relación entre la administración pública y los ciudadanos con fundamento en mejor atención y eficiencia.

Se considera como ley social inexorable la de que una organización no adaptada a su entorno termina desapareciendo forzosamente y, por lo mismo, el grado de eficacia de una



organización se mide por su grado de adaptación. Para las organizaciones privadas, esta ley no admite, excepciones. Cuando el entorno cambia, se alteran los procesos técnicos de producción, se transforman en el mercado, se constata que muchas empresas, empiezan a dejar de ser rentables y terminan desapareciendo si no se adaptan al cambio con rapidez.

Pero para las Administraciones Públicas, esta ley no es del todo aplicable. Porque las Administraciones Públicas que no se adaptan a la entorno dejan de ser eficaces, dejan de servir para lo que fueron creadas; pero no desaparecen; a diferencia de lo que se sucede con las organizaciones privadas. Pero al final, en el caso de las Administraciones Públicas quienes pagan las consecuencias de la falta de adaptación, es el ciudadano, ante una Administración inservible, ineficaz, deficiente y por ende de nula calidad.

Es evidente, que en nuestros países, el Estado debe transformarse en la medida en que no existe un modelo de desarrollo que haya llegado a la perfección, en términos de justicia, equidad y bienestar, o que haya satisfecho completamente las demandas de una sociedad que crece. Mientras los gobiernos no resuelvan los problemas a los que ha estado sujeto en los últimos años, el desempeño del Estado estará sujeto a debate.



BIBLIOGRAFIA GENERAL

ABAJO MERINO, Rafael, “La aplicación del Modelo EFQM en la administración Pública”, en *Revista Valenciana D` Estudis Autonòmics, sobre Jornadas de Benchmarking sobre la aplicación del Modelo EFQM en el sector público*, Valencia, 16 y 17 de mayo, núm. 34, 2001, Valencia, Generalitat Valenciana.

Acuerdo del Consejo de Ministros - Acuerdo de 23 de febrero de 1996 del Consejo de Ministros aprobado por Resolución de 28 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

Agenda Presidencial del Buen Gobierno. Presidencia de la República. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México.2001.

ALBROW, Martín, *Bureaucracy*, Pall Mall Press, 1970, Londres.

Alcobendas, Plan ciudad: calidad y modernización de la gestión Pública, Ayuntamiento de Alcobendas, 1997

Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico el empleo, 25 de noviembre de 2005.

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia del Pleno. 1ª. Parte. Jurisprudencia 6.

ARELLANO GAULT, David, “Nueva gerencia pública en acción: Procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)” en *CLAD Reforma y Democracia*, n°17, Caracas, Venezuela, 2000.

-----, ¿Por qué un servicio Profesional de carrera es importante para una democracia, Los retos del servicio civil en México, Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, Núm. 1 México, 2002, pág. 59.

-----, *De la administración pública a la nueva gestión pública cinco dilemas*, en Revista conmemorativa del Colegio El estado del Arte de la Administración Pública México, D. F ., Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública, A.C., México, 2001



BADIOLA DIEZ, Juan José, “Modernización de la Administración Pública”, en *Hacia una nueva gestión pública*, Universidad de Zaragoza,(21 y 24 de noviembre 1995) s.n. 1994.

BALMASEDA, Manuel, *La Administración Pública que España necesita*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2007.

BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael, “La Modernización de la Administración Pública Española. Balance y Perspectivas”, en *Revista Política y Sociedad. Modernización de la Administración Pública*, nº 13, año 1993.

-----, *La productividad y la calidad en la Gestión Pública*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1996,

BARBER, Michael, *Public Administration*, 3ª edición, Macdonald and Evans, London, s.A.

BARRIUSO RUIZ, Carlos, *Administración Electrónica*, 1ª. Ed., Madrid, editorial Dykinson, 2007.

BARZELAY, Michael, *Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience*, Cambridge: Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Draft Paper, 1993

-----, *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

-----, *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la Investigación y al debate de las políticas*, 1ª ed; Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

BEAUGONIN, Philippe, *Simplificación Administrativa*, editorial Sagitario, Barcelona, 1962

BELTRAN, Miguel, *El problema de la calidad en los servicios públicos*”, *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid, Ministerios de Administraciones Públicas, INAP, 2000.

-----, De la reforma de la administración al control de calidad de los servicios públicos, en *revista GAPP*, núm. 5, 1996

BEZAGA, I, *El consumo y la calidad de los servicios públicos. Estudio de caso de la ciudad de Coslada*, Ayuntamiento de Coslada, Madrid. 1998

BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, México, siglo XXI, 1976



BOUCH JENSEN, Poul, *ISO 9000: Guía y comentarios*, 3era. Edición, Madrid, AENOR, 2001,

BOVAIRD, Tony, “Gestión de la Calidad e indicadores del rendimiento en el Sector Público, un enfoque internacional”, en *La productividad y la calidad en la Gestión Pública*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1996,99-118.

BOZEMAN, Barry, *La Gestión Pública su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

CABRERO MENDOZA, Enrique, *Del administrador al Gerente Público*, INAP, México, 1995.

Calidad de los Servicios Públicos, 1ª edición, Madrid, CEP editorial, 2006.

CAMISÓN ZORNOZA, Cesar, *Gestión de la calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas*, Madrid, Pearson Prentice, 2007

CANALES ALIENDE, José Manuel, *Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes de la innovación de las Administraciones Públicas*, en *Nuevos retos en el Horizonte de las Administraciones Públicas*, Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, 2003.

CANTU SALDAÑA, Edgardo, *Un gobierno de calidad*, Secretaría de la Función Pública. Gobierno de México. 2006.

CARBAL TEJADA, Rogelio, “La Nueva Administración Pública: un campo común entre las políticas públicas y la Administración del gobierno”, en *Revista Bien Común*, Volumen 9, número 98, febrero 2003.

CARRILLO FLORES, Antonio; *Derecho Administrativo*, undécima edición, México; 1966.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México*,

CARTY, Winthrop, *Cartas Compromiso: Experiencias Internacionales*. John F. Kennedy School of Government Harvard University. junio de 2004.

CASERMEIRO, Beatriz, Modelo iberoamericano de excelencia en la gestión, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del



Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 de octubre, 2 de nov. 2007

CASTELLS Manuel, *La Galaxia Internet*, editorial Areté, Barcelona, 2001.

CLAD, “Una nueva gestión pública para América Latina” Reforma y Democracia”, en *Revista CLAD*, Venezuela, 1998.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *El Papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*, Bruselas, 26 de septiembre de 2003. COM (2003) 567 final.

Convenios-Marco, basados en sendos acuerdos del Consejo de Ministros - Acuerdo de 23 de febrero de 1996 del Consejo de Ministros aprobado por Resolución de 28 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (BOE n.º 63 del 13-3); y Acuerdo de 4 de abril aprobado por Resolución de 7 de abril de 1997, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (BOE n.º 89 del 14-4). Tales convenios constituyen el eje central del proyecto Ventanilla Única”.

CORSON and HARRIS, *Public Administration in Modern Society*, Mc Graw Hill, 1969.

CROZIER, Michel, “La posición del Estado frente a otros actores” *Revista G.A.P.P.* nº 2, enero-abril. 1995

Cuarto informa de gobierno de México. 2000-2006. Vicente Fox.

DELGADO GODOY, Leticia, “ La implantación de la gestión de la calidad total”, en *Revista EGAP*, Santiago de Compostela, 1996

DEL CARMEN PARDO, María, “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.). *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.

DEL CARMEN PARDO, María, “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, *Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 43, septiembre de 1996.

DE LA MADRID, Miguel, Mitin en Querétaro, el 31 e3 mayo de 1982. Manual de síntesis del pensamiento político, Partido Revolucionario Institucional. Coordinación General de Documentación y Análisis, México, 1982.



DIAZ, Antonio, “Sistema municipal de gestión de calidad. La aplicación de los modelos de calidad de la gestión”. *Revista GAPP*, número 11-12, agosto, 1998.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Vigésima segunda edición. Real Academia Española, Espasa Calpe, S.A. 2003

Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa. Sexta edición, 1993.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS, *Iniciación a la Calidad en los servicios públicos*, 1ª edición, s.l., Junta de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Administración Territorial, s.f.

Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio.

DRUCKER, Peter, *Las nuevas realidades en el Estado y la Política, en la economía y los negocios, en la sociedad y en la imagen del mundo*, Buenos Aires, Argentina, Hermes, 1999

ECHEBARRIA, Koldo, *La Administración Pública en la era del Management*, en *Revista Barcelona Management Review*. Barcelona. Vol. 1, 1995

ECHEBARRIA, Koldo, “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N° 18, 2000.

ELENA CORDOBA, Amador, “Las Cartas de Servicios y Los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, INAP, n° 3, julio-diciembre, 1999. páginas 135-142.

ELENA CORDOBA, Amador , “La gestión de la calidad en la Administración General del Estado”, en *Revista G.A.P.P.* Núm. 11-12, enero-agosto, 2008

ENTRENA CUESTA, Rafael, *El concepto de la Administración Pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles*, revista de Administración Pública, IEP, número 32, Madrid, 1960, pp.55

FERNANDEZ TORO, Julio Cesar, presentación de la Obra *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos*. CLAD, Venezuela, 2001. Pág. 7

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002.



FLORES CABALLERO, Romeo, *Administración y Política en la Historia de México*, 1ª ed. México, ediciones INAP, 1981.

GALOFRÉ ISART, Albert; *La modernización de las Administraciones Públicas en España: Guía de actuaciones y estrategias*; 1ª ed. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997.

GALVAN RUIZ, Jesús y GARCIA LOPEZ, Pedro, *La Administración electrónica en España*, 1ª. Edición, Ariel, Fundación Telefónica, INAP, Madrid, 2007.

GAMERO CASADO, Eduardo, Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica, su posición en el sistema de fuentes, En: GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS Julián (coord.), *Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*. Navarra, editorial Arazandi, 2008.

GAONA BARTHELEMY, José Luis, “Una herramienta para evaluar la calidad de los servicios públicos: la aplicación del modelo EFQM en la Generalitat Valenciana”, en *Revista Valenciana D` Estudis Autonòmics, sobre Jornadas de Benchmarking sobre la aplicación del Modelo EFQM en el sector público*, Valencia, 16 y 17 de mayo, núm. 34, 2001, Valencia, Generalitat Valenciana

GARCIA CARDENAS, Luis, *Historia de la Administración Pública en México*, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLIX, Núm. 1, Bélgica, 1983.

GARCIA Sánchez, María y GARCIA PERAMATO María, *Calidad Total en el Sector Público: Especial referencia a las Cartas de servicios*. *Revista Auditoria Pública* nº 21 septiembre de 2000.

GARDE ROCA, José Antonio, “La evaluación de políticas y su institucionalización en España”, en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, núm. 30/31, mayo-diciembre de 2004

GONZALES, MERCADO, José, “Gerencia Pública y la crisis de la Administración Pública”, en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 5, nº 14, agosto, 2004.

Grupo de Trabajo sobre la Calidad y Modernización de las Administraciones Locales de la federación Española de los municipios y Provincias. *Consideraciones sobre la Calidad en la Administración Local*. FEMP, Abril 1999.



Guía para la gestión de la calidad de los servicios públicos (Adaptación de la Norma UNE-EN- ISO 9004-2) Madrid, Asociación Española para la Calidad, 1999, pp. 7

GUERRERO, OLVERA, Miguel, *Alcances y límites estructurales de la gestión pública en el manejo del Estado*, en Revista Espacios Públicos, Vol. 5, n° 14, 2004.

GUERRERO, Omar, *Del Estado gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAEM. 1999

GUERRERO, Omar, *El Management Público, una torre de Babel*, en Revista Convergencia, México, Facultad de Ciencias Políticas y administración Pública, UAEM, Núm. 17, septiembre-diciembre 1998. Universidad Autónoma del Estado de México.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 927 y 930

GUTIÉRREZ, Mario, *Administrar para la Calidad*, 1 edición, México, editorial Limusa, 1989, Pág. 2 y ss.

GUY PETERS, B, *La Política de la Burocracia*, 1 edición, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1999. Pág. 350

GUY, Peters, *Contracts as a toll for Public Management their strange absence in North America* en Ivonne y VAN HASSEL, Hugo, *Contracting in the New Public Management, the Netherlands* Internacional Onstitute Administrative Sciencies en IQS Press, 2000, pp. 33-47

HATRY, Harry P, *Performance Measurement: Getting Results* Washington, DC: Urban Institute Press, 1999.

HMSO. *The Citizens Charter : Raising the Standard* (CM 1599), Julio de 1991

HOOD, Christopher y JACKSON Michel, *La argumentación administrativa*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencia Políticas-Universidad de Coahuila, 1997

HOROVITZ, Jacques, *La Calidad del Servicio: A la conquista del cliente*. 1ªed; Madrid, McGraw- Hill, 1991.

Informe de la Comisión sobre la situación del empleo público, MAP, abril de 2005.



INGRAHAM, Patricia, *Administración Calidad Total en las organizaciones públicas perspectivas y dilemas*, en Carlos Losada. *¿De burócratas a gerentes?*, Washington DC. USA: Banco Interamericano de Desarrollo. 1999

IVAP, “Modernización Administrativa”, Actas de seminarios sobre modernización administrativa organizado por el IVAP en Vitoria-Gasteiz, los días 10 y 11 de noviembre de 1988, Oñati, 1989.

-----, *Guía Básica de la Calidad para la Administraciones Públicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Gobierno Vasco, 2004,

JACOBY, La burocratización del mundo, México, Siglo XXI, 1972.

JAMES Paul, *Gestión de la Calidad Total: Un texto introductorio*, 1 reimpresión, Madrid, Prentice Hall Iberia, 1998.

Jornadas sobre Firma digital y Administraciones Públicas (2002. Madrid) Firma digital y Administraciones Públicas, 1ª ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. (informes y documentos).

Jornadas sobre Medición y mejora de los servicios públicos, 2ª ed. Madrid, MAP, 1995

JUANES GÁRATE, Bruno, *El gato de Alicia : Modelos de calidad en la Administración Pública*, Madrid : Díaz de Santos, 2001

KETTL, Donald F” *The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management*”; en Bresser y Spink, *Reforming the State, Managerial Public administration in Latin America*, Rienner, 1999.

KRYGIER, Martín, “El Estado y la Burocracia en Europa”, en KAMENKA Y KRYGIER, *La burocracia, la trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981.

LIPPI Andrea y MORISI Máximo, *Gestión y administración públicas*, primera edición, Valencia, España, Editorial Tiralo Blanch, 2008.

LÓPEZ-NIETO, Francisco, *La administración Pública en España*, 1ª. Edición, Barcelona, Editorial Ariel, 1989.

LOPEZ CAMPS y GADEA CARRERA, *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y Métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e- Gobierno*, 1ª edición, Oñate: Gobierno Vasco, País Vasco, 2001.



-----, *Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la administración Pública*, 1ª ed., Madrid, gestión 2000, 1995

LOPEZ CAMPS, Jordi, *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y eficiencia del e-Gobierno*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate, 2001.

LOPEZ CAMPS, Jordi , “Gobernar es gestionar con calidad”, en *Revista G.A.P.P.* Núm. 11-12, enero-agosto, 2008

LÖFFLER, E, *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*, Documentos INAP, nº 8, Madrid 1996.

MANTECA VALDELANDE, Víctor, “Guía práctica de calidad en la Administración Pública” en *Revista Actualidad Administrativa*; Madrid, núm. 7, abril de 2006

MAP E INAP, *Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico*, Documentos INAP, Núm. 23, febrero 2001, Madrid.

MITCHELL, Marc, es el secretario de la asociación de normas canadienses. La secretaría de la norma ISO / TC 176, se lleva a cabo por el Consejo de Normas de Canadá (SCC) y administrado por la Canadian Standards Association (CSA)

MARQUEZ CRUZ, Guillermo, “La Simplificación Administrativa en el proceso de modernización de la Gestión Pública”, en *Revista Galega de Administración Pública*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, nº 0 año 1992.

MARTIN ACEBES, Ángel, “Calidad Total y Eficacia Directiva en la Administración y en la Empresa”, MAP, *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*, 1ª edición, s.l., INAP, 1992.

MARTINEZ PUON, Rafael, *Las Políticas de la OCDE en la Reforma de la Administración Pública y la Lucha contra la Corrupción en México*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal, Oct. 2002.

-----, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, 1.ª ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.



MARTÍNEZ VERA, Rogelio, en su obra *Nociones de Derecho Administrativo*; Editorial Banca y Comercio, México 1972.

MARTINEZ VILCHIS, José, “La nueva gerencia pública: El modelo de la administración privada aplicado en la Administración Pública”, en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 5, n°14, Agosto, 2004.

MARTÍNEZ VILCHIS, José, *Administración y gerencia pública en México*. Revista IAPEM, Num. 50, abril 2002.

MEJIA LIRA, José, Modernización de la Administración Pública Mexicana, en *Revista de Administración Pública, La Administración Pública Mexicana ante el futuro*, INAP, n° 100, México, 1999.

MENDEZ DE VALDIVIA, María, La calidad como factor clave en el desarrollo del sistema público de servicios sociales del año 2000, *Cuadernos de Trabajo Social*, n° 12 1999.

MESA DEL OLMO, Adela, Reflexiones en torno a la Administración Electrónica en España y la Aplicación de la Ley de Acceso Electrónico, en *Revista Administración & Ciudadanía*, Vol. 2, n° 3, 2007.

METCLAFE, Les y RICHARDS Sue, *La modernización de la Gestión Pública*, traducción: Eduardo ZApico Goñi y Luis Echebarría Ariznabarreta, Madrid, INAP, 1989. Título original: *Improving Public Manamegement*.

METCALFE, Les, “La Gestión Pública: de la imitación a la Innovación”, en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

MINISTERIO PARA LA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Cartas de Servicios Públicos*, Documentos INAP n°4, noviembre, 1995.

-----, *Acuerdo del Consejo de Ministros para el Desarrollo de un Plan de Modernización de la Administración del Estado*. MAP, Secretaría Técnica, INAP, Madrid, 1991.

-----, *Plan de Modernización de la Administración General del Estado: Segunda Fase*, MAP, Secretaría Técnica, INAP, Madrid, 1994.

-----, *Guía de autoevaluación para la administración Pública, Modelo Europeo de gestión de*



calidad. Ministerio de la presidencia, BOE, Colección Informes y documentos, Madrid, 1999.118 p.

-----, *Guía de autoevaluación para la administración Pública, Modelo Europeo de gestión de calidad*. Ministerio de la presidencia, BOE, Colección Informes y documentos, Madrid, 2000.231 p.

-----, *Guía de autoevaluación para la administración Pública, Modelo Europeo de gestión de calidad*. Ministerio de la presidencia, BOE, Colección Informes y documentos, Madrid, 2001

-----, *Guía de autoevaluación para la Administración Pública : modelo EFQM de excelencia*, Ministerio de Administraciones Públicas,3a ed.; Madrid : MAP. 2001

-----, *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Iberoamericano de Excelencia de la Gestión*, 1ª. Edición, MAP, FIIAP, Madrid, 2003

-----, *Guía de autoevaluación para la administración Pública, Modelo Europeo de gestión de calidad*. Ministerio de la presidencia, BOE, Colección Informes y documentos, Madrid, 2004.

-----, *Modelo EFQM de Excelencia. Caso práctico para la Administración Pública*. Ministerio de la Presidencia, BOE, 1ª. Ed. Colección Informes y documentos, Madrid, 2004.

-----, *Guía de Evaluación: Modelo EVAM*, 1ª edición, MAP, Colección Evaluación y Calidad, 2006

-----, MAP, *El Marco Común de Evaluación: Mejorar una organización por medio de la Evaluación*, MAP, Agencia Estatal de Evaluación y Políticas Públicas y calidad de los servicios, Madrid, 2008

MINZTBERG, Henry, citado por Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid 1989.

Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad gubernamental. Oficina de la Presidencia para Innovación gubernamental. 20 de enero de 2001. Presidencia de la República. México.



MOYADO ESTRADA, Francisco, “Nueva Gestión Pública y Calidad: Balance y Perspectivas”, *revista Gestión y Gobierno*, Vol. 3, no. 15, octubre-diciembre, 2002.

MULCAHEY, Linda y Jonathan Tritter, *Rhetoric or redress? The Place of the Citizens Charter in the Civil Justice System, Public Sector Reforms and the Citizens Charter*, ed Willet, C. Londres: Blackstone Press. 1996.

MUÑOZ MACHADO, Andrés, *La gestión de la calidad total en la administración pública*. 1ª edición, Madrid, Ediciones Díaz de Santos. 1999.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

NEVADO BATALLA MORENO, Pedro T., *Calidad de los servicios*, en *Revista de Estudios Socio Jurídicos*, Universidad del Rosario Colombia, enero junio, Vol. 5, nº 001.

-----, “Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de la gestión pública: Propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción”, en RODRIGUEZ GARCIA Y FABIAN CAPARROS, *La corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar*, Ratio legis, Salamanca, 2004, Pág. 93

-----, *Notas sobre Derecho Administrativo I*, 1ª edición, Salamanca, Ratio Legis, 2001, Pág. 351.

NIETO GARCIA, Alejandro, *El Pensamiento Burocrático*, Granada, editorial COMARES, 2002.

NIETO, Alejandro, “Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿Un problema pendiente?”, en *Actas del seminario sobre Modernización Administrativa* organizado por el Instituto Vasco de Administración Pública, en Vitoria-Gasteiz, los días 10 y 11 de noviembre de 1988, Oñati, 1989.

Norma ISO 9004-: 1991 Gestión de Calidad y elementos de un Sistema de Calidad.

Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VIII, diciembre, 1998, tesis: P./J. 81/98, p.788.
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.



OAKLAND, John, *TQM: The route to Improving Performance*, 2ª ed. Oxford, Butterworth Heinemann, 1993.

OCDE, *La Administración al Servicio del Público*, MAP, Madrid, 1988.

OCDE, *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. París, 2005

OCDE, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, París, 2005.

OCDE, *La Transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la OCDE*. Traducción: José Manuel Rodríguez, Revisión: José Manuel Canales Aliende, 1ª ed., MAP, Ministerio de la Presidencia, BOE, Madrid, 1997.

OCDE, *Reducir el papeleo. Estrategias Nacionales para la Simplificación Administrativa*, INAP y OCDE, Madrid, 2008.

OLTRA CLIMENT, Rafael y DE MIGUEL MOLINA, Rosario, *Gestión Administrativa I*, Valencia, Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia, 2007,

Orden con la que constituye la Comisión para el estudio Básico del Empleado Público Estatuto del empleado público. 16 de septiembre de 2004.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming in public sector*. 1ª ed. Editorial Paidós, Barcelona, 1992

OSPINA, Sonia, *Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública*, CLAD, s.l. septiembre 05 de 2001, 4 pp.

PANEBIANCO, Ángel, “Burocracias Públicas”, en PASQUINO Gianfranco, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1996.

PAREJO, L; Jiménez Blanco, A. y Ortega, L, *Manual de Derecho Administrativo*, Vol.1, quinta edición.; Madrid, Editorial Ariel, 1998.

PEREZ SANCHEZ, Margarita, “La Calidad en la Nueva Gestión Pública”, *Evaluación y calidad en las organizaciones pública*, Ministerios de Administraciones Públicas, Madrid, Ministerios de Administraciones Públicas, INAP, 2000.

MARIÑEZ NAVARRO, Freddy Gobernabilidad y reforma política en México. *VII congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del*



Estado de la Administración Pública. Lisboa Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

Modelo de Calidad Intragob, Oficina de Innovación y calidad gubernamental, Presidencia de México, Marzo de 2003.

PARDO, María del Carmen, Propuesta del gobierno de Fox para reformar la Administración Pública . *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.

PEGNATO, Joseph, “Is a Citizen Customer?”, en *Public Productivity and Management Review*, Vol. 20, n° 4, 1997.

PEREZ, Inés, “La Agencia de evaluación y calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas”, en *revista Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 58, 2008, 255-269 pp.

Plan de Modernización de la Administración del Estado, 1ª ed. Madrid, MAP, 1992.

Plan Nacional de Desarrollo del periodo de 1983-1998 durante el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado.

PONCE DE LEON, Xavier, “La Simplificación de la Administración Pública Federal”, en *Revista de Administración Pública, Simplificación Administrativa*. México, INAP núm. 65-66 enero junio de 1986.

PRAT BALLESTER, *Gestión Pública y desarrollo, ante el reto del cambio*, Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1981.

PRATS, Joan, *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, 1ª. ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Preámbulo del Programa de Modernización de la Junta de Extremadura.

Presidencia de la República. Agenda Presidencial de Buen Gobierno en México. Oficina de la presidencia para la innovación gubernamental.

<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion/>

RAMIO Carles y SALVADOR Miquel, *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundación CIBOD, Barcelona, 2005.



RAMIRO SANCHEZ, Antonio, *Demandas de Calidad de la Administración Pública: Un derecho de la ciudadanía. Sistemas gerencialistas y modernización administrativa en España y América Latina. Evaluación de resultados, transparencia y resultados*, 1 ed. Madrid, editorial Dykinson, 2002.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. Madrid, 2001.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA; *Diccionario de la Lengua Española*; 1ª ed.; s.l.; Editorial Espasa Calpe S.A.; s.d.; 10 T.

Revista de Administración Pública, Simplificación Administrativa, México, INAP, núm. 65-66, enero-junio de 1986.

RÍOS ELIZONDO, Roberto; *El acto de gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975.

RODRIGUEZ ARANA, José, *La Administración Pública Española*. INAP. Madrid, 2002.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime, *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Editorial Aranzadi, Navarra, Primera edición, 2006.

RODRIGUEZ FERNANDEZ, Andrés, “La Calidad en la Administración Pública”, en *Evaluación y calidad en las administraciones Públicas*, 1ª edición, INAP, Madrid, 2000

ROEL RODRIGUEZ; Santiago, *Promap y proceso de cambio*, ponencia presentada en Toluca, estado de México el 21 de mayo de 1997, en el Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, p. 4

ROEL RODRIQUEZ, Santiago, *Estrategias para un gobierno competitivo. Como lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma*, México, ediciones Castillo, 1998.

RONDINELLI, Dennis, “What is Decentralization?” , en *Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute*. WBI Working Papers obtenido de la página de Internet <http://www1.worldbank.org/publicsector/descentralization/briefing%20note.pdf>.

RUIZ LOPEZ, Joaquín, Ponencia: “Experiencia de Calidad en los servicios públicos Británico”, en *Gestión y Evaluación de la Calidad en los Servicios Públicos*, Segundas jornadas sobre medición y mejora de los servicios públicos, 1ª. ed. 1995, MAP, Madrid, 1996.



-----, “El programa de autoevaluación, según el Modelo EFQM en la Administración General del Estado”, en *Revista Valenciana D` Estudis Autònoms, sobre Jornadas de Benchmarking sobre la aplicación del Modelo EFQM en el sector público*, Valencia, 16 y 17 de mayo, núm. 34, 2001, Valencia, Generalitat Valenciana.

-----, “La gestión de la calidad en la Administración pública española”, en *Revista Mexicana de Calidad, Sistemas de Calidad en la Administración Pública*. Guillermo Haro Belchez e Ismael Gómez Gordillo (coord.) FUNDAP, núm. 2, enero-junio, 2002

-----, Lo importante es participar: El papel de los premios de calidad en la institucionalización de la evaluación, en *Revista GAPP*, núm. 30-31, mayo diciembre, 2004

SADERRA JORBA, Lluís, *La Calidad Total*, 1 edición, Barcelona, ediciones Técnicas Rede, 1994.

SAIZARBITORIA, Iñaki, “Génesis y auge de los estándares de gestión: una propuesta para su análisis desde el ámbito académico”, en *ISO 9000, ISO 14001 y otros estándares de gestión: pasado, presente y futuro. Reflexiones teóricas y conclusiones empíricas desde el ámbito académico*, SAIZARBITORIA, Iñaki (coord.) 1ª. Ed. Navarra editorial Aranzadi, 2006

SANCHEZ GARCIA, Alejandro y Marcos Rincón Prado, *Modelo de Calidad IINTRAGOB*, Presidencia de la República, México, 2005.

SANCHEZ GONZALEZ, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*, 2ª. ed. Editorial Porrúa, México, 2005.

SANCHO, David, “El desarrollo de la Administración electrónica en España”, ponencia presentada dentro del grupo 7: Sociedad de la Información y Administración Pública, en el *VII Congreso de la AECPA Democracia y Buen Gobierno, Madrid*, 21-23 de septiembre, 2005.

SEGOB, Centro de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

SENAC AZANZA, Francisco Javier: “Presentación de la Sección de calidad en las Administraciones públicas”, en *Gestión y Evaluación de la Calidad en los Servicios Públicos*, Segundas jornadas sobre medición y mejora de los servicios públicos, 1ª. ed. 1995, MAP, Madrid, 1996.



SENDIN GARCÍA, Miguel Ángel *Hacia un servicio público europeo: el nuevo derecho de los servicios públicos*, Granada, editorial COMARES, 2003.

SENLE, Andrés, *Calidad Total y normalización ISO 9000, normas para la calidad en la práctica*, 1ª. Ed. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.pág. 44

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*; séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1976.

Servicios Públicos Digitales. Plan Avanza.

SHEPERD, Geoffrey, “Administración Pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma”, en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Pág. 78

Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1994.

TALAVERA PLEGUEZUELOS, Clemente, *Las Cartas de Servicios. Un instrumento para la mejora de la Calidad en la Administración Pública*. Estudios de Divulgación CEMCI, febrero 2000, n° 91.

-----, *Calidad Total en la Administración Pública*, 1ª edición, Granada, CEMCI publicaciones, 1999.

VANACLOCHA, “Algunas referencias sobre metodología de la evaluación de las políticas y los servicios públicos”, en Garde, J.A. coord; *La agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los servicios y políticas públicas*. Madrid, INAP, 2005

VAZQUEZ CANO, Luis Ignacio, *La Simplificación Administrativa. En La Administración Pública Contemporánea en México*, Vázquez Nava María Elena, (Coord.) 1ª. ed. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación- FCE, 1993.

VILLORA MENDIETA, Manuel, *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, 1ª. Edición, Madrid, MAP, 1996, Páginas 387.

VON MISES, Ludwig, *Burocracia. Gestión empresarial contra gestión burocrática*. 2ª edición, Madrid, Unión editorial, 2005.



WEBER, Max, ¿Que es la Burocracia? 1ª edición, Ediciones Coyoacán, México, 2001.

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. *La reforma del Estado en México: en busca de justicia y eficiencia*, Centro latinoamericano de administración para el desarrollo, XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD, Madrid, MAP, enero de 1992.



LEYES

Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. BOE de 31 de diciembre de 2001

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Ley 30/1992, de “6 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE 27 de Noviembre de 1992.

Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE 18 de diciembre de 2003. Artículo 96.

Ley de Bases 109/1963, de 20 de julio.

LEY 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública .BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 3 de agosto de 1984.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y otras normas sectoriales.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 4 de enero de 1985

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la

Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas .BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 17 de junio de 1987



Ley 30/1992, de “6 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE 27 de Noviembre de 1992.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. BOE de 31 de diciembre de 2001. Este apartado fue derogado por la Ley 11/2007 de 22 de junio.



REALES DECRETOS.

Real Decreto Ley 14/1999 que es la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica.

Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado. Publicación BOE 10 de agosto de 1999.

Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano,

Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. BOE 28 de febrero de 2003.

Real Decreto 951/ 2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. BOE del 03 de septiembre de 2005.

Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, y a la especificidad de las quejas y sugerencias en el ámbito de las unidades de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

Real Decreto 1418/2006 de 01 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. BOE 14 de diciembre de 2006.

Resolución de 18 de junio de 2009, del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios por la que se aprueba el procedimiento de certificación del nivel de excelencia de las organizaciones de las Administraciones Públicas.



SITIOS WEB

<http://www.planavanza.es/AreasActuacion/ServiciosPublicos/Objetivos/Objetivos.htm>.

<http://www.ventanillaempresarial.org>.

<http://www.historiaclasica.com/2007/06/el-codigo-de-hammurabi-leyes-201-250.html>

<http://www.geocities.com/maag111063/calidad1.html>

http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/catalogue_ics/catalogue_detail_ics.htm?csnumber=20115

http://www.dnielectronico.es/Guia_Basica/introduccion.html

<http://www.dti.gov.uk>

<http://www.geocities.com/maag111063/calidad1.html>

<http://www.iso.org>

<http://www.igsap.map.es/calidad/modelo/doc>.

<http://www.comadrid.es/dgcalidad>

<http://www.caf.aeval.es>

<http://www.fundibeq.org>.

<http://www.ajesplugues.es>

<http://www.trabajaen.gob.mx>

<http://www.campusmexico.gob.mx>