

1 Administración Pública electrónica basada en compromisos de calidad

TEMA

1. INTRODUCCIÓN

En buena parte del mundo, la última década ha sido testigo de transformaciones fundamentales, tanto en las relaciones entre los estados y sus sociedades nacionales como en los patrones de organización económica y política en el plano internacional.

Fenómenos como la desregulación y apertura de mercados, el ajuste del estado y la economía, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, han redefinido los roles tradicionales del estado nacional -principalmente sus funciones benefactoras y empresarias- replanteando a la vez el papel del mercado, la empresa privada, los actores y espacios sub- y supranacionales. Estos procesos han contribuido a conformar distintas modalidades de un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica.

A la vez, la historia reciente registra oleadas democratizadoras, luchas por nuevos derechos sociales, desequilibrios cada vez más profundos entre pobres y ricos (se trate de países o de clases sociales), recrudecimiento de la xenofobia y los fundamentalismos religiosos, fenómenos que también han contribuido a transformar radicalmente las relaciones sociopolíticas dentro de, y entre, estados nacionales.

Estos procesos han vuelto a poner en el centro del debate académico la problemática del estado, que tan fértilmente fuera tratada por literatura especializada en los años 70, y prácticamente desapareciera de la agenda académica de los 80, desplazada por los temas de la democracia y el renacimiento de la sociedad civil. A fines de esa década y, aún más,

a todo lo largo de los 90, el estado regresó como problema de investigación y acción, pero sobre todo a partir de la constatación de que su dimensión y formas de intervención estaban sufriendo una transformación profunda.

Sin embargo, la reciente y prolífica producción académica y técnica en torno a la reforma del estado, se caracteriza por un tratamiento que tiende a destacar algunos aspectos de este proceso y a omitir otros, ciertamente significativos, lo cual sesga u opaca su debida interpretación. Un rasgo destacable de esta nueva producción es la alta proporción de trabajos que, junto con la descripción y evaluación de procesos concretos de reforma, exponen posiciones normativas o prescriptivas sobre modelos de estado deseables que guardan escasa correspondencia con la orientación que manifiestan buena parte de las reformas en curso.

La informática es una herramienta ampliamente aprovechada por los gobiernos, cumple una función muy útil en la organización y control de miles de procesos administrativos, pero también es usada con creatividad para el desarrollo de proyectos que tienen gran impacto en la sociedad. Como ejemplo tenemos el censo general de la población y vivienda. Vivimos en un mundo globalizado, la información es mas útil y cara que cualquier otra materia prima existente en la sociedad y la Administración Pública de cualquier país no puede ni abstraerse ni quedarse fuera de esta nueva era tecnológica.

El desarrollo tecnológico en el campo de la información y la comunicación de la última década ha supuesto un profundo cambio en la forma y en el contenido de las relaciones humanas y ha emergido un nuevo entorno denominado, sociedad de la información y del conocimiento.

Así la rápida extensión de Internet y de todas aquellas herramientas que facilitan la comunicación y el acceso a la información cada vez más eficaz, unido al proceso de liberalización de las telecomunicaciones ha creado un nuevo escenario en que las comunicaciones electrónicas han supuesto una auténtica revolución y los poderes públicos tienen el importante reto de promover, en el ámbito de sus competencias, el desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento, garantizando los derechos de la ciudadanía y la cohesión social.

Vamos a basarnos en un análisis que se fundamenta en una triple perspectiva teórica, que se entiende complementaria, con la intención de generar hipótesis vinculadas a la manera en que las Administraciones Públicas deberán abordar los problemas y retos que se les presentan en el entorno virtual del nuevo milenio.

En primer lugar, el enfoque de la nueva gestión pública que, desde sus diferentes formulaciones (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992), considera necesario medir los resultados obtenidos por el sector público observando la nueva lógica postindustrial, en la que la intervención de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) es crucial. Ello conlleva la necesidad de estudios que evalúen sistemáticamente la acción de los Gobiernos y las Administraciones Públicas, al situarse como objetivos centrales la eficiencia,

eficacia y calidad de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos (Bañón y Carrillo, 1997). La justificación de utilizar este enfoque viene unida también a su preocupación por cambiar la manera en la que el sector público debe operar (Hughes, 1998) y su intención de alcanzar modelos organizativos que den cabida al uso de nuevas herramientas como las TIC en la gestión de los servicios públicos agilizando y mejorando la gestión y permitiendo una rápida adaptación a los cambios (Gil, 1999; Ramió, 1999 y Sancho, 2000). En definitiva cómo evaluar los modelos de Administración de la gestión Pública y cómo estos se han ido modificando y mejorando con el uso de las TIC.

En segundo lugar, se parte de la consideración de un modelo relacional e interactivo del Estado, en general, y de las Administraciones Locales, en particular (Brugué y Gomà, 1998; Díaz, 1997 y Kooiman, 1993). Este carácter relacional de las organizaciones se produce porque ante la creciente complejidad de los problemas, ningún actor tiene por sí solo suficientes recursos para abordarlos. Lo cual conlleva la necesidad de diseñar políticas públicas considerando la red de actores implicados (Kickert, 1997 y Jordana, 1995) que pueden condicionar los resultados de las políticas, estrategias y acciones. Como ejemplo podemos citar el laberinto y complejidad que se da en el caso de la Administración de Justicia en España. En este nuevo escenario, los poderes públicos deberán dinamizar, coordinar, liderar y generar consensos entre el conjunto de actores públicos, privados y sociales implicados en el diseño de políticas de manera que sea posible obtener los mejores resultados (ejemplo del portal de Ministerio de Educación y Ciencia, (MEC), en donde todas las comunidades comparten documentos, leyes, formas de actuar). Teniendo en cuenta esta dimensión relacional de los Gobiernos y Administraciones Públicas, el paradigma de la nueva gestión pública -guiado por criterios de eficiencia y eficacia- se enriquece así gracias a la incorporación de lógicas para la acción destinadas a desarrollar sinergias entre los diferentes agentes implicados (Meneguzzo, 1997 y Brugué, 1996).

Finalmente, se tiene en cuenta la literatura sobre la "democracia electrónica" (Barber, 1984; Hale, Musso y Weare, 1999), cuyos autores caracterizan los efectos de las TIC sobre las democracias entre dos extremos: los utópicos consideran su potencial para lograr una nueva época dorada de participación democrática, basada en un incremento de la responsabilidad de los gobiernos y el refuerzo de las estructuras políticas y sociales dentro del nivel local (Subirats, 1996; Castells, 1996; Botella, 1999 y Font, 2001). Por su parte, los escépticos destacan que las TIC generan innumerables problemas administrativos y de gestión y pueden desembocar en un escenario de control y manipulación creciente de los ciudadanos por sus gobiernos (Hale, Musso y Weare, 1999). Este estudio se asienta en una visión intermedia entre estas dos alternativas, ya que, dentro de una sociedad con numerosos canales de comunicación y sistemas de información, el desarrollo de Internet tendrá efectos más incrementales que exponenciales en su aplicación y uso en el ámbito de las Administraciones Públicas, a pesar de los riesgos siempre presentes de la desigualdad basada en la tecnología.

Las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) se están imponiendo a través de nuevas herramientas y de los cambios metodológicos que ofrecen: aplicaciones multimedia en diferentes formatos y soportes, paquetes específicos de software, aulas y campus virtuales, Internet y sus diferentes recursos, correo electrónico, etc.

Las TIC's pueden ser herramientas que permitan a las Administraciones Públicas gestionar con mayor calidad, eficacia y eficiencia los servicios y recursos públicos. Así se pone de manifiesto en documentos procedentes de diferentes organizaciones como la Comisión Europea (1994), el G-7 (1997), o la OCDE (Organización del Comercio para el Desarrollo Económico) (1998); y a través de proyectos comunitarios, estatales o regionales que recomiendan a los diferentes niveles de gobierno el uso, promoción y universalización de las TIC's dentro de las propias organizaciones públicas y en sus relaciones con otros actores sociales.

La Administración Pública debe dar respuesta a una demanda creciente de servicios virtuales a través de Internet. El ciudadano cada vez más demanda una relación electrónica que debe satisfacerse con unos mínimos de seguridad, calidad y eficiencia. Se pretende ofrecer confianza y eficiencia a los trámites iniciados telemáticamente a través de una Administración Pública electrónica y a su vez estar regulada mediante un conjunto de leyes que protejan el acceso, control, modificación y uso de esos datos o trámites.

1.1. TÉRMINOS CUASI NOVEDOSOS.

- Administración electrónica versus Administración Pública.
- Ventanilla/formularios versus Internet-ventanilla electrónica.
- Sociedad tradicional versus sociedad de la información.
- Físico versus virtual.

Las aportaciones a la sociedad de la información de las Administraciones Públicas suele pasar por servicios de atención al ciudadano en entornos Internet. Estos servicios intentan facilitar los accesos a la administración mediante la creación de entornos destinados a la resolución de trámites.

Estos trámites deben ser atendidos con procedimientos de gestión que garanticen una atención y resolución de la misma forma que un trámite iniciado de forma tradicional. Desde este punto de vista, la e-administración debe tener un respaldo de sistemas técnicos y de gestión que proporcione herramientas de control a cualquier tipo de trámite, y en especial a los iniciados por Internet.

Este especial interés en el seguimiento de los trámites iniciados telemáticamente inducirá en el ciudadano la confianza necesaria para poder poner en marcha una verdadera administración electrónica, sin olvidarnos que este tipo de servicios responde a necesidades reales de los ciudadanos que reclaman un espacio virtual para iniciar sus trámites.

La importancia de este compromiso de calidad reside en que no se distinguirá el canal de atención al ciudadano; es decir, se implanta un sistema de gestión de calidad que incluye tanto la administración tradicional como la electrónica. Con estas premisas, los servicios Internet han sido considerados como "servicios comunes a la organización" dejando de ser algo propio de los servicios informáticos de cada administración. Este cambio en el punto de vista de las tecnologías, apoyado por el conocimiento de los gestores de los servicios a aportar al contribuyente, ha impulsado un proyecto común de atención electrónica al ciudadano.

La Administración Pública tradicionalmente ha sido criticada especialmente en su faceta de prestadora de servicios. Los ciudadanos reiteradamente expresan en las encuestas sobre calidad de los servicios públicos que las burocracias públicas son lentas, ineficaces y poco transparentes.

Al tiempo las organizaciones públicas se están encontrando con problemas importantes para servir a los intereses colectivos en una sociedad compleja y fragmentada como la actual. A ello se suma que en la sociedad actual las tendencias económicas centran el éxito en el marketing y la competencia en calidad de los productos, reforzándose los valores de individualización y segmentación en la recepción de productos y de selección amplia entre opciones diversas, creando con ello, tensiones sobre el sector público novedosas.

Lo anterior dibuja un escenario en el que por una parte se exige a la Administración Pública el respeto a la igualdad y el bien común y, por otra, la respuesta individualizada a las demandas concretas y específicas del ciudadano. Lo que hace que la Administración esté atrapada en la tensión de aplicar unas reglas de juego que todos quieren romper o adaptar a su peculiaridad, se enfrenta a una dinámica de deslegitimación poderosa. A ello se añaden otros factores vinculados a la crisis fiscal del estado, y fenómenos de corrupción. Así como a un déficit democrático asociado a una crisis de los mecanismos de representación y la toma de decisiones en el sistema político democrático.

Para resolver este dilema las Administraciones han buscado nuevos paradigmas de gestión pública basada en los principios según los cuales el papel del estado pasa de la imposición de normas al reconocimiento de la diferencia, de la convocatoria del usuario al encuentro con el usuario, de la fuerza igualadora a la regulación activa de diferencias, del argumento del interés general a la mediación entre intereses universales e intereses particulares. Este contexto se define muy especialmente por un cambio radical en los comportamientos de los usuarios de los servicios públicos cada vez más exigentes, por todo ello la calidad del servicio público se convierte en un imperativo para la gestión pública y para la legitimidad de lo público.

1.2. LA TRIPLE RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD.

Este planteo propone, en definitiva, observar las relaciones estado-sociedad en tres planos diferentes: en el funcional o de la división social del trabajo; en el material o de la distribución del excedente social; y en el de la dominación o de la correlación de poder. Esto se observa que la agenda del estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí. En cada plano se intenta representar las relaciones estado-sociedad en términos de esferas funcionales, fiscales y de poder, que tienen un ámbito propio (estatal o social) y una zona compartida.

¿En qué sectores se produce esta triple relación Estado-Sociedad?

En el caso de las relaciones funcionales, ambas esferas comparten un ámbito de intervención común (ejemplo: servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo) que exige, por parte del estado, no sólo la prestación de los servicios a su cargo sino también –según los casos– diversas formas de regulación y promoción de la actividad privada. En el plano fiscal y redistributivo, cada esfera participa en la distribución del excedente social pero la zona de superposición expresa la masa de recursos que el estado nacional extrae de la sociedad y devuelve a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo un papel redistributivo. Por último, en las relaciones de dominación, también se representan simbólicamente los recursos de poder que pueden movilizar el estado y la sociedad, distinguiéndose una zona común que pretende expresar el espacio de legitimación del poder por parte de la sociedad y que, en tanto se mantiene, puede considerarse como recurso de poder del estado.

Por último, destaca una dimensión externa al espacio nacional, en la que correspondería incluir a las variables del contexto internacional que inciden sobre las relaciones dentro de, y entre, los tres planos considerados, afectando en última instancia los contenidos de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas. Me refiero, fundamentalmente, a los impactos de la globalización, la internacionalización del estado y la integración regional, así como a los actores institucionales que operan en ese ámbito supranacional, desencadenando procesos que inciden sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública de los países.

Si bien las relaciones en cada uno de estos planos están gobernadas por reglas de juego propias, mi argumento central es que esas reglas están subordinadas, a su vez, u otras de orden superior, que resultan de los vínculos que se establecen entre los tres planos considerados.

Podríamos extender este razonamiento a las relaciones recíprocas entre los otros dos planos. Por ejemplo, la regla básica en la relación entre los planos funcional y material (o

fiscal) sería, si se me permite continuar utilizando la austera forma de expresión inglesa, "no taxation without delivery", o sea, "también me niego a pagar impuestos si no recibo a cambio bienes y servicios medianamente satisfactorios". La recíproca "no delivery without taxation" también sería cierta, ya que mal podría el estado entregar esos bienes y servicios sin obtener los recursos materiales para ello.

De igual manera, en las vinculaciones entre los planos funcional y de poder, podría plantearse otro par de reglas de juego: "no legitimacy without delivery", pero a la vez, "no delivery without power". Es decir, la legitimidad del Estado, fuente en parte de un poder que en última instancia reside en, y deriva de la sociedad, dependerá en buena medida de la magnitud y calidad de los bienes y servicios que preste, pero éstos no podrán generarse si el Estado no dispone del poder y la capacidad institucional necesarios.

Si bien estas reglas son relativamente estables y marcan las características básicas del juego entablado entre actores sociales y estatales, el desarrollo de las partidas en cada momento histórico y los resultados en cada uno de los planos de la relación son inciertos, aunque -y éste es mi argumento- esos resultados serán mutuamente determinantes. Esta afirmación requiere algunas aclaraciones.

En el plano funcional, la legitimidad del papel cumplido históricamente por el Estado ha sido sometida a un profundo cuestionamiento. La frontera que separa los dominios funcionales del Estado y la sociedad se ha corrido, achicando los ámbitos aceptados de intervención estatal. La división del trabajo entre una y otra esfera fija hoy límites mucho más estrechos a lo que el Estado puede y debe hacer.

Desde su particular concepción ideológica, el discurso conservador justifica este nuevo "tratado de límites" en términos puramente funcionales: se trata de que "la sociedad" recupere la iniciativa frente a un aparato estatal parasitario e ineficiente, asumiendo o reasumiendo tareas que en su momento le fueran expropiadas por el Estado intervencionista.

Obsérvese que, en esta perspectiva, los alcances de la relación entre Estado y sociedad se reducen a un problema de fijar nuevas reglas de juego entre ambos, a partir de un análisis "técnico" centrado en la eficacia y eficiencia relativas de uno u otra en la gestión social. Dejemos de lado la ficción de este supuesto nuevo protagonismo que estaría asumiendo "la sociedad", supuesta heredera de franjas de acción estatal privatizadas. Bien sabemos que los verdaderos "derecho habientes" son los grupos económicos más poderosos y que, lejos de conducir a una gestión más democrática de la cosa pública, el reparto de la sucesión tiende a crear un verdadero estado privado.

El punto que vale la pena destacar es que, en este replanteo del juego, los otros dos planos de la relación: el material y el de poder- también sufren profundas alteraciones. En efecto, la división del trabajo entre Estado y sociedad (es decir, quién gestiona qué) presupone una relación antecedente y otra consecuente. La primera de ellas es, simplemente,

la particular relación de poder existente entre ambos. Es evidente que la decisión de minimizar al Estado no responde únicamente a las exigencias técnicas de su crisis fiscal, sino especialmente a la nueva correlación de fuerzas que se ha establecido entre los grupos económicos altamente concentrados y los representantes estatales, en un marco de creciente globalización de las relaciones económicas y políticas.

La relación consecuente se vincula con la distribución del excedente económico, a través de las vinculaciones fiscales existentes entre Estado y sociedad. Si el Estado cede parcelas de su dominio funcional a ciertos gestores privados o a instancias subnacionales, renuncia simultáneamente a su pretensión de obtener de la sociedad los recursos que se requerirían para mantener las respectivas funciones dentro del ámbito estatal. En otras palabras, a una menor intervención corresponderá una menor participación en el excedente, tanto para sostener el funcionamiento del aparato institucional del Estado nacional, como para cumplir una función redistributiva a la que ha renunciado de antemano por la simultánea vigencia de una nueva concepción sobre las responsabilidades estatales y sociales en la gestión de lo público y de una nueva correlación de fuerzas.

Planteado así el juego, el resultado es previsible, aunque no inevitable: una menor presencia del Estado en la gestión de los asuntos sociales, unida a una menor capacidad de extracción y asignación de recursos, tienden a debilitar aún más su posición de poder frente a los sectores económicamente dominantes de la sociedad.

El cuadro resulta aún más complejo cuando se considera que este conjunto de relaciones, a su vez, se ve crecientemente condicionado por los procesos de globalización, integración económica e internacionalización del Estado, cuya influencia en cada uno de los planos analizados no puede minimizarse. Tanto el poder para definir las cuestiones que integrarán la agenda estatal, los esquemas adoptados para gestionarla y las posibilidades de obtener y asignar los recursos necesarios para resolver las cuestiones que la integran, se hallan fuertemente influenciados por decisiones y acciones adoptadas por múltiples actores supranacionales, se trate de gobiernos extranjeros; medios de comunicación; organismos de financiamiento externo; inversores; terroristas; narcotraficantes; instancias regionales o mundiales para la compatibilización de políticas económicas, de cooperación, de defensa, etc.

Algunas consecuencias del cambio de reglas.

Para finalizar, veamos brevemente algunas de las consecuencias derivadas de estos cambios en las relaciones estado-sociedad. Las observaciones se referirán principalmente al caso argentino, aunque muchas de las observaciones resultan aplicables a otras experiencias latinoamericanas.

En **primer lugar**, como resultado de la privatización, la sociedad ha quedado en muchos casos "privada de Estado". Al desprenderse de empresas y servicios, ha creado las condiciones para el surgimiento de un verdadero "Estado privado", que hoy es responsable

de resolver una creciente cantidad de cuestiones y necesidades sociales de las que antes se ocupaba el Estado nacional. Por la índole y magnitud de los bienes y servicios involucrados, esta transferencia favoreció a grandes grupos económicos que desplegaron una intensa labor de lobbying para acceder a oportunidades de negocios en las ramas más diversas. En este proceso, fueron expandiendo y variando la naturaleza de sus actividades, promoviendo y aprovechando la creación de nuevos dominios funcionales, llámense explotación de autopistas, estacionamientos, juegos de azar, exploración petrolera, etc.

Esta oligopolización produjo notables consecuencias sobre la distribución del poder político. Mientras en el plano electoral los ciudadanos continuaron conservando sus derechos a elegir sus candidatos a cargos electivos, en el plano económico muchos funcionarios electos quedaron presos en las redes tejidas por estos nuevos grupos, con vastas ramificaciones internas y externas. El papel arbitral del Estado, su rol natural de contención y regulación de los desajustes producidos por acción de una lógica capitalista fundada exclusivamente en la racionalidad empresaria individual, tendió a debilitarse notoriamente. De esta forma, las nuevas fronteras y el nuevo esquema de división del trabajo dio paso a una nueva estructura de poder, afectando en este plano las relaciones entre estado y sociedad.

En **segundo lugar**, la distribución del excedente económico también resultó afectada por el cambio en las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ambas esferas. Las consecuencias más visibles se produjeron en dos planos diferentes. Por una parte, al renunciar a diversos aspectos de su rol tradicional, el estado renunció simultáneamente a una porción del excedente económico, equivalente a los recursos fiscales que le hubiera insumido atender aquéllas funciones de las que se ha desprendido en mayor o menor medida (ejemplo: estado subsidiador, empleador, empresario, de bienestar). Dicho en otros términos, la pretensión del estado de mantener o acrecentar su participación en el producto social tiende a reducirse *pari passu* con la reducción de sus funciones tradicionales.

Por otra parte, y retomando en cierto modo una tendencia histórica que se remonta al período formativo del estado, la estructura tributaria ha tendido a basarse sustancialmente en la imposición a los consumos, perdiendo significación los gravámenes a los ingresos y el patrimonio. Además, en el afán de reducir los costos empresarios, la política fiscal se orientó a desgravar o reducir la imposición sobre la actividad económica, mientras que la política laboral tendió a disminuir el impacto del factor trabajo sobre los costos empresarios. Todo ello supuso una fuerte redistribución del ingreso y la riqueza, en perjuicio de los asalariados y el sector informal de la economía, acarreado mayor marginalidad y desempleo.

Esta mayor concentración del capital en manos privadas, unida a la menor capacidad de asignación de recursos por parte del estado, ha contribuido a reforzar la nueva estructura de poder que describiera anteriormente.

En **tercer lugar**, la transferencia de responsabilidades funcionales a los gobiernos provinciales ha implicado engrosar, aún más, las abultadas dotaciones de personal que los mismos habían venido creando desde más de una década atrás por acción conjunta del nepotismo político y la crisis de las economías regionales. A menudo, se pierde de vista este crecimiento del estado en el nivel subnacional, proceso que no sólo modifica el alcance real del encogimiento estatal sino que anticipa cuál será en el futuro el eje fundamental alrededor del cual girarán las relaciones entre estado y ciudadanía.

Los gobiernos locales se vieron, así, enfrentados simultáneamente a la necesidad de adoptar políticas de ajuste estructural para sanear sus finanzas y asumir nuevas funciones que implican reorganizar las instituciones responsables, modificar el perfil de las dotaciones de personal, incorporar nuevas tecnologías, entre otras responsabilidades que superan largamente su capacidad instalada.

En lo que respecta al ajuste, y con excepción de algunas privatizaciones de bancos y empresas, las provincias no han conseguido disminuir significativamente sus plantas de personal ni, menos aún, poner en marcha procesos serios de modernización estatal. El gobierno nacional ha continuado sosteniendo –como lo ha venido haciendo desde hace muchos años– las precarias finanzas provinciales o sustituyendo recursos genuinos por financiamiento externo para atender el funcionamiento normal del estado provincial.

No obstante, la capacidad institucional disponible en cada una de las provincias para afrontar los nuevos desafíos ha demostrado ser muy diferente, como lo ilustran numerosos estallidos sociales producidos en varias de ellas, que pusieron en evidencia el grado de corrupción e inviabilidad alcanzado por algunos de estos gobiernos.

En **cuarto lugar**, se advierte un empobrecimiento del estado nación y una creciente incapacidad del mismo para financiar las prestaciones colectivas mediante impuestos. Los gravámenes ya no son objeto de decisión soberana de los gobiernos locales, pero tampoco lo son de los estados nacionales, que deben someterse a una lógica transnacional gobernada por el mercado y la competitividad, el flujo de capitales y la movilidad de la fuerza de trabajo. El impuesto ha pasado a ser una mera contraprestación de la entrega de ciertos "bienes públicos" por parte del Estado. Las leyes del mercado también se han filtrado en este campo, en la medida en que debilitan las redes de solidaridad social y ponen freno a esquemas tributarios que pesan fuertemente sobre los costos empresarios en una economía globalizada.

En **quinto lugar**, en el plano de las relaciones de poder, la política ha dejado de ser la conexión esencial de los ciudadanos, debiendo competir con muchos otros vínculos generados por un mundo cada vez más diferenciado y complejo, donde las redes han pasado a ser principios organizadores más eficientes que la política. En un mundo hiperconectado, virtual, digital, las identidades políticas dejan de ser un principio organizador significativo de la vida del individuo en sociedad.

Al perderse gradualmente el espacio de la solidaridad y el interés general, desaparece el magnífico edificio de una sociedad organizada según una pirámide de poderes que encajan los unos a los otros, como un sistema de cajas chinas. El lobbyista profesional reemplaza hoy a las asociaciones corporativas; los puentes tendidos entre la sociedad y el estado han sido reemplazados por túneles subterráneos; la noción de "interés general" estalla en los múltiples fragmentos de los intereses particulares enfrentados.

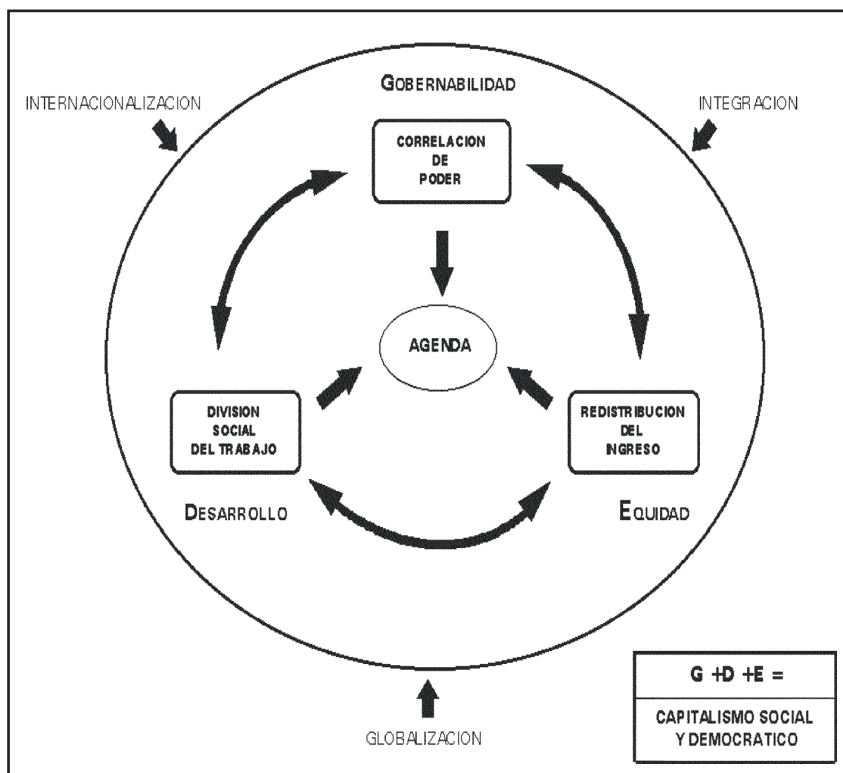
Los partidos se han transformado exclusivamente en maquinarias políticas que se activan casi exclusivamente en vísperas de contiendas electorales. Los sindicatos son hoy un pálido reflejo de aquella organización movilizadora que cumplía un papel protagónico en la formación de las políticas públicas relativas al trabajo y el bienestar social de los asalariados. El Poder Legislativo ha perdido iniciativa para imaginar el futuro y el Judicial, capacidad para controlar los abusos de un Ejecutivo omnímodo, aunque preso a su vez de una densa madeja de intereses privados nacionales y supranacionales, que avasallan su autonomía.

Los actores y procesos supranacionales han pasado a ser participantes naturales de la escena política nacional. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienen, hoy, mayores resortes para orientar las políticas públicas que la más poderosa coalición parlamentaria. Un narcotráfico globalizado entroniza y derriba gobiernos. Una crisis económica en un país produce efectos en cascada sobre otras economías aparentemente sólidas. Las presiones gubernamentales de un país central conducen en otros, dependientes de aquél, a legislaciones proclives a los intereses económicos del centro.

En **sexto y último término**, quiero mencionar una importante consecuencia sobre el propio aparato estatal. La premura o, a veces, lisa y llana precipitación- con que se realizó el ajuste en el ámbito de la Administración Pública, determinó a menudo que las dotaciones fueran raleadas en forma irracional, afectando la función de producción de los organismos o unidades involucrados. Es decir, la relación entre recursos humanos y materiales (o la propia combinación de recursos humanos), que se requiere para que el estado produzca aquello que corresponde a su dominio funcional, sea cual fuere su papel, sufrió importantes distorsiones. En el afán de atacar la hipertrofia se acentuó la deformidad del Estado, lo cual comprometió la capacidad operativa de muchas instituciones públicas.

Este último punto, a mi juicio, es tal vez el más crítico, ya que afecta a la vez la gobernabilidad social y, si se me permite el neologismo, la "gubernancia" del sistema institucional público. Un estado débil es incapaz de asumir el irrenunciable papel que le corresponde como articulador y orientador de la dinámica y dirección global de la sociedad, estableciendo nuevos equilibrios en las relaciones de dominación económica y política.

MODO DE ORGANIZACIÓN Y AGENDA ESTATAL



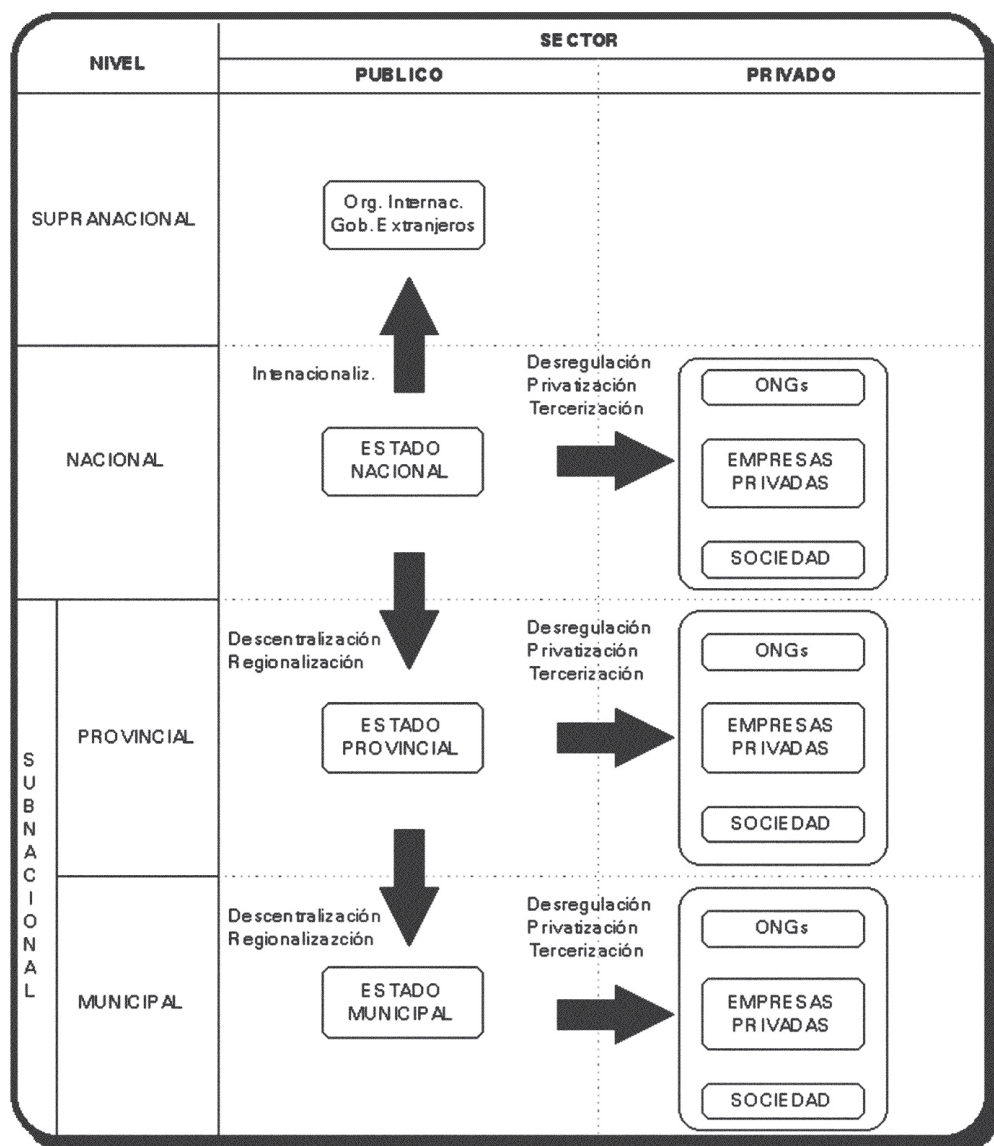
Fuente. Desarrollo y sostenibilidad (<http://supervivencia.nu/jar.sostenible.html>).

Una de las cuestiones que plantea el avance tecnológico es la Globalización mundial, pero **¿Qué es la globalización?**, según Manuel Castells *"es el proceso según el cual las actividades decisivas en un ámbito de acción determinado (la economía, los medios de comunicación, la tecnología, la gestión del medio ambiente) funcionan como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta"*.

Se trata de un proceso nuevo similar aunque distinto de la internacionalización y de la existencia de una economía mundial, porque solo en la última década se ha constituido un sistema tecnológico (telecomunicaciones, sistemas de información interactivos, transporte de alta velocidad en un ámbito mundial para personas y mercancías) que hace posible dicha globalización. La sociedad de la información, a partir de la revolución tecnológica que se constituye como nuevo paradigma operativo en la década de los setenta, es la base de la globalización de la economía. La exitosa Perestroika del capitalismo, junto con la fracasada reestructuración del estatismo, condujeron en la última década a la constitución de un sistema económico articulado globalmente, funcionando con reglas cada vez más homogéneas entre las empresas y territorios que lo constituyen. En efecto, por primera vez en la historia, la economía de todo el planeta es capitalista – aunque haya sectores

TRANSFORMACIONES ESTADO-SOCIEDAD

Tendencias según niveles y sectores



Fuente: Desarrollo y sostenibilidad (<http://supervivencia.nu/jar.sostenible.html>).

productivos estatales que aún escapan a la lógica estricta de la ganancia, si bien con crecientes dificultades de supervivencia.

Ahora bien, no todo es global. En realidad, la inmensa mayoría del empleo, de la actividad económica, de la experiencia humana y de la comunicación simbólica es local y regional. Y las instituciones nacionales continúan siendo las instituciones políticas dominantes, y lo serán en el futuro previsible. Sin embargo, los procesos estructurantes de la economía, de la tecnología, de la comunicación, si están cada vez mas globalizados. Tal es el caso de los mercados financieros, de las redes productivas y comerciales de las principales empresas industriales, de los servicios estratégicos a las empresas (finanzas, publicidad, marketing), de los grandes medios de comunicación, de la ciencia y la tecnología. Este sistema global tiene estructura de red que, valiéndose de la flexibilidad proporcionada por las tecnologías de información, conecta todo lo que vale y desconecta todo aquello que no vale o se devalúa: personas, empresas, territorios, organizaciones. Por ello la globalización es a la vez segmentación y diferenciación. Junto a la conexión de las multinacionales y sus redes auxiliares, junto a la interrelación de los mercados financieros, se observa la marginación de grupos sociales, de personas, de actividades y, a veces, de regiones y países enteros. La globalización es a la vez dinamismo productivo, inclusión de los creadores de valor, y marginación social, exclusión de quienes carecen de interés como productores o consumidores desde la perspectiva de productividad, competitividad y ganancia, que se constituyen en el criterio fundamental para mercados desregulados y economías privatizadas.

En la medida en que formas estatistas de organización de la economía han sido incapaces de asimilar la revolución tecnológica informacional (Castells y Kiselyova, 1995) y han dejado de representar una alternativa viable, globalización, desregulación y privatización se han hecho procesos estrechamente relacionados, aunque no necesariamente (y esto es fundamental) con los mismos ritmos y la misma extensión.

El efecto más importante, y más ampliamente reconocido, es la globalización del capital y la interdependencia de los mercados financieros. Con la capacidad electrónica de desplazamiento de unas monedas a otras, y de un mercado de valores a otro, en cuestión de segundos, ello quiere decir que cualquier modificación, real o anticipada, en el tipo de cambio de una moneda motiva desplazamientos masivos de capital que alteran la estabilidad monetaria.

La estabilidad de las economías, y la previsibilidad de las inversiones (que condiciona la inversión y el empleo) dependen de la plena convertibilidad de la moneda y de la previsibilidad de su tipo de cambio dentro de límites razonables. Este es el sentido más directo de la globalización económica: la vinculación de facto de todas las monedas mundiales.

El vertiginoso desarrollo de Internet como medio global de comunicación horizontal, no controlada por los medios de comunicación, desborda aún más la capacidad de control

del estado (Dutton, 1998). En las sociedades democráticas, el estado pierde la capacidad de controlar los flujos de información entre los ciudadanos. E incluso en las sociedades autoritarias, el precio para cerrar acceso a Internet es muy alto: desconectar al conjunto del país de la red mundial por la que circulan, junto con tonterías y pornografía, valiosas informaciones y nuevas redes de relación.

Reflexionando sobre la complejidad y flexibilidad de la estructura institucional de la Unión Europea, Keohane y Hoffman proponen que la Unión Europea "está organizada esencialmente como una red que implica compartir soberanía en lugar de transferir soberanía a un nivel superior" (1991: 13). En la misma línea, Waeber (1995) y Alonso Zaldivar (1996) analizan la construcción de Europa como un proceso de articulación de distintos poderes (nacional, supranacional, regional) en una serie de instituciones articuladas dentro y fuera de los estados-nación, con autonomía en cada nivel de decisión, pero con una responsabilidad conjunta en el proceso de toma de decisión. Nos acercamos así a la imagen del neo-medievalismo institucional, propuesta hace tiempo por Hedley Bull (1977) y utilizada por numerosos analistas, como Alain Minc (1993). Aunque los historiadores objetan con razón a esta asimilación histórica arbitraria, la idea fundamental es la de una difusión del poder de centros hacia el poder de redes, ejercido conjuntamente por distintos soberanos parciales, en sus territorios y competencias, que constantemente deben referirse a su entorno institucional, hecho de relaciones tanto horizontales como verticales. Así surge un nuevo tipo de estado, que no es el estado nación, pero que no lo elimina, sino que lo redefine. El estado que denomino estado red se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones.

Una red, por definición, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones inter-nodales que son frecuentemente asimétricas. Pero, en último término, todos los nodos son necesarios para la existencia de la red. Así, el estado-nación, se articula cotidianamente en la toma de decisiones con instituciones supranacionales de distinto tipo y en distintos ámbitos (como son, en la Unión Europea, la Comisión Europea, el Parlamento europeo, el Tribunal Europeo, el Consejo de Presidentes de Gobierno y Jefes de Estado, los Comités de Ministros, las instituciones de cooperación en materia de defensa que desbordan la Unión Europea, etc.). Pero, como he subrayado anteriormente, también funcionan en red, en esa misma red, instituciones regionales y locales. E incluso, cada vez más, organizaciones no gubernamentales (que yo tengo tendencia a considerar neo-gubernamentales, porque fundamentalmente trabajan en relación con y a partir de los gobiernos) conectan con esta red inter-institucional, hecha tanto de negociación como de decisión, de compromiso como de autoridad, de información como de estrategia. Este tipo de estado parece ser el más adecuado para procesar la complejidad creciente de relaciones entre lo global, lo nacional y lo local, la economía, la sociedad y la política, en la era de la información. Y es precisamente el desarrollo de nuevas tecnologías de

información y de comunicación lo que permite una articulación cotidiana de una red de instituciones y organizaciones cuya complejidad la haría no manejable si no fuese capaz de interactividad informática.

El funcionamiento en red, asegurando descentralización y coordinación en la misma organización compleja, es un privilegio de la era de la información. El grado de eficiencia de las administraciones estatales de distinto rango dependerá en buena medida de su capacidad para procesar información y asegurar el proceso de decisión compartida, lo cual implica capacidad tecnológica, recursos humanos adecuados y una estructura administrativa apta para asimilar este funcionamiento flexible de una geometría variable de la política. Aunque, por razones históricas, la Unión Europea y, más allá de la Unión estrictamente definida, las instituciones políticas europeas, son las instituciones políticas que más se acercan al modelo de estado red, esta nueva lógica institucional está desarrollándose en todas las áreas del planeta, a partir del triple proceso de crisis del estado nación, desarrollo de las instituciones supranacionales y transferencia de competencias e iniciativas a los ámbitos regionales y locales.

El estado red es el estado de la era de la información, la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global.

RECUERDA

Para el buen funcionamiento de una RED se necesita cooperación, descentralización y toma de decisiones de todos y cada uno de los nodos que forma la RED.

2. EL MODELO CLÁSICO VERSUS MODELO GLOBALIZADO

El modelo clásico de administración arranca de un registro de entrada que es almacenado para su paso a gestión. Por lo tanto, toda acción administrativa arranca de un registro físico que puede incluir varios documentos en papel. Estos documentos se almacenan temporalmente para que el gestor correspondiente inicie el trámite. Una vez finalizado éste, se notifica al ciudadano el resultado de la gestión, produciéndose una realimentación del sistema y cerrando todo el proceso administrativo.

En este modelo, recae sobre el gestor la responsabilidad de gestionar el trámite en un tiempo razonable, en ningún momento la organización puede conocer el estado exacto y el tiempo necesario para la resolución de temas pendientes. Estamos ante un modelo no válido para servicios basados en calidad.

Entre los problemas que se plantean en las administraciones locales y su producción administrativas, se citan:

- Ineficiencia en la gestión, siendo necesario asignar muchos de los escasos recursos de que suele disponer la Administración a las unidades tramitadoras.
- Falta de control en los expedientes que se manifiesta en dificultad real para determinar el estado y situación (a veces incluso física) en que se encuentra un determinado expediente.
- Incumplimiento de plazos. La falta de control y de seguimiento de los expedientes ocasiona en muchas ocasiones incumplimiento de los plazos establecidos legal o reglamentariamente. Esto tiene importancia no solo por lo que significa de merma en la calidad de los servicios que se presta al ciudadano, sino también, y a raíz de las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999 en lo que se ha venido a denominar "silencio positivo", en lo que puede significar cambiar el signo de una resolución.
- Baja calidad en el servicio que se presta a los ciudadanos que son los que, a la postre, padecen la falta de agilidad en la respuesta en sus relaciones con la Administración.
- Falta de estándares técnicos y de que estos sistemas tengan un carácter corporativo, de manera que resulte posible la intercomunicación entre distintos órganos y registros y la integración con otras aplicaciones corporativas.

Ramió (1999) cita algunas de las estrategias de mejora que en los últimos años han ido poniendo en marcha las Administraciones Públicas en España (ver tabla 1). Sin embargo, este autor considera que la mayor parte de los proyectos modernizadores impulsados hasta el momento no se pueden considerar auténticos programas de modernización, sino simples actuaciones de mejora muy concretas de determinados servicios. Ciertas experiencias de unificación de trámites, de ventanilla única, de mejor atención a los ciudadanos, y una extensible retórica modernizadora y de los cursos de formación en Gestión Pública podría ser el balance de estos proyectos. Pero los grandes problemas organizativos (rediseño organizativo; presupuestación; fiscalización; contratación; política de recursos humanos; función directiva...) siguen intactos. Las claves del escaso desarrollo y de los pocos resultados de estos procesos de modernización son el mimetismo con respecto a experiencias de otras administraciones, la falta de una verdadera convicción en su implantación y su escasa ambición (Ramió, 1999:286-288).

PROBLEMAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS TAREAS ADMINISTRATIVAS

- Ineficiencia en la gestión.
- Falta de control en los expedientes.
- Baja calidad en el servicio que se presta a los ciudadanos.
- Falta de estándares técnicos.

Cuadros de dirección (sistemas integrados de información). Indicadores de gestión, resultado y de impacto.
Administración por objetivos.
Gestión por proyectos.
Calidad total.
Redimensionamiento de plantillas.
Evaluación del rendimiento del personal.
Simplificación de estructuras administrativas.
Evaluación de programas.
Gestión operativa: previsión de la demanda, teoría de colas, análisis de flujos y diseño de capacidades.
Automatización de servicios.
Externalización de servicios públicos: control de los servicios externalizados.
Sistemas interactivos de información a los ciudadanos (páginas Web).
Racionalización y automatización de los procedimientos.
Oficinas de gestión unificada.
Sistemas de protección de la información.

Tabla 1. Estrategias de mejora en las Administraciones Públicas españolas.

Ante este modelo tradicional, la nueva Europa plantea:

"Imagínad esto: "En toda Europa, las Administraciones Públicas, desde los Municipios a las Administraciones de los Estados, son vistas por los ciudadanos como entidades ágiles, amigables, serviciales, transparentes y modelo de excelencia en cuanto a los resultados del uso de las Tecnologías de la Sociedad de la Información. Las autoridades públicas comparten y utilizan plenamente la información que tienen a su disposición para efectuar un seguimiento constante de las necesidades de los ciudadanos y responder a ellas rápidamente (...). Con ayuda de la tecnología y los mecanismos de mercado, la información y los servicios están disponibles de modo asequible y seguro para todos, en todo tiempo y en todo lugar".

(Requisitos Estratégicos del V Programa Marco de I+D de la Unión Europea).

La utilización masiva de las nuevas tecnologías de la información está dando lugar a transformaciones de gran trascendencia y alcance en todos los ámbitos de la sociedad. La Administración Local no es ajena a este hecho y ofrece actualmente una serie de nuevos canales de relación para comunicarse con el ciudadano y prestarle servicios de un modo más rápido y eficaz. Este hecho ha dado lugar al surgimiento de una mentalidad de cliente/contribuyente y a una demanda por parte de los ciudadanos, que reclaman a la Administración los mismos niveles de calidad que ofrece la empresa privada, y la LAECSP

les reconoce ese derecho (ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos).

El peso de los servicios públicos respecto del conjunto del sector terciario no ha hecho más que crecer desde finales de la 2ª Guerra Mundial en todos los países avanzados. Esta presencia cada vez mayor de los servicios en el sector terciario responde al esfuerzo de creación y desarrollo del Estado del Bienestar. En este contexto hemos de tener en cuenta que los servicios que prestan las administraciones son servicios que no están destinados a la venta, no todos puesto que algunos requieren el pago de una tasa, o canon.

Los ciudadanos corrientes perciben de la Administración Pública los servicios propios del Estado de bienestar: sanidad, educación, vivienda, transportes, pensiones, etc. Pero también contribuyen a su bienestar políticas menos visibles como políticas de redistribución de renta, promoción de la igualdad, regulación de los mercados financieros, defensa de la competencia, garantía de depósitos, etc. Además de políticas de conservación del medio ambiente, seguridad ciudadana, fomento de la cultura, todas estas políticas inciden de forma más o menos directa en el bienestar de las personas.

Un servicio es una prestación de utilidad o provecho que pretende satisfacer necesidades de consumidores o usuarios que se ponen a su disposición en un proceso de producción en el que con frecuencia participa el propio usuario. La noción central es la de prestación que es propia de los bienes que caracterizan también a los servicios. Esta noción introduce directamente en el concepto de servicio elementos cualitativos, ya que lo relevante aquí no es un objeto material, sino un proceso articulado en forma de relaciones interpersonales. Esto último implica dificultades de medición de dicho proceso, puesto que estas relaciones son sumamente opacas a cualquier indagación cuantitativa, que deja fuera de su apreciación componentes que son esenciales.

Por otra parte las expectativas de calidad con las que el usuario accede a la prestación tienen que ver con una noción de satisfacción mucho más difícil de determinar que la que se refiere a los bienes materiales o mercancías.

Tradicionalmente se han venido manejando varios criterios para apreciar una suerte de idoneidad económica de los servicios, y así se ha hablado de la adecuación de la oferta a las expectativas del consumidor de la relación prestación-precio, de la regularidad y disponibilidad de las prestaciones.

3. OBJETIVOS DE LA E-ADMINISTRACIÓN. LA CALIDAD

Las Entidades que integran la Administración Local están obligadas a transformarse en una administración electrónica regida por los principios de eficacia y servicio objetivo que el artículo 103.1 de la Constitución vincula a la legitimidad del ejercicio de las potestades administrativas y por otra a los principios definidos en el artículo 3 de la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, de **Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**, en adelante LRJ-PAC y, en el ámbito local, en el artículo 6 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del **Régimen Local**, en adelante LRBRL de eficiencia, servicio a la ciudadanía, eficacia, coordinación, transparencia y participación.

La confianza al ciudadano debe basarse en principios administrativos sólidos y medibles. Por tanto, debemos completar el modelo clásico con objetivos que nos ayuden a controlar y dar respuesta de manera que toda la organización se involucre en los servicios electrónicos.

Por lo tanto, dentro de los objetivos de nuestra organización para implantar los modelos de calidad de los procesos incluimos:

Acotación de tiempos de respuesta en la resolución de trámites.

Creación de una conciencia social en la organización para conseguir que los servicios Internet sean verdaderos servicios comunes a la organización.

Impulso tecnológico con inversión en fiabilidad de los sistemas.

Creación de una administración electrónica segura, sencilla y útil.

Estos objetivos se materializaron, por ejemplo en Murcia, en la creación de "La oficina virtual de atención al contribuyente de la agencia regional de recaudación".

Criterios de calidad, según Baudry a partir de las opiniones y actitudes de usuarios y consumidores de servicios son:

1. La certidumbre de la prestación (que implica regularidad y conformidad con la demanda).
2. La disponibilidad del personal que ha de prestar el servicio (que supone competencia profesional y presteza, e incluso cortesía en las relaciones establecidas).
3. La accesibilidad al servicio que implica proximidad y sencillez del contacto.
4. Las posibilidades de comunicación, que implican la posibilidad de que el usuario pueda informarse en un lenguaje comprensible.
5. El conocimiento por parte del prestador del servicio de las expectativas del usuario para que no queden frustradas inicialmente.

La actuación de la Administración en general, y la referida al impulso de la Administración Electrónica en particular, deberá estar informada por los siguientes principios generales:

A) Principio de servicio a la ciudadanía. Impulsará la incorporación de información, trámites y procedimientos a la Administración Electrónica para posibilitar la proximidad de su actividad al ciudadano y la ciudadana, así como la mejora continua en la consecución del interés general.

Para garantizar ese principio la Administración Municipal garantizará el acceso de todos los ciudadanos y de todas las ciudadanas a los servicios electrónicos que presta a través de un sistema de varios canales que cuente, al menos, con los siguientes medios:

- Las oficinas de atención presencial e información a la ciudadanía, pondrán a su disposición de forma libre y gratuita de los medios e instrumentos precisos para el ejercicio de sus derechos reconocidos en la presente ordenanza, que contará con la asistencia y orientación sobre su utilización por el personal de las oficinas donde se ubique o bien por sistemas incorporados al propio medio o instrumento.
- Puntos de acceso electrónico, consistente en la sede electrónica del Ayuntamiento y en particular un punto de acceso general que contendrá la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y de las ciudadanas y el acceso a los mismos.
- El servicio de atención telefónica que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas los permitan, facilitarán a la ciudadanía el acceso a las informaciones y servicios electrónicos a los que se refiere los apartados anteriores.

B) Principio de simplificación administrativa. Aprovechará la eficiencia que comporta la utilización de técnicas de Administración Electrónica, en particular eliminando todos los trámites o actuaciones que se consideren no relevantes y rediseñando los procesos y los procedimientos administrativos, de acuerdo con la normativa de aplicación, utilizando al máximo las posibilidades derivadas de las tecnologías de la información y la comunicación para lograr una mayor eficacia y eficiencia en su actividad administrativa con las debidas garantías legales en la realización de sus funciones.

C) Principio de impulso de los medios electrónicos. Podrá establecer incentivos para fomentar la utilización de los medios electrónicos entre las ciudadanas y los ciudadanos.

D) Principio de neutralidad tecnológica. Garantizará la realización de las actuaciones reguladas en esta Ordenanza con independencia de los instrumentos tecnológicos utilizados, de manera que sean la misma evolución tecnológica y la adopción de las tecnologías dentro de la sociedad las que determinen la utilización de los medios tecnológicos que, en cada momento, sean más convenientes.

E) Principio de interoperabilidad. Garantizará la adopción de los estándares de interoperabilidad y velará, respetando los criterios de seguridad, adecuación técnica y economía de medios, para que los sistemas de información utilizados por ella sean compatibles y se reconozcan con los de los ciudadanos y las ciudadanas y los de otras administraciones. La Administración promoverá el uso de software de código abierto en la Administración Electrónica.

F) Principio de confidencialidad, seguridad y protección de datos. Garantizará, el respeto al derecho a la protección de la confidencialidad y seguridad de los datos de carácter personal de la ciudadanía, de conformidad con los términos definidos en la normativa sobre protección de datos y en las demás normas relativas a la protección de la confidencialidad de los datos de los ciudadanos y de las ciudadanas.

Serán objeto de especial protección los datos personales de las ciudadanas y los ciudadanos y toda la información común que deban usar los diferentes departamentos y entidades integrantes de la Administración, los cuales estarán obligados a comunicar los datos necesarios para mantenerla debidamente documentada y actualizada.

G) Principio de transparencia y publicidad. Facilitará en el uso de medios electrónicos la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas del procedimiento y la que conste en sus archivos, de conformidad con el resto del ordenamiento jurídico y los principios establecidos en esta ordenanza.

H) Principios de eficacia, eficiencia y economía. La implantación de los medios electrónicos en la Administración estará presidida por estos principios. En particular, se realizará según los siguientes criterios:

- El impacto y la utilización, por parte de la ciudadanía, de los servicios municipales afectados.
- Los colectivos de población a los cuales se dirige.
- Las mejoras alcanzables por la prestación del servicio.
- La integración de los sistemas de relación con los ciudadanos y las ciudadanas, con el resto de la organización y con los sistemas de información municipal.
- La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.
- El nivel de esfuerzo técnico, organizativo y económico requerido y la racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.
- La madurez y disponibilidad de las tecnologías.

I) Principio de cooperación. Con el objetivo de mejorar el servicio a la ciudadana y al ciudadano y la eficiencia en la gestión, la Administración establecerá convenios, acuerdos y contratos con los colegios profesionales, asociaciones y otras entidades, para facilitar la relación de sus asociados y clientes con la Administración.

J) Principio de participación. Promoverá el uso de los medios electrónicos en el ejercicio de los derechos de participación, en especial el derecho de petición, los derechos de audiencia e información pública, la iniciativa ciudadana, las consultas y la presentación de reclamaciones, quejas y sugerencias.

Asimismo, la Administración promoverá el debate público y la expresión de ideas y opiniones, a través de diferentes tipos de instrumentos propios de los medios electrónicos, considerando en todo caso los principios de buena fe y de utilización responsable.

En resumen, de todo lo anterior parece desprenderse que la satisfacción del consumidor de servicios parece descansar más en el cómo del proceso que en el hecho en sí. De ahí la dificultad de determinar o medir la calidad en la prestación de servicios. Por ello, la participación del usuario en la prestación del servicio (coproducción), supone en muchos casos que su adecuada colaboración sea imprescindible para el logro de una buena calidad del mismo.

La Administración en general, y la referida al impulso de la Administración Electrónica debe sustentarse en los siguientes principios:

- Principio de servicio a la ciudadanía.
- Principio de simplificación administrativa.
- Principio de impulso de los medios electrónicos.
- Principio de neutralidad tecnológica.
- Principio de interoperabilidad.
- Principio de confidencialidad.
- Principio de transparencia y publicidad.
- Principios de eficacia, eficiencia y economía.
- Principio de cooperación.
- Principio de participación.

No siempre coincide la valoración objetiva de la calidad de la prestación con el grado de satisfacción del usuario, ya que éste ha de tener en muchos casos un comportamiento cooperativo que haga posible obtener los resultados esperados inicialmente.

El dogma de la soberanía del consumidor se complica, pues, aquí (como sucede también en el consumo de bienes necesario de un servicio post-venta) ya que la participación del consumidor o usuario en la prestación implica cierta actividad, e incluso cierta diligencia para una buena calidad del servicio.

3.1. ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD (RD 3/2010).

El Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la administración electrónica, tiene como objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos y está constituido por principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información.

Su contenido ha sido inspirado en documentos de la Administración en materia de seguridad electrónica, tales como los Criterios SNC, las Guías CCN-STIC del Centro Criptológico Nacional, la Metodología de análisis y gestión de riesgos MAGERIT o el Esquema Nacional de Interoperabilidad, también se tiene en cuenta recomendaciones de la Unión Europea a este respecto.

Sus principios básicos son la seguridad integral, la gestión de riesgos, la prevención, reacción y recuperación, las líneas de defensa, la reevaluación periódica, y la función diferenciada por la cual se entiende que en los sistemas de información se diferenciará el responsable de la información, el responsable del servicio y el responsable de la seguridad.

Se establece que todos los órganos superiores de las Administraciones públicas deberán disponer formalmente de su política de seguridad, la cual debe incluir un número importante de requisitos mínimos:

- Organización e implantación del proceso de seguridad, que deberá comprometer a todos los miembros de la organización.
- Análisis y gestión de los riesgos.
- Gestión de personal en materia de seguridad.
- Profesionalidad.
- Autorización y control de los accesos.
- Protección de las instalaciones.
- Adquisición de productos en la que se valorarán positivamente los productos certificados.
- Seguridad por defecto, es decir, los sistemas deben diseñarse y configurarse de forma que garanticen, al menos, unos mínimos de seguridad por defecto.
- Integridad y actualización del sistema.
- Protección de la información almacenada y en tránsito donde se presta especial atención a los así considerados entornos inseguros que son los equipos portátiles, PDAs, dispositivos periféricos, soportes de información y comunicaciones sobre redes abiertas o con cifrado débil.
- Prevención ante otros sistemas de información interconectados, se ha de proteger el perímetro, en particular, si se conecta a redes públicas como Internet.
- Registro de actividad. Este requisito está orientado sobre todo a garantizar la protección de los derechos relacionados con la protección de datos personales.
- Incidentes de seguridad.
- Continuidad de la actividad, que se logra fundamentalmente mediante unas políticas adecuadas de copias de seguridad y de respaldo.
- Mejora continua del proceso de seguridad.

Se recomienda el uso de las infraestructuras y servicios comunes como lo son la Red Sara y sus servicios horizontales como manera de mejorar la seguridad de los sistemas propios.

En los artículos 31 a 44 se abordan cuestiones muy concretas, como las condiciones técnicas de seguridad en las comunicaciones electrónicas, requerimientos de seguridad en las notificaciones, publicaciones electrónicas y firma electrónica, detalles relativos a la realización de auditorías de seguridad o los informes del estado de seguridad y se especifica que los registros electrónicos y las sedes electrónicas se encuentran sujetas a las previsiones de este Real Decreto.

Hay que destacar especialmente por una parte la respuesta ante incidentes de seguridad en la cual se establece el CNN-CERT como equipo técnico de apoyo y coordinación a las Administraciones públicas en los incidentes que pudieran sufrir y se establecen las guías CNN-STIC como documentación de referencia en la materia.

3.2. ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD (RD 4/2010).

También hay que hacer especial mención al Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, establece la contribución de la interoperabilidad a la realización del derecho de los ciudadanos a comunicarse con las AA.PP. a través de medios electrónicos; y su artículo 42 crea el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

El ENI se ha elaborado a la luz del estado del arte y de los principales referentes en materia de interoperabilidad provenientes de la Unión Europea, normalización nacional e internacional, actuaciones similares en otros países, etc.

Objetivos

- Comprender los criterios y recomendaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las AA.PP. para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad.
- Introducir los elementos comunes que han de guiar la actuación de las AA.PP. en materia de interoperabilidad.
- Aportar un lenguaje común para facilitar la interacción de las AA.PP., así como la comunicación de los requisitos de interoperabilidad a la industria.

Elementos del Esquema Nacional de Interoperabilidad

El ENI introduce los siguientes elementos principales:

- Los principios específicos de la interoperabilidad: la interoperabilidad como cualidad integral presente desde la concepción de los servicios y sistemas y a lo largo de

su ciclo de vida; el carácter multidimensional de la interoperabilidad; y el enfoque de soluciones multilaterales.

- La interoperabilidad organizativa: incluye los aspectos relativos a la publicación de servicios a través de la Red de comunicaciones de las AA.PP.

- La interoperabilidad semántica: a través de la publicación y aplicación de los modelos de datos de intercambio horizontales y sectoriales.

- La interoperabilidad técnica: a través del uso de estándares en la elección tecnológica de los usuarios.

- Las infraestructuras y los servicios comunes, elementos de dinamización, simplificación y propagación de la interoperabilidad, a la vez que facilitadores de la relación multilateral.

- La utilización, preferentemente, de la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas para comunicarse entre sí y a la que conectarán sus redes y nodos de interoperabilidad, aplicando el Plan de Direccionamiento de la Administración. La Red SARA presta la citada Red de comunicaciones.

- La reutilización: incluye condiciones de licenciamiento de las aplicaciones, de la documentación asociada y de otros objetos de información que las AA.PP. pongan a disposición de otras administraciones y de los ciudadanos.

- La interoperabilidad de la firma electrónica y de los certificados: aspectos relativos a la validación de certificados y firmas electrónicas, las listas de confianza, las aplicaciones usuarias, los prestadores de servicios de certificación y las plataformas de validación de certificados y firma electrónica.

- La recuperación y conservación del documento electrónico, según lo establecido en la citada Ley 11/2007, como manifestación de la interoperabilidad a lo largo del tiempo, y que afecta de forma singular al documento electrónico.

Ámbito de aplicación

Su ámbito de aplicación es el establecido en el artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad

En la disposición transitoria del Real Decreto 4/2010 se articula un mecanismo escalonado para la adecuación a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad de manera que los sistemas de las administraciones deberán estar adecuados a este Esquema en unos plazos en ningún caso superiores a 48 meses desde la entrada en vigor del mismo. El plazo de adecuación vence el 30 de enero de 2014.

4. EL CONTROL DE PLAZOS COMO REQUISITO

El control de plazos se adquiere en una carta de servicios, con unos compromisos de cumplimiento de control de plazos dentro de las actuaciones administrativas más comunes. Este compromiso supone un cambio en la forma de trabajo del funcionario que adquiere por ley una responsabilidad que debe cumplir. Así por ejemplo, la Agencia Regional de Recaudación de Murcia recoge este compromiso en su carta de servicios.

Trabajar de esta manera supone la creación de un sistema que controle los posibles incumplimientos de plazos y la creación de mecanismos de corrección de los mismos. Así mismo, supone una mayor responsabilidad del gestor basada en un conocimiento muy especializado en recaudación.

Sin embargo, el modelo de calidad es exportable a cualquier organización (pública o privada) cuyos procedimientos requieran de un tiempo de respuesta controlado y asumible. Supone un estudio minucioso de los procesos en los que la organización es capaz de asumir un nivel de calidad concreto.

El objetivo del análisis realizado dentro de los procesos estratégicos de la organización consiste en dar un servicio de atención al ciudadano sin distinguir la atención presencial de la atención telemática a través de Internet. De esta forma, el gestor no debe distinguir el origen de la tarea asignada (presencial, carta, fax, Internet...), pero el sistema debía ser diseñado de manera que dependiendo del origen se pudiera dar respuesta a través del canal de recepción.

Por lo tanto, el análisis y la posterior implantación de un sistema de control de calidad, debía ser transparente al gestor ya que los compromisos adquiridos en la resolución de tareas no están relacionados con el origen de la solicitud.

Así para los cumplimientos de plazo las Administraciones Públicas han creado un servicio llamado Servicio de Notificaciones Telemáticas (SNT).

El Servicio de Notificaciones Telemáticas seguras es un servicio que ofrece el Ministerio de las Administraciones Públicas en colaboración con Correos para la gestión de notificaciones telemáticas entre las administraciones públicas y los ciudadanos.

Darse de alta en este servicio permitirá a ciudadanos y empresas recibir de forma electrónica las notificaciones administrativas que actualmente reciben en papel.

Como ejemplo podríamos citar al Ayuntamiento de Castellón de la Plana a la hora de fijarse los plazos adoptó la siguiente resolución:

El Registro Electrónico se registrará a efectos de cómputo de los plazos tanto a los interesados como a la Administración Municipal por la fecha y hora oficial española de la sede electrónica del Ayuntamiento de Castellón, que figurará visible en la dirección electrónica de acceso al registro. La fecha y hora oficial, a efectos de acceso al registro

electrónico será la garantizada por la Generalitat Valenciana, como autoridad de sellado de tiempo que será la hora oficial que establece el Real Instituto y Observatorio de la Armada.

El Registro Electrónico permitirá la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones durante las 24 horas todos los días del año.

A los efectos de cómputo de plazo fijado en días hábiles o naturales, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación de un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Se considerarán días inhábiles los que tengan la condición de fiestas oficiales en la Comunidad Valenciana, además de los dos días de fiesta local del municipio de Castellón de la Plana. En todo caso no será de aplicación al Registro Electrónico lo dispuesto en el artículo 48.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJ-PAC.

El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos de la Administración Municipal vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro. En todo caso la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación.

Sólo cuando concurren razones justificadas de mantenimiento técnico u operativo podrá interrumpirse, por el tiempo imprescindible la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones. La interrupción deberá anunciarse a los potenciales usuarios del Registro Electrónico, con la antelación que, en su caso, resulte posible. En los supuestos de interrupción no planificada en el funcionamiento del Registro Electrónico y siempre que sea posible, la persona usuaria visualizará un mensaje en que se comunique tal circunstancia.

Con el control de plazos la Administración Pública se fija uno de los principales estándares de calidad para el ciudadano.

Así este control tiene una doble finalidad:

- Para la administración le sirve de referencia para controlar si el servicio prestado es el que se oferta.
- Para el ciudadano le muestra que ésta se adapta a unos plazos fijados y si el servicio prestado es el que demandan.

5. LA CALIDAD EN LOS PROCESOS. DEFINICIÓN

Bajo el planteamiento de unos compromisos basados en "carta de servicios", se implantaron en la Oficina Virtual los circuitos de gestión iniciados por peticiones de información o de gestión del contribuyente.

El contribuyente se comunicará a través de un formulario de petición de datos con la información necesaria para la realización de la gestión. Este formulario viajará a través de zona segura y desencadenará el flujo de trabajo programado en la carta de servicios.

Es importante desglosar las características de los formularios o peticiones de información a través de Internet:

- **VOLUMEN DE GESTIÓN VS. CALIDAD DE GESTIÓN.**

Destacar que en el modelo a implantar, no se buscaba "informatizar" o "gestionar" todos los procedimientos de la organización, sino seleccionar aquellos procedimientos que la organización es capaz de asumir dentro de los controles e indicadores previamente definidos. Una vez evaluados los indicadores de cumplimiento de calidad de servicio, se estudiarán y evaluarán la eficacia de los procedimientos implantados para reforzar, añadir o suprimir flujos de gestión.

- **INTERFAZ AMIGABLE PARA EL CLIENTE.**

El arranque del proyecto debía ser poco "traumático" y no debía suponer un esfuerzo adicional al cliente (contribuyente). Se consideró de suma importancia el facilitar al contribuyente la introducción de datos y minimizar los tiempos de respuesta de los sistemas informáticos.

La creación de un estándar de presentación de formularios hace más sencilla la utilización de aplicativos Internet. El contribuyente que navega en Internet debe encontrarse con una interfaz sencilla y sin complejos mecanismos de validación. El sistema debe ser capaz de chequear los posibles errores en la introducción de datos indicando exactamente el tipo de error y el campo erróneo.

- **ACUSE DE RECIBO.**

Cualquier información introducida a través de un formulario debe generar una notificación, o presentación en pantalla con la confirmación de la correcta recepción de la información. Es importante que esta confirmación sea visible o bien se registre por correo electrónico. El ciudadano necesita tener confianza en los sistemas y los aplicativos deben proporcionar la capa de seguridad y solidez propias de una Administración Pública.

Hay que decir que se trata de un concepto complejo y problemático en el sentido de que los estudiosos y expertos no llegan a un acuerdo sobre su definición, algunas definiciones expuestas por las distintas teorías sobre la calidad son las siguientes:

- **Calidad definida como atributo.** Sería la característica que diferencia a un producto de otro. Se supone que unos zapatos de piel son de mejor calidad que unos de goma, este atributo del material es una cualidad que lo hace ser de mejor calidad. La calidad del servicio público podría vincularse a la igualdad de trato sin por ello rechazar la preocupación por el coste del servicio.
- **Calidad como conformidad con una especificación.** En este sentido la calidad sería la adecuación del producto o servicio a una lista predeterminada de requisitos. Esto implica que quién elabora la lista comprende y conoce perfectamente la lógica del servicio y el espíritu que lo animan. La filosofía que subyace a este concepto de calidad está más ligada a la idea de prevenir problemas, que a la de aplicar un procedimiento de calidad.
- **Calidad como adecuación a un objetivo.** Sería un concepto en el que la calidad estaría definida por el grado de adecuación del producto o servicio a los objetivos de las personas a los que va dirigido. Esta definición plantea un problema que sería la interpretación arbitraria que de los intereses generales realizan las burocracias públicas.
- **Calidad como la capacidad de satisfacer las necesidades declaradas o implícitas.** Se trata de una definición aceptada por la Organización Europea para el Control de la Calidad y la Sociedad Americana de Control de la Calidad y con importantes aplicaciones en el sector público al introducir la definición externa de necesidades frente a la tradicional definición de carencias realizadas por los empleados públicos.
- **Calidad como satisfacción completa de las expectativas del consumidor.** Desde este punto de vista sólo existe calidad cuando el desfase entre las expectativas y la percepción real del servicio es cubierta e incluso sobrepasada.
- **Calidad como participación del usuario/cliente.** Una última teoría defiende la idea de que no se puede evaluar la calidad o medir la calidad pero que, se puede identificar su ausencia, de forma que la calidad debe estar vinculada a una participación emocional del cliente en el servicio o producto que se le ofrece.

Como se acaba de ver tenemos una pluralidad de definiciones sobre el concepto de calidad que nos sitúan frente al dilema de optar por una u otra definición en el campo de los servicios públicos.

A las definiciones anteriores cabría la posibilidad de aplicarles dos variables para conocer su operatividad en el sector público:

- El concepto de servicio.
- La naturaleza pública de las organizaciones.

En relación al primero es básico diferenciar entre "Calidad del servicio" y "Calidad del producto", puesto que un producto puede ser analizado en términos de calidad en función de su mayor o menor conformidad con una especificación o serie de especificaciones. En sus relaciones externas la Administración Pública normalmente provee de servicios y la medición de la calidad del servicio plantea, por su parte, importantes problemas. Por ello es fundamental considerar, con todo lo que ello conlleva, los siguientes rasgos ligados a la calidad del servicio:

1. Intangibilidad, o imposibilidad de referenciar exclusivamente la calidad con el bien recibido, pues el servicio incluye todo un conjunto de elementos conexos que no se agotan en el citado bien.
2. Indivisibilidad, o la dificultad de aislar la fase de producción del servicio de la de consumo del mismo, puesto que éstas coinciden.
3. Heterogeneidad, o la imposibilidad de estandarizar productos, pues depende del sujeto receptor y de sus circunstancias la percepción y aceptación del servicio concreto.
4. Inseparabilidad de la fuente que lo suministra, es decir, la calidad del servicio se produce justo en el momento de la interacción productor/consumidor.

También hemos de tener en cuenta que el servicio se produce en organizaciones públicas lo que implica que,

- En el origen del servicio existe un derecho.
- El ciudadano no recibe los servicios como consecuencia de una lógica de competencia en el mercado, y en muchas ocasiones no puede elegir.

En este sentido se ha de aclarar que el reconocimiento jurídico no se elimina por ser la necesidad. Por tanto se ha de proceder a la prestación del servicio a que da lugar este derecho reconocido.

Según algunos autores esta prestación efectiva podrá valorarse en términos de calidad pero siempre en el marco del reconocimiento jurídico previo a la prestación, reconocimiento que marca el camino a seguir y en torno al que habrá que establecer unas garantías jurídicas que aseguren la defensa de sus derechos por parte de los afectados.

Es cierto que en un mercado fuertemente competitivo como el actual todas las organizaciones tienden a garantizar la mejor calidad en la prestación de los servicios para lograr su supervivencia.

Esta lógica no tiene por qué operar de la misma forma en el Sector Público, pues el monopolio del servicio impide esta posibilidad, además de surgir dichas prestaciones en el seno de instituciones dotadas de imperium, con capacidad de uso y abuso de la violencia legítima. Por lo que se produce una convivencia de procesos de producción de servicios y procesos de garantía de derechos. Procesos que no han de confundirse pero que ineludiblemente deben convivir.

El hecho de pensar en la Administración Pública como organización prestadora de servicios no ha de hacernos olvidar la necesaria diferenciación de servicios que estas organizaciones proveen. Como sabemos el sector público provee de servicios de infraestructuras, servicios públicos (agua, luz, gas, sanidad,...), actividades formativas y redistributivas (educación, ayudas a los ancianos, a personas discapacitadas,...). Actuaciones de certificaciones y emisiones de documentos públicos y los ejercicios de potestad y regulación (policía, recaudación de impuestos, concesiones...). Todos ellos son servicios que tienen sus particularidades y requieren un tratamiento específico. Detrás de todos ellos existe una actuación pública porque se requiere equidad en el tratamiento. Esta equidad requiere garantías de su respeto, lo cual puede colisionar con una noción privada de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Por tanto el concepto de calidad del servicio a elegir dependerá de si nos encontramos ante relaciones en el interior de las organizaciones públicas o relaciones con el ciudadano. Y dentro de esta relación habrá que distinguir un amplio abanico de supuestos que nos llevan a un proceso de contingencia ciertamente complicado. El desarrollo del nuevo paradigma irá respondiendo a estas cuestiones, y al encuentro del punto óptimo entre igualdad y eficacia.

A nivel europeo las materias relacionadas en general con las Administraciones Públicas no forman parte de los Tratados de la Unión Europea, por lo tanto no se tratan en ninguno de los Consejos de Ministros, ni dan lugar a disposiciones (reglamentos, directivas...) de obligado cumplimiento.

No existe por tanto una política de calidad como tal en el nivel europeo.

Las cuestiones relativas a la modernización en la gestión pública, entre las que se incluye, dependen de las reuniones informales de los veinticinco Ministros Europeos responsables de la Administración Pública.

Estas reuniones no se celebran con periodicidad fija, son convocadas a voluntad, por el Estado Miembro que ostenta la Presidencia del Consejo.

Desde la última presidencia española (1er semestre de 2002) además de por nuestro país se han convocado reuniones de Ministros por; Grecia (junio 2003), Italia (diciembre 2003), Países Bajos (Troika noviembre 2004) y Luxemburgo (junio 2005).

En ellas, se aprueba una resolución consensuada que da carta de naturaleza a las actividades que desarrollarán los grupos de trabajo.

Las reuniones que sí se celebran con periodicidad regular, una al semestre, son las de Directores Generales responsables de Administración Pública. Estos son los encargados de la propuesta y el seguimiento del **Plan a Medio Plazo (MTP)** que establece y concreta para los grupos de trabajo las decisiones contenidas en las resoluciones de Ministros.

Los cinco grupos de trabajo que existen en la actualidad son:

- Recursos humanos.
- Administración electrónica.
- Servicios Públicos Innovadores (IPSG).
- Mejor regulación.
- Directores de escuelas e institutos de formación de funcionarios.

Estos cinco grupos forman una red que se denomina **EPAN (European Public Administration Network)**.

La representación española en los cinco grupos corre a cargo de diversos Centros Directivos, todos ellos encuadrados en la Secretaría General para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas.

En el IPSG (Servicios Públicos Innovadores) es donde se tratan las materias relacionadas con la calidad. Su trabajo se estructura a su vez en cuatro actividades:

- Conferencias bienales de Calidad en las AAPP (Administraciones Públicas) europeas.
- Marco Común de evaluación CAF (proviene de las siglas en inglés).
- Benchmarking.
- Comunicación/Gestión del conocimiento.

Los Ministros en su reunión de la Troika (Wassenaar. Países Bajos noviembre 2004) firmaron un Memorando de Entendimiento con el objeto de impulsar la estrategia de Lisboa en las actividades de la red EPAN.

Con este objeto se constituyó un grupo ad hoc (enero-abril 2005) que estableció los siguientes objetivos para el IPSG:

1. Contribuir al avance de los Estados Miembros (EEMM) hacia los objetivos de Lisboa.
2. Reducir las cargas administrativas (de acuerdo con la metodología de la Comisión europea).
3. Mejorar la eficiencia de la Administración Pública.
4. Definir índices europeos de satisfacción de usuarios.

Estos objetivos se han incorporado al Programa a Medio Plazo 2006/2007 dando lugar a un reajuste de las actividades antes señaladas, así las Conferencias de Calidad se alinean con los objetivos 1 y 3, el CAF con los 2 y 3, el Benchmarking con 1, 3 y 4 y la Comunicación con 1 y 3.

Como aportación del Ministerio de Administraciones Públicas a las actividades del IPSG durante la última Presidencia española (2º semestre de 2002) se llevó a cabo una

encuesta que pretendía realizar una foto fija de cual era la situación de la gestión de calidad en los 15 Estados Miembros.

Puesto que se trataba de un trabajo pionero en este campo, se pretendía plantearlo de forma muy sencilla para que los resultados fueran fácilmente comprensibles y divulgables tanto entre los 15 miembros como entre los 10 candidatos, para los que un trabajo como este se consideraba de gran valor.

Se organizaron pues las preguntas en tres grandes apartados: Estructura, (1) Políticas (2) y Modelos (3).

1. Con relación al apartado 1 se concluyó que todos los encuestados disponen de unidades específicas para desarrollar las políticas de calidad que en su mayor parte llevan a cabo en alianza con otras organizaciones del sector público o privado como la EFQM (European Foundation for Quality Management).
2. Las políticas de calidad tienen como objetivos, prácticamente comunes, el conseguir una administración más eficiente orientada a resultados y a la satisfacción de los usuarios, en la que se fomenten la transparencia y la accesibilidad.
3. Los modelos de excelencia más difundidos son el EFQM tanto en su versión original como en sus diversas adaptaciones nacionales y el CAF que es un primer escalón hacia la excelencia y que comparte con el anterior la misma filosofía, estructura y casi todos los contenidos.

Bajo presidencia británica, se llevo a cabo por la delegación de Eslovenia una nueva encuesta, basada en la anterior, aunque más ambiciosa de planteamiento en la que se consideran otras cuestiones destinadas a profundizar en temas como el benchmarking, la medida de satisfacción de los usuarios y la formación en gestión de calidad entre otras.

6. LA PARAMETRIZACIÓN DE TRÁMITES

El sistema implantado supone un estudio minucioso de los trámites y asociarles una parametrización para poder medir la calidad de los mismos.

Cada trámite tendrá asociado uno o varios gestores y un responsable del mismo. Con este primer parámetro evitamos que los trámites queden sin asignación a un gestor. La figura del responsable será la encargada de supervisar la calidad del proceso controlando la respuesta en plazo del mismo.

Aquellos trámites incluidos dentro de la carta de servicios, llevarán asociada la parametrización del cumplimiento de plazos. Para controlar y prevenir los tiempos máximos de resolución se incluye para cada trámite la siguiente información:

- **Plazo de resolución en días:** indica número de días máximos comprometidos para la resolución del trámite. Este parámetro podrá especificarse en días hábiles o naturales.
- **Plazo de aviso en días:** este parámetro indica el número de días anteriores a la fecha de plazo final en los que el gestor recibirá por correo electrónico un aviso de "trámite próximo a su finalización".
- **Indicador apunte de salida:** indica si el trámite requiere un apunte en el registro de salida. Para aquellos documentos marcados con esta opción, será necesario el registro de salida para poder finalizar el trámite.
- **Indicador carta de servicios:** indica si el trámite está incluido dentro de la carta de servicios. Aunque el tratamiento de la gestión de un trámite administrativo es el mismo para todos los procedimientos, el indicador obliga al cumplimiento de plazos. Para documentos no incluidos en carta de servicios el sistema controlará de igual manera los plazos, pero no implica compromiso con el contribuyente.

7. CONTROL DE CALIDAD. REFERENCIA AL MODELO EFQM Y NORMA ISO 9000

El control de trámites en curso se realiza diariamente por medio de avisos por correo electrónico a gestores y responsables. Los trámites pueden ser delegados a otros gestores por medio de la asignación del tipo de documento a otro gestor. De esta manera se corrigen las deficiencias del sistema en periodos vacacionales.

El gestor, posee las herramientas necesarias para consultar el estado de una tarea y los tiempos necesarios para la resolución de la misma. Cada gestor tiene organizadas sus tareas de manera que pueda finalizar los trámites más urgentes.

Desde la consulta de indicadores de cumplimiento se podrán adoptar las decisiones pertinentes para la corrección de desviaciones frente a un comportamiento ideal de la organización. Estos indicadores podrán ser consultados entre un rango de fechas de manera que se puedan realizar estudios comparativos de cumplimiento.

Como indicadores más importantes para el control de plazos destacamos el número de trámites resueltos (en plazo y fuera de plazo) y el número de trámites no resueltos (en plazo y fuera de plazo).

Las mejoras han de ser consecuencia de un examen riguroso de la situación real de la organización y de cómo ésta presta su servicio. A este respecto es muy importante trabajar con hechos y datos de forma que se pueda concretar la satisfacción de los clientes y empleados en base a resultados positivos y objetivamente contrastables.

Por otra parte, el control de la calidad no es específico de un departamento de control, sino responsabilidad de todos. Es un control preventivo y no de corrección.

Implantación de indicadores y evaluación en base a la medición de los mismos.

Los diferentes modelos de evaluación son:

- Normas ISO 9000.
- Modelos basados en los premios:
 - Premio Deming (1951).
 - Premio Malcom Baldrige (1988).
- Premio Europeo de Gestión de la Calidad de la EFQM.

RECUERDA

- La Administración fija el control de plazos.
- Debemos definir, en base a la calidad, el servicio que prestamos.
- Parametrizamos el trámite.
- Evaluamos el trámite (Normas ISO).
- El último estándar será la satisfacción del ciudadano.

EL MODELO EUROPEO DE PROMOCIÓN Y AUTOEVALUACIÓN DE LA CALIDAD EFQM y LAS NORMAS ISO 9000. GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL.

En 1982 se dio a conocer el Modelo Europeo de Gestión de la Calidad "Modelo EFQM de Autoevaluación" promoviéndose su utilización mediante la creación del Premio Europeo a la Calidad, por convocatorias anuales. Desde entonces la Administración española lo ha adaptado a la realidad administrativa española y fomentado su aplicación.

El Modelo Europeo se asienta sobre los siguientes principios fundamentales:

- 1) La importancia de las personas. Se parte de la base de que son éstas las que hacen posible el éxito de las organizaciones y quiénes pueden aportar mejores soluciones.
- 2) Los funcionarios están en puestos de primera línea y representan la imagen de la Administración, son quienes pueden obtener una información directa sobre las "expectativas" razonables de los "usuarios" y su grado de satisfacción con los servicios.
- 3) La implicación del personal y la consideración de su importancia en todo proceso de mejora otorga un componente humanista de alto valor a la gestión de la calidad.

- 4) La razón de ser de las organizaciones es ofertar productos, bienes y servicios esperados por sus clientes. Por tanto la mejora sólo es posible si va precedida de un diagnóstico de cuáles son las expectativas de los usuarios o clientes.

Para la EFQM el sector público reúne una serie de características que lo diferencian del sector público como son las siguientes:

- Responde a estrategias y políticas que escapan a su control directo.
- Satisface a múltiples clientes que no necesariamente aceptan voluntariamente sus servicios.
- El sector público se ve limitado en la elección de mercados o grupos de clientes.
- Aborda las necesidades del individuo estableciendo un equilibrio entre éstas y las de la comunidad, las del usuario del servicio y las del que no lo utiliza, las de quien se beneficia y quién no.
- Dar servicio dentro de un entorno político, equilibrando las necesidades políticas y los requisitos del cliente.

En los diagnósticos llevados a cabo en los últimos años por la EFQM se concluye que el modelo europeo de evaluación en lo que se refiere al sector público es aplicable respecto a estos cinco agentes facilitadores mencionados, pero que es mucho más difícil su puesta en práctica en lo referido a la búsqueda de la satisfacción del usuario, el impacto social y los resultados. En este sentido el **modelo EFQM** se basa en la satisfacción de los clientes y empleados y el impacto en la sociedad se consigue mediante un liderazgo que impulse la política y estrategia, la gestión de personal, los recursos y los procesos hacia la consecución de la excelencia en los resultados.

El concepto de agentes facilitadores se refiere a aquellos criterios mediante los que se pretende evaluar el modo en el que se han alcanzado los resultados. El término resultado incluye los criterios respecto a los que la organización ha conseguido y está consiguiendo. Los criterios que componen los agentes facilitadores son los siguientes:

- Liderazgo.
- Política y estrategia.
- Gestión de personal.
- Recursos.
- Procesos.
- Satisfacción del cliente.
- Satisfacción del personal.
- Impacto en la sociedad.
- Resultados.

Los procedimientos que propone la EFQM para evaluar un organismo público son los siguientes:

- Presentación a premios a la calidad o simulación.
- La autoevaluación.
- Las matrices de mejora.
- Reuniones de trabajo.
- Implicación paritaria.
- Cuestionarios de autoevaluación.

El aseguramiento de la calidad y las normas ISO 9000. Gestión de la Calidad Total (TQM). Normalizar, en el sentido que emplea esta palabra la Guía ISO/CEI 2-1906, es la actividad encaminada a establecer, respecto a problemas reales o potenciales, disposiciones destinadas a un uso común repetido, con el fin de conseguir un grado óptimo de orden en un contexto dado. La normalización se extiende al sistema de calidad y consiste en la elaboración, la difusión y la aplicación de normas. Las normas proporcionan reglas, procedimientos y directrices o características específicas para ciertas actividades o resultados. Los códigos de buenas prácticas son aquellos documentos que recomiendan prácticas o procedimientos durante todo el proceso de producción de un producto o servicio.

En el contexto de la búsqueda de la excelencia por las organizaciones, la preocupación se centra no sólo en la Promoción y Evaluación de la Calidad, sino también por su aseguramiento. Por ello la **International Standard Organización (ISO)** redactó en su día unas normas que son seguidas hoy día en la mayor parte de sus especificaciones por todos los países europeos, EE.UU. y Canadá.

Estas normas reciben la denominación de ISO 9000. Según las normas ISO cualquier organización tiene que atender los siguientes objetivos y responsabilidades para buscar la calidad:

- a. Obtener, mantener y buscar la mejora continua de la calidad de sus productos y servicios en relación a los requisitos de la calidad.
- b. Debe mejorar la calidad para satisfacer las necesidades y demandas de los clientes y usuarios teniendo en cuenta sus demandas.
- c. Debe dar confianza a su dirección interna y los empleados de que éstas son importantes y de que se están siguiendo los requisitos de calidad.
- d. Dar confianza a los clientes de que los requisitos de calidad esperados se están cumpliendo en los productos y servicios.
- e. Dar confianza de que se cumplen los requisitos del sistema de calidad.

De todo ello se desprende el objetivo que ISO desea que tengan sus normas a fin de conseguir los siguientes propósitos:

- Tener directrices para la gestión de la calidad,
- Cláusulas de un contrato entre primeras y segundas partes,
- Aprobación o registro por segunda parte,
- Certificación o registro por tercera parte.

El modelo de diagnóstico o evaluación de las Normas ISO 900 difiere en algunos aspectos del modelo de la EFQM, puesto que las conocidas normas 9000 lo que buscan es un aseguramiento de la calidad mientras que la EFQM va mucha más allá tratando de orientar a las organizaciones globalmente consideradas hacia la excelencia, la responsabilidad social y la transparencia.

El modelo de organización excelente de la EFQM difiere del modelo de las normas ISO, pudiéndose afirmar que lo contiene y perfecciona. Hasta el punto de que es posible establecer una relación de jerarquía entre control de la calidad, aseguramiento de la calidad y gestión de la calidad total. La Gestión de la Calidad Total contiene el aseguramiento de la calidad, ya definido, y consiste en todas las acciones planificadas y sistemáticas necesarias para proporcionar la suficiente confianza de que un producto o servicio cumple las exigencias de calidad. El aseguramiento hace referencia a los procesos o reglas mediante las que la organización efectúa sus actividades y a la comprobación de que las mismas se llevan a cabo de acuerdo con lo más generalmente aceptado y señalado en la norma como buena práctica. El aseguramiento de calidad se convierte un poco más que una forma ampliada y refinada de la inspección de calidad con las especificaciones ampliadas a normas de organización.

La gestión de la calidad total se orienta a la mejora continua siendo un proceso que nunca se completa, es posible asegurar la calidad comprobando que se cumplen las normas, pero no es posible llegar a la excelencia que se concibe como un límite al que la organización puede acercarse pero que siempre es difícil de alcanzar.

8. CONCLUSIONES

La irrupción de las nuevas tecnologías plantea al legislador el desafío de enfrentar los marcos regulatorios que ellas demandan. Los crea o simplemente espera que otros los creen. En consecuencia, se está frente a la actitud oportunista que Habermas menciona como de «esperar y ver», que sería la del legislador que «renuncia a hacer uso de sus competencias y a regular materias que por su propia naturaleza exigen leyes», o por el contrario, la de tomar conciencia en la participación activa en el diseño y arquitectura de dichos marcos, disputando la legitimidad que le corresponde.

La clave del éxito en la aplicación de mecanismos de control de calidad (control de plazos de respuesta) reside en la concienciación de la organización para cumplir un compromiso de respuesta al ciudadano. Esto no supone un esfuerzo adicional en el trabajo diario, sino más bien, supone una nueva organización del trabajo apoyado por herramientas informáticas que ayudarán a optimizar nuestra bandeja de entrada de tareas pendientes.

La Administración Electrónica supone una ayuda al ciudadano que espera respuesta a sus trámites a través de un canal virtual. Si permitimos que esas peticiones estén atendidas dentro de plazos comprometidos, conseguiremos la confianza y la fidelización del ciudadano. Esta confianza debe basarse en la seguridad de los datos y la respuesta en plazo.

Es muy importante remarcar que se reconocen los derechos y deberes de ciudadanas y ciudadanos y por tanto las obligaciones y las garantías de la Administración en la utilización de las TIC's en las relaciones administrativas que como no puede ser de otro modo recoge estos derechos reconocidos en la Ley.

Por otra parte, debemos proponer un cambio de mentalidad a toda organización que pretenda dar respuesta a través de Internet. Se debe añadir al esquema de la administración tradicional todos los beneficios de la administración electrónica. Esto supone dotar al gestor de las herramientas necesarias que ayuden a introducir la administración electrónica dentro de sus flujos de trabajo diarios.

Por último, esta e-administración debe proporcionarnos mecanismos de interacción seguros, sencillos y útiles. No es necesario implantar grandes sistemas que no sean demandados por los ciudadanos; debemos centrar nuestros esfuerzos en los trámites cotidianos ocultando toda dificultad técnica, de manera que el ciudadano se sienta protegido y garantizado por una Administración Pública electrónica.

El estado, en sus distintos niveles, es el principal instrumento del que hoy por hoy disponen los ciudadanos para controlar la globalización en función de sus valores e intereses. Por ello la adecuación del instrumento, la administración del estado, a las tareas complejas que requiere el extraordinario proceso de cambio social y tecnológico que vivimos, es la condición previa a cualquier capacidad de intervención estratégica pública, a cualquier reforma social. El estado nación heredado de la era industrial no es ese instrumento. Su utilización forzada para tareas nuevas profundiza su crisis de operatividad y, en último término, socava su capacidad representativa. A su crisis se añade la de la sociedad civil, puesto que, como sabemos desde Gramsci (aunque la mayoría de los analistas ignoran esta tesis clásica de Gramsci) la sociedad civil no se constituye contra el estado sino en torno al estado. La reforma de la administración del estado es la más importante de las reformas porque atañe al instrumento, condicionando por consiguiente la capacidad de intervención en otros ámbitos.

Una reflexión sobre la experiencia internacional reciente de transformación en las estructuras y procesos del estado podría sintetizar los procesos de construcción, en la

práctica, del estado red, en torno a la combinación de ocho principios de funcionamiento administrativo.

El **primero es el de subsidiariedad**, utilizando un término confuso pero que tiene la ventaja de haber sido ya entronizado en la práctica administrativa de la Unión Europea. De acuerdo con dicho principio, la gestión administrativa debe situarse, para cada problema o tarea, en el ámbito más descentralizado posible en donde pueda desempeñarse eficazmente.

La principal traducción de este principio consiste en que los estados nacionales deben asumir en su ámbito todo aquello de que sean capaces, y solo transferir poder a las instituciones supranacionales cuando sea necesario (por ejemplo, la moneda común para poder negociar con los flujos financieros globales). El mismo principio se aplica entre estado nacional y sus niveles inferiores. Por ejemplo, parece obvio que la recogida de basuras o el tráfico debe y puede ser competencia local. Pero también el urbanismo y, en buena parte, la policía. Cuál es el nivel del estado más adecuado para cada competencia no es un discusión técnica, sino política y específica del momento de cada sociedad, del nivel de eficiencia alcanzado por cada administración. Pero lo esencial es proceder a una amplia descentralización en la que se transfiera poder y recursos a los niveles más cercanos a los ciudadanos y a sus problemas, en un ámbito en que la gestión del problema puede hacerse eficazmente.

En último término el principio de subsidiariedad también lleva a sustituir el estado por la sociedad y la empresa en todo aquello en que el estado no sea necesario. De ahí la conveniencia de privatizar toda aquella actividad productiva en la que el estado no tenga ventaja comparativa. A cambio, el estado tiene la responsabilidad de redistribución de la riqueza y, por tanto, de la captación mediante impuestos, de recursos generados por el sector privado y que deben ser utilizados para fines de convivencia común, incluyendo la corrección gradual de desigualdades sociales estructurales (no así a las individuales, pues los individuos son y serán distintos).

El **segundo principio es el de flexibilidad en la organización y actuación de la administración**. Sin él, no será posible que el estado pueda actuar eficazmente en un mundo en cambio constante y en el que procesos decisivos (mercados financieros, crimen organizado, seguridad medioambiental) tienen lugar en flujos globales fuera del alcance de las órdenes directas del estado. Hay que pasar de un estado decretador a un estado negociador, de un estado controlador a un estado interventor. Las unidades de intervención del estado en cuestiones estratégicas deben parecerse cada vez mas a comandos de intervención, a "task forces" que se forman para un propósito determinado y se reconvierten en otro tipo de organización y actividades, según las necesidades que van surgiendo. En un mundo de empresas-redes y de estado-red, la administración también debe ir asumiendo una estructura reticular y una geometría variable en su actuación.

El **tercer principio es la coordinación**, que incluye también formas de jerarquía, en las que se mantienen las reglas de subordinación democráticamente establecidas (por ejemplo, la subordinación de lo militar a lo civil, la prioridad de los intereses fundamentales nacionales sobre los locales). Sin coordinación la extrema flexibilidad y descentralización acaban disolviendo el estado y, por consiguiente, debilitando los elementos que lo integran y desarmando a los ciudadanos frente a los flujos. Ahora bien, esta coordinación no se limita al ámbito nacional y sub-nacional, sino que se extiende a las instituciones supranacionales y a todos los elementos externos al espacio político nacional. Una administración capaz de coordinación debe establecer mecanismos de cooperación permanentes con las administraciones locales, regionales, nacionales y supranacionales de todas las instituciones que están presentes en la red en la que opera el estado.

El **cuarto principio es la participación ciudadana**, sin la cual no habrá legitimidad y, por consiguiente, cualquier forma de intervención estratégica del estado tendrá el peligro de no ser entendida por sus ciudadanos. La participación no es la democracia. La democracia no es un principio de reforma de la administración porque es un principio político establecido y que se da por sobre-entendido en nuestro contexto. Podría incluso pensarse que sin democracia los estados nación se hacen inviables a medio plazo en un contexto mundial que plantea constantes desafíos (veremos que pasa en China.) Ahora bien, la democracia sin participación se está convirtiendo en un ritual que siendo necesario no es en absoluto suficiente para mantener la legitimidad del estado, para asegurar una eficaz descentralización. La participación ciudadana funciona más eficazmente a nivel local, pero los nuevos dispositivos tecnológicos (por ejemplo Internet) pueden extender formas de consulta y de co-decisión a todos los ámbitos del estado. Es impensable una democracia sovieto-electrónica en el ciber-espacio político porque en realidad la "democracia directa" contiene el germen de la dictadura, como dijo Bobbio, y como Rosa Luxemburgo le advirtió a Lenin. Pero la utilización de nuevos medios de comunicación e información, junto con el desarrollo de NGO (organizaciones neo-gubernamentales) de base, y la revitalización de la participación local, pueden articular los ciudadanos con el estado, manteniéndose informados y asumiendo debates en torno a las cuestiones que les afectan directamente. Sin participación, la democracia se irá vaciando de contenido para amplios sectores de la población, sobre todo para los "sin voz", cuya carencia de recursos materiales y culturales, en ausencia de procesos participativos, les condena a ser comparsas o enrabiados.

La transparencia administrativa es otro principio fundamental de la nueva administración. Si bien es una vieja aspiración, casi siempre decepcionada, su vigencia se plantea con nueva intensidad. En una economía cada vez más penetrada por las mafias y en una política cada vez más vulnerable a la corrupción, la limpieza administrativa es, probablemente, el principio de gobierno más importante. Obviamente, no puede pensarse en un estado de Ángeles, pero sí en mecanismos de control eficaces que aseguren el mínimo nivel de corrupción y nepotismo. Y para ello, lo más importante es la transparencia de la

gestión cara al ciudadano, a los medios de comunicación y a la justicia. Los controles internos al estado no bastan. Son necesarios controles externos, anclados en la sociedad.

Aquí también, las nuevas tecnologías de información, permitiendo el acceso directo de los ciudadanos a todos aquellos datos y actuaciones administrativas que no necesiten ser confidenciales crea la posibilidad de una apertura de gestión que asegura un nuevo vínculo entre estado y sociedad.

La modernización tecnológica de la administración es otro principio esencial, como puede deducirse de la insistencia en esta ponencia sobre las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de información. El estado-red requiere el uso continuado de redes informáticas y de telecomunicaciones avanzadas. Naturalmente, no es la tecnología la que va a resolver los problemas de gestión. En realidad, los estudios muestran que la introducción de tecnologías informáticas en organizaciones burocratizadas las hacen aun más burocráticas exacerbando sus problemas. Pero una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, solo puede operar a un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico. Sistema que, afortunadamente, ya es una realidad, tanto en su capacidad de procesar información como en su interactividad. La modernización tecnológica requiere inversión en equipo pero, sobre todo, requiere capacitación de recursos humanos, alfabetización informática de los ciudadanos y el re-diseño de las instituciones del estado para que sean capaces de absorber el funcionamiento en red abierta.

El conjunto de los principios enunciados no pasarán de declaraciones de intención sin una transformación de los agentes de la administración, a través de su profesionalización, haciéndolos mucho más competentes y, consiguientemente, mejor pagados. Para dar un ejemplo: el Gobierno de Singapur es una dictadura, aun más perversa que las otras porque es más sutil. Pero han conseguido tener el nivel de administración más limpio (o menos corrupto, como se quiera) del mundo. La razón no es solo la feroz represión interna, sino el esfuerzo de profesionalización y de remuneración de los altos niveles de la administración. La forma de que los funcionarios no sean corruptos es pagarles más que el nivel correspondiente del sector privado ¿utópico? En absoluto, como muestra el caso de Singapur. Lo que es esencial es acabar con un enorme sector funcional, con privilegios considerables, poca productividad y enorme gasto por su masa, más que por su nivel de retribución.

De modo que, en el corazón de la reforma administrativa, subyace la necesidad de reformar a los administradores ¿cómo? El estado que hará la verdadera revolución política será aquel que se atreva a eliminar (o limitar extraordinariamente) el funcionariado, pasando a los trabajadores de la administración al estatuto laboral privado, con los mismos derechos y deberes que los demás trabajadores. Al mismo tiempo, parece necesaria una reducción sustancial de personal administrativo. Se puede hacer mucha más (y mejor) actividad con mucha menos gente. Junto con su capacitación profesional y un nivel de sueldo y beneficios sociales más alto que el del sector privado, pero sometido a controles de

productividad y a reglas laborales flexibles. Solo un sector laboral administrativo reducido pero bien pagado y con alto nivel profesional puede realmente transformar la acción del estado en las nuevas condiciones históricas.

En fin, el principio de retracción en la gestión, permite asegurar los efectos de aprendizaje, y corrección de errores, que necesita toda organización en el nuevo sistema de adaptación constante al entorno de la organización. Ello implica una gran flexibilidad de las reglas administrativas y la autonomía de los administradores para cambiar sus propias reglas, en función de sus resultados y de su propia evaluación.

Aunque la jerarquía administrativa debe ser mantenida, los controles y auditorías deben ser por tareas terminadas y por periodos largos, no por procesos en curso. En la práctica cotidiana, el principio de retracción permite a las unidades administrativas corregir sus propios errores, en un proceso de prueba, error y corrección que se aplica en las empresas más dinámicas pero que aún se ignora en la mayor parte de las administraciones públicas.

Cómo y de qué manera se aplican estos principios en una Administración Pública es una discusión que depende de qué país, qué administración y en qué momento, discusión que obviamente desborda el marco de esta ponencia. Pero saber adonde se va, o se debe ir, es una operación previa a emprender el camino.

Es fácil constatar la dificultad de poner en práctica los principios enunciados. Como todo esquema de reforma, puede tacharse de utópico. Pero lo verdaderamente utópico es pensar que el estado nación actual, y su administración, pueden sobrevivir los embates de la economía global y de las sociedades locales manteniendo la máquina burocrática y las formas de gestión de un tiempo histórico que, para bien o para mal, ya pasó. El estado red es la forma de supervivencia del estado en la era de la información y la globalización. Y la administración flexible y conectada es el instrumento indispensable del estado red. La reforma de la administración precede a la administración de la reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Regional de Recaudación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
<http://arr.carm.es>
- ALONSO ZALDIVAR, CARLOS (1996): Variaciones sobre un mundo en cambio, Madrid: Alianza Editorial
- ALONSO ZALDIVAR, CARLOS y CASTELLS, MANUEL (1992): España fin de siglo, Madrid: Alianza Editorial.
- BAILEY, PAUL et alter (eds) (1993): Multinational corporations and employment: the global economy of the 1990s, Geneva: International Labour Office.

- BANGEMANN, M. (1994): Europe and the global information society. http://www.erisa.be/Reports/bang_report/Bangemannreport.pdf
- BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (Coord.) (1997): La nueva Administración Pública, Alianza, Madrid.
- BARBER, B. (1984): Strong Democracy, University of California Press
- BENITO, J. F. y GUTIÉRREZ, I. (2000): Relaciones con los Ciudadanos. Ventanilla Única en Extremadura.
- Berkeley Roundtable on the International Economy and Kreisky Fund.
- Blog divulgativo sobre distintos aspectos de la modernización de la Administración Pública: liderazgo, estrategias y políticas públicas de Modernización, políticas de recursos humanos, administración electrónica, m-Government, simplificación de procedimientos administrativos, participación ciudadana, resultados, casos de éxito... RAFAEL BEITIAHTTP ([//www.blogger.com/profile/12537138693883546812](http://www.blogger.com/profile/12537138693883546812)).
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, 4ª edición, 1999.
- BORJA, JORDI, Y CASTELLS, MANUEL (1997): Local y global. La gestion de las ciudades en la era de la informacion, Madrid: Taurus.
- BOTELLA, J. (Coord.) (1999): La ciudad democrática, Edic. del Serbal, Barcelona.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1995): La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña. En reforma y democracia. Revista del CLAD. Nº 4, Caracas, julio.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coord.) (1998): Gobiernos locales y políticas públicas, Ariel, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q. (1996): La dimensión democrática de la NGP en GAPP, nº 5-6 (pps. 45-58).
- CAMBRIDGE, M. A.: Harvard University Press.
- CAMPO VIDAL, MANUEL (1996): La transición audiovisual, Barcelona: Ediciones B.
- CANALS, JORDI (1997): Universal banking. International comparisons and theoretical perspectives, Oxford: Oxford University Press
- CARNOY, MARTIN (1993): Multinational Corporations en: M. Carnoy, M. Castells, S. Cohen y F. H. Cardoso The new global economy in the information age, University Park: Pennsylvania State University Press
- Carta de servicios de la Agencia Regional de Recaudación: http://arr.carm.es/Doc/res_cartaservicio2004.pdf
- CASTELLS, J. M. (2000): Internet y la sociedad red, Lección inaugural del programa de doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento, UOC, Barcelona (<http://www.uoc.es/web/esp/articles/castells/castellsmain.html>).

- CASTELLS, MANUEL (1998): Paths and problems of the integration of post-communist Russia in the global economy, in John Zysman (editor), Production networks and economic integration in Europe, Berkeley.
- CASTELLS, MANUEL: The information age: economy, society and culture Vol. I. The rise of the network society (1996). Vol. II. The power of identity (1997) y vol. III. End of Millennium (1998) (traducción en castellano: Madrid, Alianza Editorial; traducción portuguesa en curso: Paz e Terra, Rio de Janeiro).
- CASTELLS, MANUEL y KISELYOVA, EMMA (1995): The collapse of Soviet communism. A view from the information society, Berkeley: University of California, International and area studies book series.
- Congreso on-line del observatorio para la cibersociedad: http://www.cibersociedad.net/congres2004/index_es.html
- CRIADO, J. I. y RAMILO, M. C. (2001): e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas...
- DANIELS, PETER W. (1993): Service industries in the world economy, Oxford: Blackwell.
- DOYLE, MARC (1992): The future of television: a global overview of programming, advertising, technology, and growth, Lincolnwood, Ill: NTC Business Books
- DUTTON, WILLIAM H. (1998): Society on the line. Information politics in the digital age, New York: Oxford University Press.
- GHOSHAL, SUMANTRA y BARTLETT, CHRISTOPHER (1993): The multinational corporation as an inter-organizational network, en Sumantra Ghoshal y Eleanor Westney (eds). Organization theory and multinational corporations, New York: St. Martin's Press: 77-104.
- HARRISON, BENNETT (1996-edicion revisada): Lean and mean. The changing landscape of corporate power in the age of flexibility, New York: Basic Books.
- HIRST, PAUL y THOMPSON, GRAHAME (1996): Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance, Cambridge: Polity Press.
- http://empleopublico.jccm.es/c/document_library/get_file?uuid=48222740-98d8-45db-9edd-0e20ed042b71&groupId=10129.
- JUAN JOSÉ CAMARASA CASTERÁ, Inspector General de Servicios de la CARM, Profesor del Máster de Calidad de la Escuela de Negocios de la Universidad de Murcia. Socio fundador del Instituto Murciano para la Excelencia IMEX.
- KEOHANE ROBERT O. y HOFFMAN, STANLEY (1991): Institutional change in Europe in the 1980s en Keohane y Hoffman (eds) The new European Community: decision making and institutional change, Boulder: La calidad en las Administraciones Públicas en el contexto internacional; Emilio Casals Peralta, M^a Beatriz Casermeiro de Goytia y Alberto Guillén Calvo.

- MANUEL CASTELLS Catedrático de sociología y Catedrático de planificación, Universidad de California, Berkeley, "The Information Age: Economy, Society and Culture", Vol. I "The rise of the network society" (1996), Vol. II "The power of identity" (1997) y Vol. III "End of Millennium" (1998) (traducción en castellano: Madrid, Alianza Editorial; traducción portuguesa en curso: Paz e Terra, Rio de Janeiro).
- NAIM, MOISÉS (1995): Latinoamérica: la segunda fase de la reforma. En Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos. Año 12, Nº 2, México.
- NYE, JOSEPH S., ZELIKOW, PHILIP D., I. KING, DAVID C. (eds) (1998): Why people don't trust government.
- Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica del Ayuntamiento de Castellón de la Plana.
- ORSTROM MOLLER, J. (1995): The future European model: economic internationalization and cultural decentralization, Westport, Connecticut: Praeger
- OSZLAK, OSCAR (1994): Estado y sociedad: las nuevas fronteras, en Bernardo Kliksberg (comp.), El Rediseño del Estado, México: Fondo de Cultura Económica.
- OSZLAK, OSCAR (1996): Estados capaces: un desafío de la integración. Montevideo: CEFIR (mimeo, de próxima inclusión en un volumen colectivo).
- OSZLAK, OSCAR y O'DONNELL, GUILLERMO (1976, 1995): Estado y políticas estatales en América Latina, reproducción en la sección Dossier de REDES: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia, nº 4, volumen 2, Buenos Aires, Septiembre 1995.
- PEACOCK, ALAN T. Y WISEMAN, JACK (1961): The growth of public expenditure in the United Kingdom, Princeton: Princeton University Press.
- Ponencia presentada en las VI Jornadas TECNIMAP, Cáceres.
- Revista electrónica de difusión científica. Universidad Sergio Arboleda.
- STERLING, CLAIRE (1994): Thieves world: the threat of the new global network of organized crime, New York: Simon&Schuster.
- UNDP (1996): Governance for Sustainable Human Development (A UNDP Policy Document). New York: Management Development and Governance Division (borrador).
- United Nations Economic and Social Council (UN-ESC) (1994): Problems and dangers posed by organized transnational crime in the various regions of the world, Background Document for the World Ministerial Conference on organized transnational crime, Napoles, 21-23 Noviembre, Documento E/CONF.88.2
- WORLD BANK (1992): Governance and Development. World Bank Publication, Washington.

En el momento de la impresión de este libro están vigentes todos los enlaces de Internet que se citan en este tema.