



MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

**SEGUNDA PARTE**

# **Las políticas y las estrategias**

## PROMOVER LA GESTIÓN DE CALIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

# 7

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

Para mejorar la calidad de los servicios, se propone en el presente capítulo un conjunto de estrategias que serán completadas con las descritas en el capítulo próximo en un nivel de concreción más específico.

# 1. Evaluar los servicios, sus procesos y sus resultados

Las acciones de mejora de la calidad de los servicios deben tener su origen en una evaluación integral de las unidades responsables de su prestación.

La calidad de los servicios está determinada por la relación existente entre los resultados que se desean obtener, los que efectivamente son conseguidos y los que esperan los usuarios. En una Administración Pública, salvo algunas unidades concretas que elaboran productos, se prestan servicios cuyos procesos son, con frecuencia, simultáneos a la utilización de aquéllos. Ante la exigencia de los ciudadanos de un mejor servicio, se requiere una actitud diferente por parte de la Administración que conlleva modificar sus esquemas habituales.

La evaluación de la calidad se concibe como una aproximación global a la realidad de las organizaciones. Detenerse solamente en los resultados supondría ignorar cuáles son las causas que los han generado y cómo se han producido la implicación de las personas y el aprovechamiento de los recursos.

Una evaluación así concebida permite desvelar, realmente, si el servicio se presta de conformidad con lo que esperan los ciudadanos, definir su coste e identificar cómo los modos de funcionamiento de la unidad condicionan sus resultados. Se trata, en definitiva, de determinar los niveles de calidad en la prestación de los servicios, de hacerlos públicos y de establecer indicadores que hagan posible su medición.

## **Actuaciones para promover la evaluación de la calidad de los servicios**

- Acuerdo del Consejo de Ministros de 17-7-98 para promover la implantación de un sistema de evaluación del rendimiento.
- Celebración en 1998 de cursos de formación sobre evaluación a directivos y gestores públicos.
- Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado.
- Impulso de un Plan de Calidad en la Administración. (Comparecencia del 17 de febrero de 1999 del Ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso).
- Implantación experimental del Modelo Europeo de Gestión de Calidad en la Administración (18 de marzo de 1999).

*Fuente:* MAP.

El avance en la adopción por la Administración de la evaluación como instrumento para la mejora requiere el desarrollo de las siguientes medidas:

### ***Promover el uso del Modelo Europeo de Gestión de Calidad para la evaluación de las unidades administrativas.***

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad, creado por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad, ha demostrado su alto valor como herramienta de evaluación de las organizaciones. Su concepción evolutiva ha permitido un enriquecimiento continuado a partir de la experiencia derivada de su empleo. Convenientemente adaptado a las organizaciones públicas prestatarias de servicios, puede resultar uno de los modelos idóneos para extender la práctica de la evaluación entre las unidades administrativas. En todo caso, el modelo que se utilice deberá permitir la realización de la evaluación tanto interna como externa de la organización.

El Modelo Europeo recoge los principios fundamentales de la gestión de calidad y resulta compatible con la perspectiva de la nueva gestión pública que está progresando en los países de nuestro entorno: Administración

orientada a los ciudadanos y usuarios, preocupación por los resultados, valoración de las personas que se involucran en esta nueva forma de gestión, evaluación de los procesos y de los resultados e incorporación de los procedimientos de la mejora continua al funcionamiento habitual de las unidades administrativas.

El carácter integral del Modelo Europeo facilita el análisis de la gestión de las personas, de los recursos que se emplean, de los procesos que se desarrollan, y de los resultados que se obtienen.

Las características del Modelo Europeo hacen posible su empleo tanto para la autoevaluación, como para la evaluación externa. La autoevaluación presenta la ventaja de que es más fácilmente asumible por las unidades, pues su personal se convierte en el protagonista de los análisis. Consecuentemente, encontrará más rápida y certeramente las áreas de mejora y se involucrará más intensamente en el desarrollo de los subsiguientes planes de mejora.

La evaluación externa mediante el Modelo Europeo ofrece a los máximos responsables de cada Administración la posibilidad de efectuar un análisis global y completo de sus organizaciones, cuyos resultados podrán ser contrastados con los obtenidos en la autoevaluación efectuada a partir del mismo modelo de referencia.

## Implantación experimental del Modelo Europeo de Gestión de Calidad

MINISTERIO	ORGANISMO
Interior	Intervención de Armas en la Comandancia de la Guardia Civil en Barcelona
Educación y Cultura Educación y Cultura	Dirección Provincial de Educación en Ávila Instituto de Astrofísica de Canarias
Trabajo y Asuntos Sociales Trabajo y Asuntos Sociales	Dirección Provincial del INSS en Guipúzcoa Centros Nacionales de Formación del INEM
Industria y Energía	Oficina Española de Patentes y Marcas
Sanidad y Consumo	Dirección Territorial del INSALUD en La Rioja
Medio Ambiente	Parque Nacional de Ordesa

Fuente: MAP 1999.

## Extensión de la Evaluación del Rendimiento

MINISTERIO	ORGANISMO
Asuntos Exteriores	Secretaría General Técnica
Defensa	ISFAS
Interior	Dirección General de Tráfico
Fomento	Dirección General de la Marina Mercante
Educación y Cultura	Dirección General del Libro, Archivo y Bibliotecas
Trabajo y Asuntos Sociales	Instituto Nacional de la Seguridad Social
Industria y Energía	Secretaría General Técnica
Agricultura, Pesca y Alimentación	Agencia del Aceite de Oliva
Administraciones Públicas	MUFACE
Administraciones Públicas	Delegación del Gobierno en Madrid
Sanidad y Consumo	Escuela Nacional de Salud
Medio Ambiente	Instituto Nacional de Meteorología
Medio Ambiente	Dirección General de Costas (Demarcaciones)

Fuente: MAP 1999.

## ***Informar a los ciudadanos de los resultados de la evaluación***

Los poderes públicos han de informar a los ciudadanos de los resultados de las evaluaciones externas con el fin de que la sociedad tenga un conocimiento preciso de la calidad de los servicios que recibe. Para ello se habrá de definir un conjunto de indicadores claros y sencillos sobre los que centrar la medición. Ello ayudará a las unidades a corregir las disfunciones y

a los ciudadanos a mantener un juicio fundado y maduro sobre su Administración.

## **2. Implantar la mejora continua**

La evaluación de la calidad de los servicios carece de sentido si no se completa con la implantación de planes de mejora elaborados a partir de la información que aquella suministra. La virtualidad de la evaluación radica en conocer la situación en que se encuentra la unidad administrativa examinada. Este análisis ha de poner de relieve cuáles son los puntos fuertes que es necesario aprovechar y potenciar y cuáles son las áreas de mejora sobre las que ha de actuarse para la corrección de lo que funciona mal o para el logro de una mayor calidad del servicio que se presta.

La implantación de la mejora continua requiere la adopción de las siguientes medidas:

### ***Diseñar e implantar planes de mejora a partir de los resultados de la evaluación***

Mejora y evaluación son dos conceptos complementarios. No cabe establecer la evaluación y olvidarse de la mejora, ni tampoco puede implementarse ésta si no es como consecuencia de la existencia de una evaluación previa. Este es el principio que subyace al conocido ciclo de mejora continua; su aceptación personal hace posible que se instale en las organizaciones un compromiso con la mejora. Cualquier unidad administrativa admitirá la evaluación si comprende que es la condición necesaria para avanzar en su nivel de funcionamiento. Las personas que prestan servicio en esa unidad se encontrarán más satisfechas de su trabajo si ven que éste es objeto de un progreso continuado, lo cual incidirá positivamente en sus condiciones de trabajo y repercutirá, finalmente, en un incremento de la calidad de los servicios. La asunción de estos planteamientos conducirá a la Administración hacia un modelo de

organización inteligente que diagnostica su situación, escucha a los ciudadanos, aprende de la experiencia y corrige sus errores.

Uno de los efectos más positivos del binomio evaluación y mejora, consiste en que propicia, de forma efectiva, la prestación de sus servicios de acuerdo con las expectativas de los usuarios. Además, no se trata, tan sólo, de poner en marcha unos planes de mejora aislados, en un momento concreto o con un fin determinado, sino de incorporar de forma permanente y sistemática a la gestión, esa combinación de evaluación y mejora que dará lugar en las unidades a una acción continuada de incremento de la calidad.

### ***Integrar la planificación para la mejora en la vida de las unidades***

La planificación para la mejora debe, por tanto, formar parte de la planificación de cada unidad. La formulación de los planes de mejora partirá de las áreas de mejora que se hayan detectado. Las propias unidades seleccionarán aquellas áreas cuya mejora se considera crítica para el servicio que se presta, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios y las disponibilidades personales y de recursos existentes. Así, se asegurará que los planes de mejora elegidos se dirigen hacia aquellos problemas que sean realmente importantes para los ciudadanos o para los usuarios y, además, se garantizará la viabilidad de su implementación.

### ***Obtener resultados mediante la planificación para la mejora***

El plan de mejora ha de tener unos objetivos precisos, unos responsables concretos de su realización y un plazo determinado para su desarrollo. El ciclo de mejora parte de una evaluación de diagnóstico y se cierra con una nueva evaluación que proporciona información sobre los resultados obtenidos, sobre cuál es la situación final de la unidad y sobre qué efectos ha producido la ejecución del plan o planes de mejora adoptados. De acuerdo con las conclusiones que se extraigan de esta segunda evaluación, la unidad

pondrá en marcha otro plan o planes de mejora que, progresivamente, irán incrementado la calidad del servicio.

### **3. Establecer compromisos de calidad**

La mejora de la calidad constituye una actividad típicamente humana que concierne a personas. No basta, por ello, con presentar la teoría a la espera de que se produzca una adhesión espontánea de toda la organización a ese nuevo enfoque sino que se hace necesario impulsar medidas que expliciten, de diferentes maneras, la existencia de compromisos fuertes con la mejora de la calidad por parte de la organización.

Ese mismo compromiso con la mejora implica, igualmente, la necesidad de conjugar esfuerzos entre diferentes unidades administrativas. Para dar un servicio de calidad, es necesario que todas y cada una de las unidades implicadas se preocupen de la mejora de la calidad de aquellos procesos de los que sean responsables. Pero, además, han de potenciarse las relaciones de asociación y el trabajo cooperativo para asegurar la calidad final derivada de esa conjunción de esfuerzos.

En consecuencia, se pueden adoptar las siguientes medidas:

#### ***Hacer públicos los compromisos de calidad***

La práctica permanente de la evaluación, el desarrollo de la mejora continua, o la ordenación de los procesos, comportan la definición de niveles de calidad en la prestación de los servicios, lo cual permite establecer compromisos precisos de calidad, que se hacen públicos y benefician a los usuarios. Estos compromisos se concretarán en las cartas de servicios –que serán consideradas con mayor detalle en el próximo capítulo- y en el reconocimiento público del cumplimiento de normas.

## ***Normalizar procesos***

La normalización de determinados procesos puede facilitar a la unidad administrativa sus relaciones con otras unidades, con organizaciones externas o con los usuarios. De esta forma, es posible fijar requisitos para los proveedores de la unidad y, también, cumplir con las exigencias que puedan tener las unidades u organizaciones consideradas como clientes.

# **4. Mejorar la regulación y simplificar los procedimientos**

Un elemento primordial en la prestación de servicios lo constituye la ordenación de los procedimientos necesarios para su realización. En una prestación de servicios suelen participar, simultáneamente, quien lo recibe y quien lo presta. Ello da lugar a que los trámites inútiles o los procedimientos mal ordenados influyan negativamente en los resultados y perjudiquen directamente a los usuarios. La mejora de los procedimientos, de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia, se convierte en un objetivo esencial de la calidad de los servicios, que ha de incorporarse dentro de una perspectiva más amplia de modificación, cuando proceda, de los marcos normativos en los que dichos procedimientos se apoyan.

Para avanzar en la mejora de los procedimientos es preciso desarrollar las siguientes medidas:

## ***Mejorar la regulación***

La simplificación de procedimientos se integra, en determinados casos, en una acción más global de mejora de la normativa. La actuación reguladora tiene una incidencia importante en las relaciones sociales y en la actividad económica. En el proceso de elaboración de la regulación, la Administración ha de tomar en consideración los costes y beneficios para los ciudadanos y las empresas, las demandas de los afectados e interesados, el impacto en el

progreso económico y en el empleo, su repercusión en el medio ambiente, la relación con otras normativas anteriores o de otras Administraciones, la adecuación a normativas supranacionales, los trámites y procedimientos nuevos que origina y su relación con los ya existentes, sus posibilidades reales de ejecución y los medios que consume su aplicación; y, en definitiva, todos los riesgos y oportunidades que para la sociedad comporta la nueva norma.

El ordenamiento jurídico ha de estar en consonancia con los problemas y expectativas de ciudadanos y usuarios. La Administración habrá de revisar y adecuar la regulación de la que sea responsable, así como proponer aquéllas mejoras que puedan ser tomadas en consideración por los demás poderes públicos, para dotar a la sociedad de una regulación adecuada al interés general.

### ***Promover acciones para eliminar o simplificar procedimientos***

Debe efectuarse una actuación específica, por parte de la Administración, dirigida a eliminar aquellos procedimientos que se demuestren innecesarios así como a mejorar o simplificar aquellos otros que estén mal diseñados o que no funcionen correctamente.

### ***Integrar la simplificación de los procedimientos en la planificación para la mejora de las unidades***

Esta acción sistemática, que de forma continuada ha de llevar a cabo la Administración, se completará con las mejoras que se deriven de las autoevaluaciones de las unidades, dichas autoevaluaciones habrán de referirse, cuando sea preciso, a problemas de funcionamiento de los procedimientos que están regulados para cualquier servicio.

## ***Impulsar el ahorro de costes mediante la mejora de los procedimientos***

La acción de eliminación o simplificación de los procedimientos debe plantearse, también, a partir del análisis de los costes que se añaden a los propios de la prestación del servicio. El gasto que resulta ineficiente por efecto de los malos procedimientos ha de reconducirse para lograr una mejor financiación de los servicios públicos. Las mayores derivas en los gastos de un servicio provienen de los costes directos e indirectos generados por la existencia de procedimientos desordenados. Pero estos procedimientos ineficientes no sólo ocasionan costes a la Administración sino que trasladan una parte de los mismos a los usuarios de los servicios, lo que supone para los ciudadanos una tasa impositiva adicional encubierta.

## ***Escuchar a los usuarios***

Para mejorar los procedimientos lo mejor es escuchar a sus protagonistas. Es preciso estar atentos a las quejas y sugerencias tanto de los empleados públicos como de los ciudadanos afectados directamente por un procedimiento. Son ellos los que mejor ayudarán a detectar lo que es innecesario, lo que supone inconvenientes, lo que entorpece su desarrollo, etc.; y, también, serán ellos lo que indicarán cómo pueden mejorar las cosas.

La escucha de las demandas de los ciudadanos permitirá conocer cuáles son los procedimientos que, con mayor urgencia, han de ser mejorados; cuáles son críticos para la sociedad, por ser masivos o por afectar a problemas básicos de los ciudadanos; y, consecuentemente, facilitará la definición de prioridades para la acción.

## ***Mejorar los procedimientos mediante equipos que incorporen a usuarios y expertos en tecnologías de la información***

Si se tiene en cuenta la opinión de los implicados en el procedimiento, la simplificación responderá a las necesidades reales de los que tienen que

ejecutarlos, a la vez que evitará caer en nuevos errores por desconocimiento de la realidad. La presencia de expertos en tecnologías de la información, asegurará el aprovechamiento de las potencialidades de las tecnologías avanzadas y facilitará la introducción de modificaciones en los procedimientos defectuosos o inadecuados.

## **5. Aprender de los mejores**

El incremento de la calidad de los servicios es fruto de los procesos de mejora derivados de la evaluación y de las consiguientes actuaciones, pero también de la comparación con otras unidades o servicios que hayan encontrado buenas soluciones a problemas semejantes. Ha de aprovecharse la capacidad de las personas y de las organizaciones para aprender y emular las buenas prácticas de otros.

El aprendizaje de lo que los otros hacen supone, además, el reconocimiento de la buena labor realizada por la unidad de la que se aprende, lo que sirve para la valoración de las personas que prestan sus servicios en ella y constituye un refuerzo para continuar elevando la calidad del servicio que prestan. Esta puesta en valor de las mejores prácticas es, también, un acto de transparencia hacia los ciudadanos que tienen derecho a conocer cómo se prestan los servicios y a adoptar, en su caso, las oportunas decisiones de elección.

## **6. Premiar la excelencia**

Ligado a la acción de aprender de los mejores, se encuentra el establecimiento de premios a la excelencia como forma de mejorar la calidad de los servicios.

Los premios constituyen un reconocimiento y un estímulo. Sirven para la valoración de aquellas personas y unidades que se han comprometido con los ciudadanos en la prestación de un servicio de calidad y que se han preocupado seriamente por obtener los resultados que los ciudadanos

esperan de ellos. El reconocimiento ante la sociedad es una fuente de motivación para las personas; les indican que su esfuerzo se ve recompensado, que han seguido el camino adecuado y que han de continuar por esa vía para mantener el prestigio conseguido.

# MEJORAR LA ATENCIÓN A LOS CIUDADANOS Y ESTABLECER UN SISTEMA INTEGRAL DE COMUNICACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN

# 8

Las Administraciones Públicas del siglo XXI se prefiguran claramente como unas Administraciones orientadas a los ciudadanos, conscientes de que su misión principal es el servicio y la atención a las necesidades de aquéllos y a sus demandas razonables. Por este motivo, entre los objetivos generales marcados para la construcción de la Administración del nuevo siglo, se considera prioritaria la mejora de la atención a los ciudadanos en todas sus vertientes, así como el establecimiento de un sistema de comunicación recíproca entre aquéllos y la Administración.

La consecución de este objetivo general se logrará a través del desarrollo de un conjunto de estrategias y de la implementación de medidas concretas ligadas a cada una de estas estrategias, para lo cual han de tenerse en cuenta las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones, cuyo análisis sistemático se completará en el capítulo 11.

## Actuaciones para facilitar la accesibilidad de los ciudadanos a la Administración

NORMA	EFECTOS
Ley 4/1999 de reforma de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso de reposición potestativo.</li> <li>- Desaparición del certificado de acto presunto como requisito para recurrir en caso de silencio.</li> <li>- Regla general del silencio positivo.</li> <li>- Reducción de plazos.</li> <li>- Simplificación de procedimientos.</li> </ul>
Real Decreto 670/1999, por el que se crea la Comisión Interministerial de simplificación administrativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan General de Simplificación en la Administración General del Estado con reducción de procedimientos y trámites.</li> <li>- Establecimiento de criterios para facilitar las relaciones de los ciudadanos con la Administración.</li> </ul>
Real Decreto 772/1999, por el que se regula la presentación de solicitudes, la expedición de copias y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación y mejora de las garantías de los ciudadanos en la presentación de instancias y en la relación documental con la Administración.</li> <li>- Extensión de los derechos inherentes al plurilingüismo en las relaciones con la Administración.</li> </ul>
Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 14 de abril de 1999 por la que se establecen los criterios para la emisión de comunicación a los interesados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información inicial en los procedimientos sobre plazos de tramitación, fechas de cómputo, efectos del silencio y medios de información.</li> <li>- Compromiso de agilización de solicitudes por medios telemáticos cuando es preciso.</li> </ul>
Real Decreto 1465/1999, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y material impreso en la Administración General del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificación documental y disponibilidad de un catálogo general de solicitudes.</li> <li>- Identificabilidad de la Administración General del Estado como instancia de relación.</li> <li>- Utilización en los documentos de las lenguas cooficiales.</li> </ul>
Plan de Agilización y Simplificación Normativa para la competitividad de la PYME aprobado por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de 29-7-99.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar la creación de empresas (apertura de la Ventanilla Única Empresarial).</li> </ul>
Real Decreto 1259/1999, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de estándares de calidad de los servicios y compromisos en su prestación.</li> </ul>

Fuente: MAP.

## Actividad del Centro de Información Administrativa

Total año	1.996	1.997	1.998	1.999
Presencial (visitas atendidas)	92.037	96.229	128.085	77.791
Telefónica (llamadas atendidas)	228.243	196.140	204.316	167.961
Llamadas atendidas por contestadores automáticos	164.064	133.423	116.331	92.126
Información escrita y Derecho de Petición	2.917	3.697	6.550	10.063
Información telemática (*)	8.733	615.516	1.374.133	3.168.024
Difusión Boletines de Oferta de Empleo y de Becas	318.931	382.714	500.896	490.223
<b>TOTAL</b>	<b>814.925</b>	<b>1.427.719</b>	<b>2.330.311</b>	<b>4.006.188</b>

(\*) Videotext hasta mayo de 1996 e Internet desde enero de 1997.

Fuente: MAP. 31-12-99.

# 1. Mejorar la calidad y accesibilidad de la información y facilitar la comunicación con los ciudadanos

## *Almacenar la información en bases de datos e informatizar los procedimientos y su gestión*

Con carácter general, los ciudadanos cuando se dirigen a la Administración demandan información o solicitan la tramitación de un procedimiento o de un servicio concreto. En cualquiera de estos supuestos, la Administración deberá estar preparada para proporcionar una información de calidad: información correcta, comprensible, transparente, fiable, segura, ágil, automática, en tiempo real y ajustada a las demandas de los ciudadanos. Ello sólo será posible si la información se almacena en bases de datos interrelacionadas de tal forma que constituyan un sistema integrado de información.

El almacenamiento de la información exigirá que las bases de datos se diseñen y estructuren de tal manera que su consulta sea sencilla y rápida,

tanto por los propios empleados de la Administración como por los ciudadanos. Además, se deberá poner a disposición de los ciudadanos una información relevante, que se considere de su interés y de la que se garantice, a la vez, su seguridad y su confidencialidad. Asimismo, será indispensable que, con la periodicidad que se estime oportuna, se actualicen los datos almacenados en las bases.

En el caso de bases de datos relativas a procedimientos administrativos, será necesario abordar, con carácter previo, la catalogación de todos los procesos en “procedimientos-tipo”, el rediseño de los mismos, de tal manera que se simplifiquen al máximo, se eliminen trámites innecesarios y se incorporen los impresos ligados a dichos procedimientos (estas actuaciones constituyen la parte previa de proyectos del tipo de la ventanilla única).

## **Proyecto de Ventanilla Única del Ministerio de Administraciones Públicas**

<b>AÑO</b>	<b>COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON CONVENIO MARCO (acumulado)</b>	<b>ENTIDADES LOCALES CON CONVENIO BILATERAL O ADHERIDAS A CONVENIO MARCO (acumulado)</b>
1996	-	89
1997	6	328
1998	10	734
1999	10	903

*Fuente: MAP.*

La informatización de los procedimientos deberá permitir integrar los procesos de información y gestión, de forma que, además de ofrecer información, sea posible, a través de la identificación telemática de los destinatarios de los servicios y con las debidas garantías y seguridad jurídica de los usuarios, el envío por parte de la Administración de documentación administrativa; la consulta, cumplimentación y envío telemático de los impresos y documentos correspondientes por parte de los usuarios al órgano responsable, así como la consulta y conocimiento, en cualquier momento, del estado de tramitación de un proceso determinado -lo que se conoce con el nombre de teleadministración-.

## ***Mejorar la presentación y el lenguaje de los impresos empleados en las relaciones con los ciudadanos***

El análisis de la información deberá abarcar no sólo el contenido de la misma, sino también la forma en la que se presenta dicha información. Es fundamental que ésta sea comprensible para los ciudadanos, que se emplee un lenguaje claro y adaptado a los destinatarios; que se rediseñen y normalicen los impresos, de tal manera que los ciudadanos tengan que cumplimentar los mínimos espacios posibles y que, siempre que las circunstancias lo permitan, se emplee un único documento multiuso; que se mejore la estética de los formularios de modo que no resulten farragosos sino agradables a la vista; de igual manera, deberá exigirse que en los impresos no conste una petición de datos o documentos ya existentes en la propia Administración, y se habrá de incorporar una referencia expresa a la posibilidad, por parte del ciudadano, de sugerir innovaciones o mejoras en los mismos. Se tenderá a sustituir los masculinos -que es el género normalmente empleado en las comunicaciones-, por términos impersonales.

## ***Dar a conocer los servicios y compromisos de la Administración a través de las Cartas de Servicios***

Las Cartas de Servicios son documentos a través de los cuales se dan a conocer los servicios que presta cada unidad, los compromisos explícitos y públicos que la Administración adquiere en su relación con los ciudadanos, así como los niveles de calidad con los que se ofrecerá el servicio y, en su caso, las compensaciones que obtendrá un ciudadano en el supuesto de que no se alcancen dichos niveles. De igual manera, las Cartas de Servicios deberán contener una breve descripción de la unidad, de sus competencias, su localización, números de teléfono, fax y e-mail, si lo hubiere, así como de las diferentes vías que tienen los ciudadanos de participar en la configuración de aquéllas -a través, por ejemplo, de la presentación de sugerencias y reclamaciones o de la cumplimentación de encuestas de satisfacción-. Estos documentos sirven, simultáneamente, como mecanismos de comunicación

entre la Administración y los ciudadanos y para la evaluación de la calidad de los servicios.

La difusión de las Cartas de Servicios puede realizarse a través de las oficinas de atención al público o de Internet. Debe destacarse el valor de las Cartas de Servicios porque facilitan a los ciudadanos el acceso a información relevante sobre las unidades administrativas con las que se relaciona, pero, especialmente, porque contienen unos compromisos públicos, explícitos, mensurables, a través de indicadores, que comprenden además determinadas compensaciones en el caso de que el servicio no se preste en las condiciones establecidas. En suma, constituyen un contrato entre la Administración y los ciudadanos que deberá cumplirse en sus propios términos.

## Implantación inicial de las Cartas de Servicios

MINISTERIO	ORGANISMO
Justicia	Subdirección General de Organización y Medios de la Administración de Justicia y del Ministerio Fiscal
Economía y Hacienda	Dirección General del Catastro
Economía y Hacienda	Dirección General de Costes de Personal
Economía y Hacienda	Dirección General de Política Comercial e Inversión Exterior
Fomento	Secretaría General de Comunicaciones
Fomento	Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos
Educación y Cultura	Museo del Prado
Educación y Cultura	Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía
Trabajo y Asuntos Sociales	INSS
Industria y Energía	Oficina Española de Patentes y Marcas
Presidencia	Boletín Oficial del Estado
Administraciones Públicas	C.I.A. (Centro de Información Administrativa)
Administraciones Públicas	MUFACE (Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado)
Medio Ambiente	Instituto Nacional de Meteorología
Ministerio del Interior	Subdirección General de atención al ciudadano y asistencia a víctimas del terrorismo

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Fondo de regulación y organización del mercado de los productos de la pesca y cultivos marinos (FROM)
-------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: MAP.

## ***Generalizar las plataformas de llamadas y fomentar la realización de gestiones administrativas a través del teléfono y del fax***

Un medio cada vez más demandado de relacionarse con la Administración -y, en general, con cualquier organización prestadora de servicios- es el teléfono o del fax. Deberá procurarse, en la medida de lo posible y siempre que se garantice la necesaria confidencialidad, atender esa demanda de modo que un mayor número de consultas y gestiones administrativas puedan resolverse telefónicamente o por fax. En este sentido, se deberá impulsar el empleo de las líneas especiales en su doble utilidad, como contestador y como medio de consulta. Asimismo, y siempre que el servicio lo demande, se habrá de implantar una atención telefónica 24 horas al día.

Para la consecución de los objetivos anteriores será indispensable que la Administración impulse la extensión de los centros o plataformas de llamadas de información general, lo que implica la mínima molestia para el ciudadano, al evitarle no sólo los desplazamientos sino además el tener que memorizar o retener múltiples números de teléfonos de acceso directo. Debe acabarse con la imagen de una Administración en la que sus teléfonos o bien comunican o bien no son atendidos.

## ***Potenciar el uso de Internet en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos***

Otra vía fundamental que está adquiriendo cada vez mayor relevancia como forma de comunicación es la utilización de Internet, lo que demuestra las posibilidades asociadas a la integración en la Sociedad de la Información. Desde la Administración deberá potenciarse la creación de páginas *web* por parte de los organismos públicos, con el fin de dar a conocer información relevante para los ciudadanos y fomentar la realización de gestiones o de

trámites administrativos a través de este cauce. Para ello será imprescindible que, con anterioridad, se haya tratado y depurado adecuadamente la información que el usuario ha de utilizar y que se le garantice, en todo momento, la confidencialidad necesaria. Esta forma de comunicarse con los ciudadanos es muy económica para la Administración. Pero ha de tenerse en cuenta que determinados segmentos de la población por razones de educación, edad, recursos u otros motivos, tienen un acceso más limitado a esta vía.

## Servicios de información telemática de la Administración General del Estado

	AÑO 1995	AÑO 1999
Nº de servicios de información telemática de la A.G.E.	429	527
Nº de servicios telemáticos para uso del público en general	146	293
Nº de servicios telemáticos accesibles vía Internet	13	202

Fuente: MAP. 31-12-99.

## Desglose por área temática en 1999

Área temática	Total Servicios	Servicios para público en general	Acceso vía Internet
Economía, Empresa e Industria	15%	17%	17%
Legislación y Jurisprudencia	6%	6%	6%
Ciencia y Tecnología	13%	16%	14%
Instituciones y Admón. Pública	48%	35%	43%
Ciencias Sociales y Humanidades	12%	19%	12%
Multidisciplinares	6%	7%	7%
	100%	100%	100%

Fuente: MAP. 31-12-99.

## **Organismos que tienen regulada la tramitación telemática de procedimientos administrativos**

Agencia Estatal de Administración Tributaria  
Dirección General del Catastro  
Dirección General de los Registros y del Notariado  
Tesorería General de la Seguridad Social  
Comisión Nacional del Mercado de Valores

*Fuente:* MAP 1999.

### ***Fomentar la utilización de puntos de consulta automáticos***

Otra forma de comunicarse con la Administración es a través de los puntos automáticos de consulta y de gestión. Al igual que ocurre en las oficinas bancarias con sus redes de cajeros, se deberá tender a que un gran número de consultas y trámites pueda realizarse por esta vía, que resulta más económica que la atención presencial y no requiere un gran coste de inversión. Además, estos puntos pueden situarse en lugares estratégicos y posibilitan que la información llegue a un gran público. Cabe la posibilidad, también, de un uso compartido de la red de cajeros dependientes de entidades financieras existente en la actualidad, mediante la suscripción de convenios, siempre que fuera posible por las características de la información a tratar, se asegurase la debida protección a los datos personales y se garantizase la concurrencia pública de las entidades. Es de destacar a este respecto, que nuestro país dispone de la mayor concentración de cajeros bancarios del mundo, después de Hong Kong.

En todo caso, este sistema deberá garantizar al usuario la debida seguridad y confidencialidad mediante cualquiera de los medios existentes en la actualidad -tales como tarjeta, huella o retina- y tomará en consideración los idiomas cooficiales en las diferentes Comunidades Autónomas.

## **2. Mejorar la primera línea de contacto con el ciudadano**

La primera imagen que percibe el ciudadano en su relación con la Administración resulta determinante a la hora de valorarla, sobre todo si elige la atención presencial como vía de acceso. Por esta razón, dentro del objetivo general de mejorar la atención al ciudadano, se hace necesario desarrollar, en especial, una estrategia de mejora de la atención presencial. Cuando un ciudadano realiza una visita a una oficina de la Administración, ha de procurarse que su percepción sea lo más positiva posible. Para ello, deberán adoptarse las medidas que se enuncian a continuación en relación con los tres pilares fundamentales de la atención al público: el personal, el proceso de atención al ciudadano y las instalaciones.

### ***Seleccionar adecuadamente al personal***

No cabe la menor duda de que la atención al público constituye una tarea compleja y de enorme relevancia externa, dado que, a través de ella, una organización se juega, en gran medida, su prestigio e imagen. Por esta razón, resulta fundamental realizar una adecuada selección del personal que va a asumir dicha responsabilidad.

### ***Formar al personal en herramientas informáticas y en técnicas de comunicación con el ciudadano***

Tras la adecuada selección de dicho personal, deberá de proveérsele de los instrumentos precisos para el buen desempeño de su labor, con el objeto de que pueda atender a los clientes de una oficina con la mayor calidad posible. Entre dichos instrumentos cabe destacar los siguientes:

- Una formación orientada al ciudadano y referida tanto a las aptitudes que el empleado ha de poseer (p.ej. manejo de aplicaciones informáticas) como a su actitud de cara al ciudadano (p.ej. formación en técnicas de

comunicación y de resolución de conflictos para fomentar la amabilidad y empatía con los usuarios). La implicación, como monitores en cursos de formación, de otros empleados públicos que atienden a ciudadanos y que están en condiciones de transmitir su implicación personal, su conocimiento y experiencia, constituye un medio efectivo para cubrir lo que puede considerarse aún una importante laguna de las Administraciones Públicas.

- La difusión de manuales de acogida al ciudadano.
- La puesta a disposición del personal de atención al ciudadano de la información necesaria para el adecuado desempeño de sus puestos: acceso a bases de datos, acceso a Internet/Intranet, disponibilidad de folletos y Cartas de Servicios de las diferentes unidades, conocimiento de campañas de naturaleza institucional, etc.

### ***Motivar al personal promoviendo la polivalencia para el ejercicio de funciones diferentes***

Asimismo, a fin de evitar la rutina y el desgaste psicológico que puede producir en las personas una constante atención al público deberán implantarse medidas como la rotación entre el personal que atiende presencialmente al público, el que responde al teléfono y el que se ocupa de la atención electrónica; el fomento de la versatilidad de las funciones, siempre que por su naturaleza sea posible; o el desarrollo de la polivalencia del personal.

### ***Retribuir profesional y económicamente el esfuerzo en la atención al público***

Asumiendo que la atención al ciudadano ha de considerarse una tarea esencial, que requiere ser desempeñada por personal cualificado de características muy específicas, resulta indispensable que estas exigencias, cuando se traduzcan en resultados cuantificables, tengan su reflejo tanto en el ámbito profesional (promoción, premios, asistencia a cursos de formación,

etc.) como en el retributivo, a través de un incentivo ligado a la tarea de atención al público, de naturaleza variable y sujeto al cumplimiento de unos objetivos predeterminados.

### ***Atender separadamente al público que demanda información general y al que demanda información especializada***

De otra parte, es necesario que en las oficinas se atienda, de forma separada, al público que demanda una información general o primaria del que solicita una información más especializada o experta, o de carácter confidencial. Esta diversificación redundará en una mejor atención; el ciudadano que demande una información general - que suele ser más rápida de contestar - podrá ser atendido en el mostrador, mientras que aquél que plantee cuestiones más especializadas, o temas que requieran cierta confidencialidad, deberá ser conducido a una mesa, con lo cual no interferirá en el resto del proceso. La conducción del público hacia una u otra área podrá lograrse a través del establecimiento de gestores de turnos o sistemas similares.

### ***Separar la atención presencial y telefónica***

Dentro del proceso de atención al ciudadano la separación de la atención presencial y telefónica constituye también un elemento clave. Deberá evitarse, en todo caso, que la misma persona que atiende al público que tenga que contestar, simultáneamente, las llamadas telefónicas, para lo cual es fundamental la existencia de plataformas o centros de llamadas independientes de las oficinas, a las que se deriven todas las llamadas. Incluso la atención a los ciudadanos mediante la contestación a sus demandas por escrito deberá ser realizada de forma separada.

## ***Anticipar la información a los ciudadanos***

La Administración tiene que dar un paso más en el servicio al ciudadano, no sólo atendiendo sus demandas presentes, sino anticipándose a las futuras. Con ello logrará disminuir en gran medida la atención presencial, a la vez que procurará una mayor satisfacción a los ciudadanos.

## ***Adecuar los horarios de atención al público a las necesidades de los ciudadanos***

En todas aquellas dependencias que ofrezcan servicios directos al ciudadano, deberá ordenarse el horario de atención al público, con el fin de que se proporcione a los ciudadanos una mayor libertad a la hora de relacionarse con la Administración.

## ***Remodelar las áreas de atención al ciudadano***

Desde el punto de vista del espacio físico, los elementos que contribuyen a dotar a las oficinas con atención al público de una imagen más positiva son, entre otros: la señalización exterior e interior adecuada, así como la identificación del personal de atención al público; la amplitud de espacio -en función de la afluencia de público- y la elección preferente de plantas de calle para evitar las barreras arquitectónicas; la luminosidad; la preocupación por una imagen corporativa homogénea, gracias a la cual el ciudadano reconozca fácilmente que se encuentra en una dependencia de la Administración General, de la autonómica o de la local; la existencia de directorios internos; el buen estado de las instalaciones; la diferenciación del espacio en el que deben ubicarse los distintos tipos de información -general o primaria y especializada- y del destinado a zona de espera del público; la dotación al establecimiento de elementos accesorios como escribanías para cumplimentar solicitudes, teléfono, fotocopidora, aseos públicos y equipos para una organización inteligente de esperas; la disponibilidad de cuadros con mensajes institucionales así como de folletos con información relevante para el ciudadano, de Cartas de Servicios, etc.

Esta medida redundará no sólo en beneficio de los ciudadanos, sino también de los propios empleados que, al desempeñar sus tareas en un entorno más agradable, se sentirán más identificados con su medio laboral y más motivados en su tarea.

### **3. Integrar las demandas de los ciudadanos y usuarios**

Hasta la fecha, la oferta de servicios, en cuanto a su tipología y características, venía predeterminada por la organización ofertante (la Administración), puesto que se consideraba que nadie estaba en mejores condiciones que los profesionales de la propia organización para conocer qué necesitan y qué desean los usuarios. En la actualidad, se pretende pasar a una oferta de servicios realizada desde la óptica de los ciudadanos, hecha en función de la demanda, dado que son las propias personas las que mejor saben lo que necesitan y cómo lo desean. Ello supone un reto adicional, toda vez que la demanda de servicios posee un carácter dinámico, sujeto a constantes cambios. Evidentemente, la Administración Pública habrá de respetar, en todo caso, el marco de las políticas públicas definidas, aunque el propio conocimiento de las variaciones en la demanda ha de conducir, necesariamente, a la propuesta de transformaciones y mejoras en las políticas existentes. Por tal motivo, resulta necesario emprender las siguientes medidas:

#### ***Realizar investigaciones sobre la satisfacción de los ciudadanos y usuarios directos de los servicios***

De conformidad con lo anterior, se hace necesario preguntar a los ciudadanos qué quieren, cómo lo quieren y cuándo lo quieren. Para dar una respuesta adecuada a estas cuestiones es preciso desarrollar investigaciones sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos y los usuarios directos de los servicios. En función del problema que se desee

resolver y de las disponibilidades de recursos deberá optarse por uno u otro tipo de investigación.

Así, por ejemplo, las encuestas de opinión que se realizan a los ciudadanos, o a potenciales usuarios, proporcionarán una información muy valiosa sobre lo que desean y sobre sus prioridades, a efectos de asignar eficazmente los recursos de que dispone la Administración.

Otro instrumento son las encuestas de satisfacción, que se realizan a los usuarios directos de servicios y que miden la diferencia entre lo que éstos obtienen y lo que desearían obtener, es decir, entre percepción y expectativa. La realización de las mismas exigirá, con carácter previo, identificar los componentes del servicio susceptibles de valoración. Una vez obtenidos los resultados de las encuestas, habrá que mejorar aquellos aspectos a los que los ciudadanos concedan gran importancia; de otro modo, se estará produciendo una ineficaz asignación de recursos.

Mientras que las encuestas de opinión están orientadas fundamentalmente a conocer las prioridades de los ciudadanos, en general, -qué quieren-, las de satisfacción se han de realizar sobre los usuarios de un servicio concreto, preguntándoles, fundamentalmente, sobre las condiciones en que desean que se les preste ese servicio.

Es aconsejable que tanto estas encuestas como las anteriores se realicen por especialistas en investigaciones sociales, de tal manera que se garantice al máximo su fiabilidad. Asimismo, sus resultados gozarán de una mayor credibilidad para la opinión pública.

También pueden celebrarse sesiones con grupos de discusión integrados por representantes de asociaciones o entidades que tengan relación directa con el objeto de la investigación. Este tipo de sesiones proporciona una información muy valiosa y ayudan a centrar los problemas, a identificar las prioridades de los usuarios respecto de los servicios o de algunos aspectos de los mismos.

Una medida adicional para conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos y para fomentar la accesibilidad de los servicios, es la organización de jornadas de puertas abiertas.

Finalmente, resulta aconsejable comparar los resultados de las mediciones de diferentes períodos, por ejemplo, mediante un índice de percepción de calidad del servicio u otro tipo de índices de medición periódica.

## **4. Verificar los niveles objetivos de calidad**

La evaluación de la calidad de la atención al ciudadano ha de realizarse no sólo midiendo el nivel de satisfacción de los ciudadanos, tal como se ha explicado en el punto anterior, sino también comprobando en qué grado los servicios se ajustan a unos determinados estándares de calidad, previamente fijados por la Administración con la colaboración de los ciudadanos. Estos estándares, o patrones objetivos de calidad, deberán afectar a aspectos externos y esenciales del servicio –como, por ejemplo, los referidos a la accesibilidad a las instalaciones, identificación y señalización, condiciones ambientales, seguridad o dotación de material-. Dichos aspectos objeto de medida pueden resultar exigibles desde un punto de vista normativo, por una cuestión de imagen corporativa, por la propia motivación del personal de atención al público o por su demanda por parte de los ciudadanos.

Una forma de revisar los estándares de calidad es mediante la técnica del cliente anónimo, en virtud de la cual, periódicamente un supervisor, haciéndose pasar por un ciudadano, acude a las oficinas, planteando una serie de cuestiones y demandando unos determinados servicios, con el objeto de poder valorar posteriormente la atención recibida y el estado de las instalaciones.

De otra parte, los estándares de calidad también deberán fijarse en relación a aspectos internos del servicio, en cuanto sirvan de apoyo a los estándares

externos, como por ejemplo, la garantía y corrección de los errores, el nivel de fiabilidad de la información, etc.

## ***Consolidar un sistema de sugerencias y reclamaciones***

Una fuente indirecta de conocimiento de la calidad con la que se prestan los servicios de atención al ciudadano son las sugerencias y reclamaciones. A través de las sugerencias, reclamaciones y felicitaciones que presentan las personas, es posible conocer tanto los puntos fuertes como las deficiencias de la organización, en orden a adoptar acciones de mejora. Es una fuente muy valiosa de información, puesto que, de no ser por ella, en determinadas ocasiones, los directivos no tendrían acceso a este tipo de conocimientos. Además, desde cada Administración debe fomentarse su presentación; el hecho de que, en la actualidad, su número no sea muy alto no significa que la prestación de los servicios sea excelente, sino más bien que por parte de la Administración no se han arbitrado los cauces oportunos de comunicación.

Un sistema de sugerencias y reclamaciones deberá sustentarse sobre una aplicación informática adecuada, permitir que las sugerencias o reclamaciones lleguen en un plazo breve a los órganos responsables y ofrecer a los ciudadanos la oportuna respuesta en el menor tiempo posible. Por tanto, los usuarios de un servicio deberán tener no sólo la posibilidad de plantear sugerencias o reclamaciones en relación con la prestación defectuosa del mismo, sino también la convicción de que se les ha atendido y de que la queja o sugerencia presentada va a ser realmente útil y eficaz. De otro modo, los ciudadanos perderán su confianza en el sistema y la Administración se verá privada de una valiosa fuente de información para su mejora.

Junto a las reclamaciones y sugerencias, el análisis de parámetros de naturaleza más objetiva tales como número de errores, de devoluciones, de reclamaciones previas, de demandas, de sentencias desfavorables a la Administración, así como las revisiones de oficio realizadas por la propia

Administración constituyen otros mecanismos efectivos de evaluación de la calidad.

### ***Crear las figuras de los Defensores de los ciudadanos y usuarios***

La figura de los Defensores de los ciudadanos y usuarios (Defensor del Contribuyente, del Paciente, del Viajero, del Opositor, etc.) es otra forma de conocer la calidad de nuestros servicios y de establecer una vía de comunicación entre la Administración y los ciudadanos. Se trata de instancias independientes y especializadas en sectores concretos, a las cuales los ciudadanos puedan recurrir cuando existan anomalías o retrasos en el funcionamiento de los servicios públicos, sin necesidad de tener que indagar acerca de quién es el órgano responsable para resolver su problema. A través del análisis de las cuestiones que se susciten ante los mismos, se podrá evaluar la calidad con la que se presta un servicio concreto.

## CONFIGURAR UNA ORGANIZACIÓN FLEXIBLE Y EFICAZ

# 9

La búsqueda de un modelo de organización de la Administración que sea más flexible que el actual se justifica por la necesidad de dar cobertura a una variedad, cada vez más amplia, de fenómenos administrativos. Desde una perspectiva histórica, la flexibilización del marco de gestión pública ha encontrado ciertas resistencias hasta el punto de haberse considerado dicho concepto como sinónimo de falta de control, despilfarro y, en último término, de gasto.

Sin embargo, la Administración ha de operar sobre realidades plurales y diversificadas, en un contexto en el que se le demanda, por parte de la sociedad, una actuación de mayor eficacia al servicio de los ciudadanos.

Se hace, pues, necesario articular un conjunto de estrategias y de medidas que faciliten el logro de ese objetivo general de modernización organizativa.

# 1. Acentuar la diferenciación funcional y organizativa en el seno de las Administraciones Públicas

La necesidad de encontrar un nuevo esquema de organización pública deriva de la imposibilidad de establecer un modelo de validez general para un ámbito de actuación plural y claramente heterogéneo.

En la actualidad, es posible establecer una clasificación de las actividades públicas en torno a los conceptos de regulación y supervisión de actividades, gestión de servicios, fomento e incentivación de actividades e iniciativa pública en la economía. La posibilidad y la conveniencia de dotar a este conjunto de funciones de un régimen común se han presentado, históricamente, como un intento llamado al fracaso. El actual contexto, dinámico y complejo, requiere una diferenciación clara con reglas propias según los diferentes supuestos, por lo que procede la adopción de las siguientes medidas:

## ***Diferenciar entre los fenómenos puramente administrativos y los de participación en la actividad económica***

Un esencial elemento de diferenciación debe consistir en distinguir el régimen jurídico aplicable a los fenómenos administrativos (art.103 de la Constitución) del de los fenómenos de participación pública en la iniciativa económica ( art. 128 de la Constitución).

En este sentido, es necesario indicar que entre ambas actuaciones existe una clara distinción. Mientras la actuación en el primer ámbito es una actuación necesaria -con independencia del componente político coyuntural que determine su extensión-, la segunda es una actividad posible, en

términos constitucionales, pero en modo alguno obligatoria y que dependerá de la decisión de las instancias superiores en cada Administración.

Este matiz resulta esencial a la hora de conformar el régimen de actuación que puede ser diferente porque diferentes son los objetivos y las finalidades que inspiran una y otra actividad. Sin embargo, desde la publicación de la Constitución se ha producido un fenómeno de mimetismo y de igualación de regímenes jurídicos que complica notablemente la definición del verdadero estatuto de la Administración. Parece claro, pues, que la configuración de las Administraciones, como organizaciones profesionales al servicio y para la ejecución del programa de actuación del gobierno respectivo, presenta peculiaridades diferenciales con respecto a la actuación de las Administraciones en la economía, en lo presupuestario, en lo patrimonial, en lo estratégico y, por lo general, en todo lo demás. Así por ejemplo, el principio de rentabilidad económica que debe presidir, ineludiblemente, el sector económico no resulta trasponible tal cual a la Administración convencional en la ejecución de las políticas públicas.

De este modo, y con independencia del planteamiento que se haga sobre la conveniencia de la intervención de las Administraciones Públicas en la vida económica, resulta evidente la necesidad de ajustar cada actividad al respectivo ámbito en que se desarrolla, lo que influirá en los objetivos a lograr, en los métodos de funcionamiento o en los principios éticos a los que debe adecuarse su actividad.

### ***Diferenciar entre la actividad de regulación y de gestión***

La Administración del futuro será, en gran medida, una Administración de regulación y supervisión de mercados. La evolución de los países de nuestro entorno cultural muestra que es ésta una tendencia histórica que no puede ignorarse. Los diferentes modelos políticos adoptan decisiones diversas sobre el alcance de la responsabilidad del Estado en la gestión de los servicios públicos. Sin embargo, la supervisión y la regulación son

competencias inherentes a cualquier modelo de gobierno que presentan un régimen diferenciado con respecto al de la prestación de servicios.

La diferenciación entre la regulación, la supervisión y la pura gestión, es uno de los principios organizativos que ha acabado por imponerse en la mayor parte de los países que han intentado una adaptación de sus esquemas administrativos a las necesidades cambiantes de los ciudadanos y constituye, sin lugar a dudas, un elemento central de cualquier panorama futuro.

La aplicación de esta medida, consistente en la diferenciación organizativa, requiere efectuar las siguientes actuaciones:

- Mantener la acción de regulación sujeta a un régimen jurídico administrativo de carácter público.
- Diferenciar, dentro de la gestión directa, aquellos servicios que utilizan formas de gestión privada, controladas por el Derecho Público y cuentan con autonomía de gestión, incluso, desde una perspectiva presupuestaria.
- Dentro de estas entidades, y en función de la actividad realizada, se deberá establecer una diferenciación mayor entre las que se autofinancien y las que no. Aquéllas que sí lo hagan, deberán tener una autonomía gestora controlable por sus objetivos y por sus realizaciones.

## **Adaptación de los Organismos Públicos a la LOFAGE**

Nº. Organismos Adaptados: 119	Año de adaptación	Normas de adaptación
41	1997 (junio-diciembre)	La propia LOFAGE, 4 Leyes Sectoriales y 2 Reales Decretos
49	1998	Ley de Acompañamiento para 1999
29	1999	5 Reales Decretos

Fuente: MAP. 31-12-99

## ***Establecer un modelo de gestión de personal adaptado a la función a desarrollar***

La distinción entre las actividades de participación económica y los estrictamente administrativos, y dentro de estos entre los de regulación y los de preservación de servicios, debe tener su correlato en el empleo público.

Las exigencias que se plantean en cada uno de estos ámbitos, los objetivos a alcanzar, e incluso la naturaleza de la acción pública son radicalmente distintos e incluso opuestos, por lo que intentar establecer un régimen uniforme para todos está condenado al fracaso y sólo conducirá a la generalización de excepciones al régimen general que le restarán credibilidad y transparencia.

Es preciso que, manteniendo unas mínimas señas de identidad, comunes a todo el sistema, el empleo público sea lo suficientemente flexible como para permitir el correcto desarrollo de fenómenos de competencia, de acercamiento al mercado o de intervención en aquél. Además, a la hora de definir esas señas mínimas de identidad debe partirse también de la consideración de la variación en el papel del Estado como principal empleador público y su sustitución por las Administraciones Territoriales.

Por tanto, a la hora de definir el modelo de empleo público, se trataría de garantizar que en cualquiera de sus manifestaciones, la selección se lleve a cabo con arreglo a los principios constitucionales de mérito y capacidad, de establecer un código ético genérico vinculado a la finalidad común de satisfacer el interés general o de arbitrar mecanismos de salida objetivos, de manera que, en cada uno de los ámbitos que se definan, la Administración competente arbitre el concreto régimen que se estime más oportuno para la naturaleza de la función a desarrollar.

La reducción del contenido de la regulación común sobre el empleo público, lejos de provocar su destrucción, supondría un reforzamiento de su identidad, al volver a aplicarse en campos que, con la excusa de evitar excesivas rigideces que dificultan una gestión eficiente, se han ido desgajando hasta

perder todas sus señas características. Por contra, la flexibilización de este marco permitiría que, todos aquellos organismos que estaban sometidos al régimen tradicional, puedan también beneficiarse de las posibilidades que esta medida abriría.

Ello no es óbice para que, como se considerará en el capítulo siguiente, ese núcleo duro del empleo público deba ver también profundamente modificada su concepción para acabar con la idea de que sólo es un corsé que dificulta la gestión y la innovación.

## **2. Configurar entornos organizativos adecuados y flexibles y revalorizar el papel de los objetivos en la gestión y en su evaluación**

La transformación de las organizaciones administrativas actuales no es sólo un problema estructural sino también un problema de funcionamiento. En esencia, la cuestión estriba en conseguir que tengan una estructura mesurada, que sus objetivos sean conocidos y exigidos y que, finalmente, exista una revisión de su operatividad de modo que se extingan cuando cumplan la misión que justificó su creación.

Esta estrategia puede acometerse con las siguientes medidas:

### ***Establecer de una forma pública y explícita los objetivos de las organizaciones***

La definición de objetivos debe hacerse mediante instrumentos tales como los contratos-programas, en los que se identifiquen las estrategias, las metas, el contenido de las actuaciones previstas y los medios necesarios para cumplir la función asignada.

La organización ha de responder, en cada momento, a lo que, a través del contrato programa, determinen los responsables políticos para un mejor servicio a los intereses de la sociedad, de manera que no se produzca el anquilosamiento de las estructuras y la aparición de funciones que, en cierto modo, sirvan para legitimar la propia pervivencia.

### ***Validar la utilidad real de las organizaciones, su volumen y su propia necesidad***

La existencia de mecanismos de conocimiento de la actividad administrativa debe traer como primera e inmediata consecuencia la acomodación de las organizaciones actuales a las necesidades reales. Es necesario introducir un esquema de reflexión permanente sobre la utilidad de los órganos administrativos existentes y de sus funciones.

La organización administrativa ha de ser flexible y viva. Para ello necesita crear y suprimir estructuras para adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad. A menudo, se tiene la sensación de que el incrementalismo organizativo es un mal necesario y que cualquier nueva función pasa, sistemáticamente, por la creación de nuevas estructuras. Como quiera que este proceso incrementalista comporta costes crecientes puede conducir al sistema al autobloqueo o hacerlo incapaz de evolucionar.

Resulta necesario establecer instancias que evalúen el funcionamiento y la utilidad de las unidades y los medios que las mismas tienen para el desarrollo de su función. Dichas instancias deberían poder formular propuestas relativas a la extinción, refundición o, en su caso, incremento de las organizaciones.

De este modo, debe procederse por los órganos con competencias en materia de estructuras y personal a una revisión periódica de las organizaciones existentes, depurando duplicidades, recortando excesos o cubriendo las deficiencias que pudieran existir, a fin de garantizar la continua adaptación del aparato administrativo a las necesidades reales; para ello resultarán de suma utilidad los contratos-programa a los que antes se ha

aludido, como identificadores permanentemente actualizados de la misión de la organización, de los resultados esperados y de sus costes de funcionamiento.

Esta medida requiere también de una revisión del sistema de gestión de personal, de manera que en los casos de supresión o modificación de estructuras u organismos se posibilite su redistribución de un modo flexible, rápido y eficaz, para que estas transiciones organizativas se produzcan sin traumas y sin entradas y salidas constantes de efectivos, sino a través de redireccionamientos del capital humano, completado con políticas adecuadas de formación y reciclaje profesional.

### **Evolución del número de Organismos Autónomos y Entidades Públicas de la Administración General del Estado**

	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>
Organismos Autónomos	267	148	103	71	68
Entidades gestoras de la Seguridad Social	5	5	5	5	5
Entidades Públicas	18	23	47	65	62
<b>TOTAL</b>	<b>290</b>	<b>176</b>	<b>155</b>	<b>141</b>	<b>135</b>

Información referida a 31 de diciembre salvo en 1996 que se refiere a 1 de mayo.

*Fuente:* MAP

## Evolución del número de puestos de Altos Cargos de la AGE

	Ministros	Secretarios de Estado	Subsecretarios y Secretarios Generales	Directores Generales	Total
1982	15	13	63	332	<b>423</b>
1989	17	15	65	355	<b>452</b>
1990	17	16	65	358	<b>356</b>
1991	16	18	71	364	<b>469</b>
1992	16	18	71	365	<b>470</b>
1993	16	22	64	340	<b>442</b>
1994	15	23	61	320	<b>419</b>
1995	15	23	59	317	<b>414</b>
1996	15	23	58	317	<b>413</b>
1999	12*	24	61	206	<b>303</b>

La información está referida a 31 de diciembre de 1982-1995, mayo de 1996 y 31 diciembre de 1999.

\* En 1999 las carteras de Presidencia y de Economía y Hacienda están desempeñadas por los respectivos Vicepresidentes Primero y Segundo, con lo que a efectos de cómputo de Ministros la cifra que se refleja es de 12 en lugar de 14.

Fuente: MAP.

## 3. Establecer un sistema de control de la gestión pública

Una de las carencias actuales de la gestión pública estriba en la ausencia de un sistema compuesto de control de la gestión. A menudo, los únicos controles que existen y se materializan son los puramente económicos, sin que realmente se lleve a cabo un verdadero control de resultados, lo que configura un panorama que no puede calificarse de ideal y en el que, a menudo, no existe diferenciación alguna entre aquellas organizaciones que funcionan realmente y las que no lo hacen.

La existencia de objetivos permite dar coherencia a otros elementos de la gestión pública. La gestión de personal, la asignación de recursos financieros o la propia política patrimonial adquieren, así, una identidad diferente: es posible conocer el para qué de cada organización y por tanto, justificar las decisiones de personal, económicas y patrimoniales. Se trata de una organización que cumple los objetivos que determina el órgano de gobierno y que, por tanto, obtiene una indiscutible legitimación social y organizacional.

Sería preciso que las organizaciones tuviesen identificada una especie de cuenta de resultados, o al menos un balance cuantitativo o cualitativo de sus resultados, que operaran como elemento de referencia para el control de su rendimiento.

Ello habrá de permitir introducir elementos de gestión más flexibles como la autonomía presupuestaria, una mayor capacidad de gestión de las personas disponibles, el establecimiento de incentivos al rendimiento basados en sistemas objetivos de evaluación y el reforzamiento de los directivos públicos.

Por ello, el establecimiento de un sistema integral de control de la gestión no debe limitarse a sistemas de evaluación de los resultados, sino que deben evaluarse impactos, decisiones de gestión, aprovechamiento de los recursos o capacidad de ofrecer soluciones imaginativas; para lo cual se hace necesaria la existencia de un sistema de funcionamiento conforme a objetivos claramente definidos y públicamente conocidos que facilite la instauración de un control interno de eficacia de los órganos centrales (ministros, consejeros, concejales, etc.) sobre los descentralizados. Ese control permitirá ponderar la eficacia y la eficiencia de la actuación administrativa, su funcionamiento y su necesidad.

## **4. Determinar un sistema de responsabilidad en la gestión pública**

La definición en todos y cada uno de los niveles de la organización de mecanismos de responsabilidad por la gestión pública efectuada constituye otra de las actuaciones imprescindibles para el logro de una Administración moderna, flexible y eficaz.

El establecimiento de unos objetivos claros en las organizaciones administrativas y una correcta y transparente asignación de medios habrá de facilitar su control político y, por ende, el control social de su actividad.

Para ello, se hacen precisas mejoras en el ámbito presupuestario que permitan una mayor autonomía de gestión combinándola con una mayor responsabilidad de los gestores que abarque no sólo el cumplimiento de la legalidad, sino también, la oportunidad de sus actuaciones, su capacidad de adaptación para la satisfacción de las demandas, los impactos producidos con su actuación o su capacidad de innovación.

El incremento de responsabilidad que se propugna se haría efectivo a través de sistemas de evaluación del rendimiento de las organizaciones y el desempeño individual que habrían de adaptarse a las especificidades de cada uno de los niveles administrativos.

Esta medida requiere de la definición con claridad de una estructura de función directiva profesional que ocuparía un nivel intermedio entre la elaboración de políticas y la producción de servicios.

## **5. Introducir mecanismos internos de competencia o de emulación de la competencia**

El principio de competencia entre los órganos administrativos no siempre resulta sencillo de articular, entre otras cuestiones, porque la actual organización de los servicios no permite, en la mayor parte de los casos, su efectiva implantación. En el ámbito de las Administraciones Públicas la competencia allí donde sea posible no generará una rebaja o una mejora del precio de la prestación, como sucede con los mecanismos de mercado, pero sí puede contribuir a establecer un esquema diferente en el que la calidad de la prestación, la atención y la dedicación a los usuarios del servicio se acaben convirtiendo en elementos diferenciales entre unidades.

Se trata, en esencia, de concebir la organización de los servicios públicos de forma que, allá donde sea factible, se evite una asignación rígida del usuario a la unidad prestataria y se promuevan opciones diversas que faciliten la

libertad de elección de los ciudadanos, e impidan la aparición de los monopolios *de facto*. La competencia se convierte en un factor de comparación que sirve para la evaluación privada y pública de las organizaciones y que debe conducir, en un entorno más amplio, a diferenciar aquellas que funcionan correctamente con respecto de las que no lo hacen. Además, estos mecanismos proporcionan una fuente compleja de estímulo y de motivación para los empleados públicos.

La competencia, en los términos particulares para la Administración antes expuestos, unida al establecimiento de objetivos y a la retribución financiera de su nivel de consecución, debe convertirse en un elemento de renovación del funcionamiento de las Administraciones.

En todo caso, sí que sería necesario establecer mecanismos de emulación de la competencia, dadas las especiales características que poseen las Administraciones Públicas, y de que sus servicios son prestados de forma única por los órganos administrativos que tienen asignada la correspondiente competencia. Así se promovería en estos organismos el afán de superación mediante la comparación, en términos homogéneos, con otras unidades u organismos, o de los objetivos propios con los resultados reales obtenidos.

A estos efectos se propone:

- a) Examinar los órganos que realizan funciones semejantes y, cuando sea posible admitir el derecho de opción de los usuarios.
- b) Establecer un sistema de comparación de costes y de calidades que sirva para efectuar recomendaciones organizativas y de gestión.

## DEFINIR UNA NUEVA POLÍTICA DE DIRECCIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS

# 10

La mejora de la calidad del funcionamiento de las Administraciones Públicas requiere atender, debidamente, la vertiente interna del servicio, es decir, la propia de las unidades administrativas y de las personas que las integran. Sin la satisfacción de los empleados públicos no es posible alcanzar la satisfacción de los ciudadanos y de los usuarios, ni mejorar la calidad del servicio.

En cualquier organización humana los resultados que se obtienen son la consecuencia del trabajo conjunto de todos sus componentes. De la calidad de las relaciones laborales y humanas dependerá la calidad del desempeño de cada uno de los empleados y el grado de cohesión de la organización en torno a su misión. Las Administraciones Públicas no son en eso una excepción y, como en el resto de las organizaciones, las políticas en el ámbito de personal constituyen elementos críticos para el avance de cualquier proceso de mejora.

Cualquier transformación en las políticas de dirección y desarrollo de las personas ha de tener en cuenta el ritmo con que puede asumirse por la Administración. Además, previamente han de efectuarse las mejoras que sean necesarias en el ámbito organizativo y en los procedimientos, ya que de lo contrario, no sería posible una eficaz asignación de las personas a las nuevas tareas y organismos.

A continuación, se presenta un conjunto de ocho estrategias, que conforman lo esencial de una nueva política de dirección y desarrollo de las personas.

# **1. Simplificar la organización de la Función Pública y adecuarla a las necesidades de la sociedad**

La evolución de las necesidades de la sociedad exige que la Administración sea mucho más ágil y responda eficazmente a las demandas de los ciudadanos con una mayor celeridad. Por otra parte, las consecuencias que produce la distribución de competencias entre las diferentes Administraciones y las transformaciones orgánicas que ello origina, han de complementarse con una mayor movilidad de los empleados públicos y con una mayor capacidad de adaptación a las necesidades que surjan en cada momento.

Para la implementación de esta estrategia se requiere adoptar las siguientes medidas:

## ***Ordenar la Función Pública de acuerdo con las funciones de la Administración***

La Función Pública que se requiere ha de ser adaptativa y flexible con el fin de permitir que la Administración de respuesta ágil a las demandas que se le vayan planteando. Las consecuencias que se derivan de la construcción y desarrollo del Estado Autonómico y la integración en la Unión Europea, y la propia diferenciación entre las actividades reguladoras de la Administración y su participación en la vida económica son elementos a tener en cuenta en esta nueva formulación.

Tal y como se indicaba en el capítulo anterior es preciso, pues, articular el empleo público en torno a las funciones que la Administración desempeña, disociando el relativo a la participación económica, más próximo a los mecanismos de mercado, del que se refiere a la regulación o a la prestación de servicios básicos.

En lo que concierne a esta última función de la Administración cabe distinguir entre las actividades de apoyo y auxilio a la prestación de servicios o a la labor administrativa, y el desempeño de las funciones sectoriales que correspondan a cada departamento, organismo, unidad o conjunto de unidades. A partir de ahí es posible la delimitación en dos planos de qué acciones han de ser encomendadas al personal laboral y cuáles a los funcionarios.

## ***Reducir y simplificar el número de cuerpos y escalas***

La clarificación de funciones ha de conducir a una simplificación de los cuerpos de funcionarios que hay, toda vez que la existencia de estos cuerpos ha de estar justificada por el desempeño de una determinada función o conjunto de funciones. No obstante, ha de tomarse en consideración que la ordenación en cuerpos no puede suponer un anquilosamiento de la Función Pública, lo que obliga a cuestionarse seriamente qué hechos singulares justifican la creación de un nuevo cuerpo o escala. Se requiere pues

introducir una mayor flexibilidad a la hora de ordenar el empleo público de acuerdo con las variaciones competenciales que vayan surgiendo, por lo que ha de procurarse, igualmente, un adecuado nivel de polivalencia de los funcionarios para facilitar su adaptabilidad a nuevas situaciones, dentro de la función o funciones de su cuerpo o escala.

### ***Impulsar una mayor movilidad de los funcionarios***

La mejora de la adecuación de la Función Pública a las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad ha de implicar una movilidad más ágil de los empleados públicos, que permita disponer de los órganos y el personal preciso con la mayor celeridad, y que sirva para evitar que la desaparición de las necesidades que justificaron en su momento la creación de órganos y la correspondiente dotación de efectivos no tenga efecto alguno sobre éstos sino que se produzca un rápido reordenamiento del personal.

Este factor de movilidad resulta también decisivo en lo referente al desarrollo de las transferencias a las Comunidades Autónomas y de éstas a la Administración Local con criterios de eficiencia. La distribución de efectivos entre los diferentes niveles administrativos ha de corresponderse con la realidad competencial y de funciones propias de cada uno de ellos.

### ***Establecer un modelo integral de dirección y desarrollo de las personas***

En todo caso, la ordenación de la Función Pública ha de tener un carácter integral y poner en relación todos sus componentes: selección, formación y desarrollo profesional de los empleados públicos. Ha de contarse con planes que ordenen las carreras administrativas del personal conjugando sus legítimas expectativas personales con las necesidades presentes y futuras de la organización.

## Convenio único del personal laboral

<b>Situación Previa</b>	
Nº de Convenios existentes en la Admón. Gral. Estado:	61
Nº de Categorías profesionales:	2.143
Nº de Conceptos retributivos:	240
<b>Efectos del Convenio</b>	
Convenios unificados:	53
Nº de Grupos profesionales:	8
Nº de Niveles retributivos:	8
Trabajadores incluidos:	98.408

Fuente: MAP 1999.

## 2. Mejorar la selección de los empleados públicos

La selección constituye una de las políticas de personal básicas con la que se enfrenta toda organización. Aún cuando su grado de acierto no lo es todo, resulta un elemento esencial que contribuye al éxito del resto de las políticas. En el ámbito de la selección de personal han de considerarse las siguientes medidas:

### ***Vincular la selección a las necesidades actuales y a su posible evolución***

La selección ha de estar perfectamente ensamblada con la formación continua y con el desarrollo profesional de los empleados públicos.

La necesidad de seleccionar en cada momento las personas más adecuadas requiere una planificación que tenga en cuenta los ámbitos de actividad en donde deben trabajar los nuevos empleados, las capacidades y conocimientos que se requieren y las posibilidades futuras de carrera con que pueden encontrarse estas personas. Esta planificación ha de actualizarse constantemente, recogiendo de forma inmediata, las variaciones de la realidad que vayan presentándose.

## ***Agilizar los procesos selectivos***

Con objeto de que la entrada de las nuevas personas sea plenamente operativa, el desarrollo de la selección ha de agilizarse considerablemente. Desde la detección de necesidades de personal y su planificación hasta la disponibilidad de nuevos efectivos ha de transcurrir el plazo menor de tiempo, con el fin de que este empleo sirva con eficacia a los fines previstos.

## ***Actualizar los procesos de selección***

Para la mejora de la selección de personal ha de revalorizarse el papel de los períodos de prácticas, que ayuden a la detección de las habilidades sociales, de relación y las aptitudes laborales, a la preparación más específica para las actividades inmediatas a desempeñar y sirvan para favorecer el ingreso y la transmisión de los valores de servicio público.

En la definición de los procesos de selección han de aprovecharse los avances que otras organizaciones han incorporado con buenos resultados. En este sentido se deberían tomar en consideración la utilización de técnicas tales como la entrevista, la simulación de casos prácticos, etc.

Se hace, asimismo, necesario reflexionar acerca del desarrollo tan cerrado de los procesos selectivos actuales, que a veces tienen poca conexión con los problemas a los que después han de enfrentarse los candidatos en su vida profesional. En este sentido, se deberán tener en cuenta en la selección las actitudes personales y las cualidades del candidato, con el fin de contar con las personas más adecuadas para los servicios que la Administración presta.

### **3. Mejorar la formación de los empleados públicos**

Es preciso concebir la formación como factor estratégico para la mejora de la Administración. En un entorno cambiante en el que los requerimientos de las empresas e instituciones evolucionan rápidamente y dónde los avances tecnológicos se superponen de forma acelerada, es la formación para la incorporación a la Administración, junto con la que se desarrolle a lo largo de la vida profesional de los empleados públicos, lo que garantizará que se pueda disponer del conocimiento experto adecuado para el logro de la mejora de calidad de los servicios públicos. La implementación de esta estrategia requiere el desarrollo de las siguientes medidas:

#### ***Renovar la concepción de la formación***

La formación de los empleados públicos debe combinar, al menos, cuatro fuentes diferentes:

- a) Las mejores prácticas de las unidades administrativas, con el fin de que el propio trabajo se convierta en origen de formación viva y enriquecedora y sea, al mismo tiempo, un estímulo para las personas y unidades que sirven de referencia.
- b) Las necesidades formativas operativas de los empleados y las unidades para los desempeños específicos y las nuevas actividades que se les encomienden.
- c) La visión proactiva de la Administración, que se anticipa y utiliza la formación para mejorar y enriquecer el conocimiento existente en su seno.
- d) Los progresos verificados en la gestión de empresas e instituciones con objeto de propiciar un diálogo fértil entre la Administración y la sociedad civil.

## ***Acercar la formación a sus destinatarios***

Para la mejora de la formación es necesario hacerla mucho más ágil, descentralizada y operativa, situada lo más próxima posible a sus destinatarios, y adaptada a sus necesidades.

Los centros formativos han de adoptar una acción de mejora permanente sobre su funcionamiento basada en la actualización continuada de los programas y contenidos, la pluralidad, la renovación del profesorado, y el aprovechamiento de las ventajas derivadas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, con la potenciación de la formación a distancia y de la autoformación.

## **Evolución de la Formación Continua en las Administraciones Públicas**

<b>Años</b>	<b>Fondos (Millones pts.)</b>	<b>Planes</b>	<b>Actividades Formativas</b>	<b>Participantes</b>
1996	6.800	322	15.577	323.869
1997	7.000	370	14.768	315.993
1998	7.510	386	16.027	351.173
1999	8.147	384	17.188 <sup>1</sup>	367.770 <sup>1</sup>
2000	8.788	-	-	-
<b>TOTALES</b>	<b>38.245</b>	<b>1.462</b>	<b>63.560</b>	<b>1.358.805</b>

<sup>1</sup>: previsión para 1999.

Fuente: MAP 2000.

## ***Convertir los centros formativos en instituciones de alto nivel de cualificación***

Los centros formativos han de estar plenamente abiertos a la evolución de la sociedad, por lo que deben ser lugares de intercambio de las prácticas excelentes de las unidades administrativas y de otros entornos que faciliten a los expertos y a las organizaciones privadas la exposición de sus mejores experiencias.

En este mismo sentido, las instituciones formativas han de estar asociadas a los centros superiores de formación de los funcionarios de las diferentes Administraciones, de otros países avanzados, así como a centros

universitarios, con el fin de poder incorporar los análisis y las realizaciones útiles para impulsar la mejora de los servicios públicos.

### ***Evaluar las acciones formativas***

Para conseguir que las acciones formativas respondan a su finalidad prevista de contribuir al enriquecimiento profesional de los empleados públicos, cubriendo al mismo tiempo las necesidades organizativas actuales o potenciales, se hace preciso introducir elementos que permitan evaluar los resultados de las políticas de formación y realimenten el conjunto del sistema facilitando la implantación de la mejora continua.

De este modo, se objetivará la priorización de las acciones a desarrollar y la asignación de los recursos disponibles, incidiendo en aquellos programas que demuestren su relevancia en términos de impacto sobre la mejora de la función y del servicio a los ciudadanos.

## **4. Promover el desarrollo profesional y personal de los empleados públicos**

Para hacer posible la involucración de los empleados públicos y la asunción de los retos de la Administración, es preciso impulsar su desarrollo profesional y personal. Pero la valoración de las personas, aunque deba situarse en la base de la carrera administrativa, ha de ser compatible con el fin último que justifica la existencia del empleo público.

La implementación de esta estrategia requiere la adopción de las siguientes medidas:

## ***Asociar el conocimiento y el desempeño en los planes de carrera***

El conocimiento experto y el desempeño se convierten en los ejes alrededor de los que se estructura el desarrollo profesional. En la definición de la carrera se tendrá en cuenta qué conocimientos son los requeridos, y qué habilidades se deben poseer para cada ámbito de actividad o para cada posición en la unidad administrativa. La combinación del ejercicio profesional, las competencias adquiridas y la formación continua, permiten planificar los itinerarios de las personas, identificar los potenciales de carrera de cada uno, y prever mecanismos de sustitución. El resultado de todo ello es que la Administración es capaz de sistematizar el conocimiento experto que posee y de gestionarlo. Mediante el desarrollo de sus empleados, mejora ese conocimiento, lo enriquece y lo usa en beneficio del servicio, sin que se produzcan vacíos o pérdidas a causa de los cambios de actividad de las personas o de su salida de la Administración.

El desempeño es el otro gran factor determinante de la carrera. La exigencia que se traslada a la Administración de obtener los resultados esperados por los ciudadanos, implica la evaluación del desempeño de los empleados públicos. Es urgente introducir de forma sistemática y en todos los niveles de la Administración, la medición de los logros obtenidos tanto por las personas como por las unidades. Los resultados de la evaluación del desempeño deben tener consecuencia en la carrera de los empleados y en sus retribuciones. Igualmente, debe suceder con el reconocimiento a las aportaciones y a las mejoras que se realicen.

## **Procesos de consolidación de empleo temporal, funcionarización y promoción interna**

<b>PROCESOS</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>TOTAL</b>
Consolidación de empleo temporal		2.504	1.408	1.757	<b>5.669</b>
Funcionarización	2.795	1.056	10.443	487	<b>14.781</b>
Promoción interna	1.000	1.380	1.600	1.600	<b>5.580</b>

*Fuente:* MAP.

## 5. Establecer una Función Pública directiva

La influencia decisiva que ejerce el directivo sobre la mejora de la organización y sobre sus posibilidades de éxito hace imprescindible dotar a la Función Pública directiva de un tratamiento específico. Esta se constituirá con los máximos responsables de la Administración Pública.

El cumplimiento de esta estrategia se conseguirá a través de la implementación de las siguientes medidas:

### ***Seleccionar a los directivos por su competencia y desempeño***

La Función Pública directiva ha de nutrirse de los empleados públicos más capacitados para su ejercicio y de las personas de la sociedad civil más idóneas. Esta intercomunicación entre Administración y sociedad ha de ser fluida y debe permitir un intercambio entre gestores públicos y privados. De esta manera se asegurará un alto nivel de competencia de los directivos, su mejor cualificación profesional, la adquisición de un renovado capital intelectual y una mayor disposición y capacidad de involucración.

### ***Constituir la Función Pública directiva como un grupo unificado***

No puede hablarse en esta Función Pública de cuerpos de funcionarios sino que habría de tratarse del conjunto de personas externas y de funcionarios procedentes de los diferentes cuerpos y escalas que, por reunir las condiciones de idoneidad, por sus competencias y desempeños anteriores, accederían a una Función Pública directiva única.

## ***Establecer la evaluación del desempeño de los directivos***

Los directivos públicos han de responsabilizarse de la gestión de los centros directivos y de las unidades administrativas correspondientes y comprometerse en la obtención de los resultados que se esperan de los diferentes órganos y organismos.

En la Función Pública directiva deben conjugarse el mayor grado de autonomía de los gestores públicos, con un compromiso en la obtención de resultados y el examen de los logros efectivamente conseguidos. La permanencia en la Función Pública directiva y el sistema retributivo dependerán del desempeño de cada directivo y del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

## **6. Impulsar el diálogo como práctica permanente**

Los conflictos que surgen entre los empleados públicos, y entre éstos y sus responsables, en todo proceso de cambio y en la propia prestación de servicios, han de solucionarse favoreciendo el diálogo y propiciando un conocimiento exhaustivo de las expectativas de todos los que tienen algún interés en el servicio: Administración y Sindicatos, empleados y directivos, ciudadanos y usuarios. De esta forma, será posible ordenar el trabajo de los empleados públicos y dotarle de orientación de modo que cada uno sepa cómo esperan los demás que realice sus actividades.

## Acuerdos Administración-Sindicatos suscritos en el período 1996-1999

En el ámbito de la Mesa General de Negociación	9
En el ámbito de la Mesa de Negociación del personal docente no universitario dependiente del MEC.	3
En el ámbito de la Mesa de Negociación del personal de Instituciones Sanitarias Públicas del INSALUD	18
En el ámbito de la Mesa de Negociación del personal al servicio de la Administración de Justicia	2
En el ámbito de la Mesa de Negociación de Correos y Telégrafos	10
En ámbitos descentralizados de negociación	20
<b>TOTAL ACUERDOS PERÍODO 1996-1999:</b>	<b>62</b>

Fuente: MAP.

## 7. Fomentar el trabajo en equipo

La calidad y la mejora en los servicios públicos solamente podrá lograrse a partir del compromiso efectivo de los empleados públicos. El trabajo en equipo estimula la creatividad a través de la interacción de sus miembros y genera satisfacciones colectivas que incrementan la cohesión interna del grupo.

Por ello, es preciso impulsar iniciativas que permitan el trabajo en equipo. La constitución de grupos de mejora en las organizaciones públicas que identifiquen, con rigor y método, aquellos problemas que supongan un obstáculo para el avance de la Administración y que sepan buscar las mejores propuestas de solución a los problemas detectados, da lugar a la vinculación de las personas en torno a un propósito dotado de significado intrínseco.

Con el propósito de implicar al mayor número de personas de la organización, la fórmula de los grupos de mejora debe extenderse a todos los niveles de la Administración, desde la alta dirección hasta la primera línea de empleados. Los equipos han de estar bien organizados y coordinados porque no es el volumen de los equipos lo que determinará el éxito o el fracaso de su trabajo sino su efectiva organización.

El valor de cada responsable y empleado público se verá incrementado trabajando junto a otras personas en un ambiente creativo, de confianza recíproca, y centrado en los resultados. Los grupos pueden constituirse, efectivamente, en una fuente de motivación para todos sus integrantes. Pero, para su correcto funcionamiento, resulta necesario diseñar y establecer procesos formativos específicos sobre cómo trabajar en grupo, cómo adoptar decisiones y cómo solucionar conjuntamente problemas.

El desarrollo de trabajo en equipo no es un objetivo modernizador que se circunscriba al ámbito interno de las organizaciones públicas sino, que ha de extenderse más allá de sus límites para promover la formación de grupos mixtos, Administración Pública-sector privado, sobre problemas en cuya resolución la sinergia entre ambas perspectivas puede ser un factor de avance. Esta apertura organizacional constituye un elemento de estímulo y enriquecimiento y contribuye a la mejora del tono profesional de los empleados públicos.

## **8. Impulsar una mayor presencia en los organismos internacionales**

Ante el desafío al que se enfrenta la Administración española, con su plena integración en la Unión Europea y su mayor protagonismo en otros organismos supranacionales e internacionales, ha de tomarse en consideración el relevante papel que toca desempeñar a los funcionarios públicos que han de negociar y defender los intereses españoles en esos órganos.

Es preciso mantener una presencia activa ante los órganos de decisión europeos y, sobre todo, formar parte de los mismos, por lo que es necesario contemplar la especificidad de estos cometidos en la regulación del personal, con el fin de potenciar esta labor y asegurar una posición de liderazgo para España. Ello requiere introducir las modificaciones que sean adecuadas para

facilitar la movilidad, estancia y retorno de funcionarios españoles en las organizaciones internacionales, así como impulsar su formación en idiomas, técnicas de negociación y conocimiento de los sistemas económicos y administrativos del entorno, y favorecer el intercambio con funcionarios de otras Administraciones.

El progreso de las sociedades está vinculado con el grado de desarrollo científico-técnico mediante una estrecha relación circular: a medida que la sociedad evoluciona y aumenta su nivel de conocimientos, su tecnología se hace más sofisticada, la capacidad para formalizar y transferir conocimientos es más eficiente y los tiempos de incorporación de las innovaciones se acortan, generando estructuras y relaciones de complejidad creciente.

Este nuevo modelo de sociedad requiere organizaciones más abiertas, flexibles, interconectadas, orientadas al funcionamiento en red y con capacidad de reacción inmediata. Estructuras más planas y permeables, con menos niveles jerárquicos y con un alto grado de comunicación informal, predominando un estilo facilitador y de trabajo cooperativo.

La Sociedad de la Información y del Conocimiento abre, pues, unas nuevas perspectivas a las organizaciones, a los ciudadanos y a los grupos sociales. Las Administraciones Públicas no pueden permanecer aisladas y ajenas a las profundas transformaciones que las tecnologías avanzadas de la información y de las comunicaciones están produciendo en todo el orbe, sino que han de integrarse en aquella y aprovechar su potencialidad, a fin de mejorar su posición de servicio a los ciudadanos y a la sociedad.

La integración de la Administración Pública en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, por la riqueza de ésta y por su potencia instrumental repercute de un modo transversal en el desarrollo de la mayor parte de las políticas expuestas en los capítulos anteriores, razón por la cual se podría observar ciertas coincidencias en las medidas descritas, que se han mantenido dada la complementariedad existente entre las políticas correspondientes.

Para la consecución de esa meta han de adoptarse las siguientes estrategias:

## **1. Cooperar con la iniciativa privada en el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento**

En la construcción de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, las Administraciones Públicas tendrán la responsabilidad de establecer marcos claros de funcionamiento, sistematizar la acción de los órganos y organismos públicos, mejorar continuamente la regulación, estimular la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en las pequeñas y medianas empresas y liberalizar el sector de las telecomunicaciones. A la iniciativa privada le corresponderá estar en la vanguardia de este proceso, protagonizar los avances en materia de innovación, adaptarse a su evolución

y ofrecer a sus clientes servicios de calidad, competitivos y con costes ajustados.

Resulta, por tanto, necesario materializar una rica interacción entre iniciativa privada y Administración para que la sociedad española, y cada uno de sus diferentes sectores, logren participar plenamente en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

## **2. Promover la incorporación de todos los ciudadanos a la Sociedad de la Información y del Conocimiento**

Para que la integración de la Administración en la Sociedad de la Información y del Conocimiento resulte efectiva, y oportunos y eficaces los nuevos servicios que pueda prestar a los ciudadanos, se requiere que la Sociedad de la Información y del Conocimiento esté abierta a todos, que se logre un acceso generalizado a sus infraestructuras y se eviten las exclusiones de grupos sociales o la marginación de personas.

Esta estrategia se ha de desarrollar a través de las siguientes medidas básicas:

### ***Implicar a las Administraciones educativas en la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la Información y del Conocimiento***

Sólo mediante la educación de los jóvenes en edades de escolaridad obligatoria y a través de la formación de las personas adultas a lo largo de toda la vida, será posible dotar a todos los ciudadanos de los niveles de competencia requeridos para su acceso a la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

La educación y la formación se convierten, pues, en factores estratégicos para la igualdad de oportunidades ante la nueva realidad que se configura por la progresiva consolidación de la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

### **Las nuevas tecnologías en el ámbito educativo: conexión a Internet**

	Curso 95/96	Curso 98/99
Profesores conectados	898	39.386
Centros conectados	428	3.114

Fuente: MEC.

### **Las nuevas tecnologías en el ámbito educativo: programa Aldea Digital**

	Curso 97/98	Curso 98/99
Localidades implicadas	155	1.382
Profesores implicados	400	3.825
Alumnos implicados	3.700	37.400

Fuente: MEC.

### **Las nuevas tecnologías en el ámbito educativo: proyecto Aulas Mentor de Educación a Distancia**

	Curso 96/97	Curso 97/98	Curso 98/99
Nº de aulas	32	32	46
Nº de alumnos	2.070	2.328	4.017
Nº de profesores participantes	625	8.489	12.751

Fuente: MEC.

### ***Favorecer la dotación de equipamientos***

Las Administraciones Públicas han de asegurar que en los centros educativos se cuente con la dotación esencial y con las enseñanzas adecuadas para el aprendizaje y aprovechamiento de las nuevas tecnologías.

Por otra parte, se ha de facilitar que los ciudadanos y los grupos sociales dispongan de los equipamientos informáticos a través de la priorización del uso de los fondos de cohesión de la Unión Europea, uno de cuyos objetivos

es promover el acceso de los ciudadanos europeos a la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

### **3. Adecuar las infraestructuras tecnológicas de las Administraciones Públicas a la Sociedad de la Información y del Conocimiento**

Esta estrategia, que es básica para la integración de las diferentes Administraciones en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, ha de implementarse a través de las siguientes medidas:

#### ***Incrementar y modernizar los equipos informáticos en las unidades administrativas***

La intensificación de las mejoras introducidas en el parque informático de la Administración asegurará que todos los empleados públicos puedan disponer de los medios idóneos, aprovechen los avances de las nuevas tecnologías y ofrezcan a los ciudadanos y a la propia organización los nuevos servicios, tanto internos como externos, que vayan generándose.

## Número de equipos informáticos instalados en la Administración General del Estado

MINISTERIOS	Sistemas Grandes	Sistemas Medios	Sistemas Pequeños	Ordenadores Personales	Total
Trabajo y Asuntos S.	16	337	2.732	58.694	61.779
Educación y Cultura	3	69	593	51.181	51.846
Economía y Hacienda	15	133	734	32.059	32.941
Defensa	8	82	667	25.494	26.251
Fomento	7	154	1.634	21.308	23.103
Interior	8	28	975	19.552	20.563
Sanidad y C.	3	82	1.067	13.560	14.712
Justicia	1	57	686	7.418	8.162
Admones. Públicas	3	14	271	7.276	7.564
M. Ambiente	1	29	365	5.920	6.315
As. Exteriores	0	9	353	5.231	5.593
Agricultura, Pesca y Alim.	1	14	48	4.153	4.216
Industria y Energía	1	9	129	3.446	3.585
Presidencia	0	7	65	2.125	2.197
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>1.024</b>	<b>10.319</b>	<b>257.417</b>	<b>268.827</b>

Fuente: Consejo Superior de Informática 1999 (Informe REINA 99).

## Número de ordenadores por cada 100 empleados públicos

	Terminales P/T por 100 empleados públicos
1-1-1989	3,9
1-1-1992	14,1
1-1-1995	20,4
1-1-1997	28,1
1-1-1998	31,8
1-1-1999	38,5

Fuente: Consejo Superior de Informática 1999 (Informe REINA 99).

## Crear una red multiservicio

La red multiservicio, en el ámbito de la Administración General del Estado, permitirá una operabilidad segura entre redes y ordenadores de toda la

Administración y los organismos y empresas públicas, mediante una infraestructura común y abierta, que hará factible compartir la información por medios telemáticos de manera fácil y fiable. A través de la red se articularán las relaciones con los ciudadanos, la prestación de servicios, la colaboración con otras Administraciones, se conseguirán ahorros y economías de escala y se podrá mejorar la calidad de los procesos y de los resultados de la gestión.

Las restantes Administraciones, en función de sus dimensiones y de la ubicación territorial de sus servicios, propiciarán, en su caso, la creación de sus propias redes y su conexión a Internet o a las redes de las otras Administraciones Públicas.

## **Evolución del Correo Electrónico Interministerial**

<b>Fecha</b>	<b>Nº de buzones</b>
Noviembre 1994	1.000
Enero 1996	1.200
Enero 1997	16.000
Enero 2000	25.000

*Fuente:* Consejo Superior de Informática.

<b>Período</b>	<b>Nº de Mensajes</b>	<b>Volumen (Mbytes)</b>
Enero 1997	12.366	285
Enero 1998	35.532	713
Enero 1999	67.481	1.289
Enero 2000	52.313	3.825

*Fuente:* Consejo Superior de Informática.

## **4. Promover en las Administraciones Públicas la gestión del conocimiento**

La Administración es una organización que conoce como hacer las cosas y, por ello, puede hacerlas. Su mayor capital reside en las personas que la integran y en los conocimientos, tanto de hechos como de procedimientos, que posee. No obstante, su integración en la Sociedad de la Información y del Conocimiento y la aceptación de los desafíos de la competitividad

requieren la optimización de los procesos mediante los que capta, genera, demanda, distribuye o explota el conocimiento disponible.

### ***Estimular la captación y la generación interna del conocimiento***

Lo cual requiere el desarrollo de la creatividad, la apertura hacia soluciones nuevas, la valoración del pensamiento crítico, la revalorización del diálogo profesional, el aprendizaje de las mejores prácticas, el reconocimiento por la Administración de estos comportamientos y un liderazgo efectivo que oriente a toda la organización de conformidad con estos valores.

### ***Sistematizar el contenido básico del conocimiento administrativo***

Supone generar una auténtica memoria organizacional en las diferentes unidades mediante bases de datos, estructuradas y con criterios de búsqueda, que recoja toda la información relevante referida a datos y hechos así como la relativa a los procedimientos, enriquecida, esta última, con la explicitación del conocimiento experto de carácter tácito que reside en los empleados públicos. Esta memoria organizacional ha de verse actualizada por la incorporación de los resultados de aquellos aprendizajes, individuales o colectivos, que sean relevantes para el funcionamiento de la organización.

### ***Facilitar las transferencias tanto internas como externas de conocimiento***

Equivale a potenciar los procesos de aprendizaje en contextos formales, a través de programas específicos de formación, e informales, facilitando la comunicación profesional entre empleados públicos de una misma unidad o de unidades diferentes así como los contactos con empresas y organizaciones.

## ***Gestionar coherentemente las personas y el conocimiento***

Para ello, se precisa que la dirección de las personas, en lo que concierne a la involucración de los empleados públicos, a la gestión de su formación, y al desarrollo del sistema de reconocimientos y de recompensas, tome en consideración la estrategia general, su objetivo y las medidas antes descritas con el fin de obtener el máximo rendimiento posible del capital de conocimientos de cada unidad y potencie su utilización y su enriquecimiento.

# **5. Explotar los beneficios de la Sociedad de la Información y del Conocimiento**

Una de las características fundamentales de la Sociedad de la Información y del Conocimiento consiste en el impacto directo que produce sobre la forma de prestar servicios las empresas y las organizaciones. Ello da lugar a cambios sustanciales en aquéllas, particularmente, en lo relativo a la dimensión práctica de los conceptos de espacio y de tiempo.

La Administración Pública puede lograr transformaciones profundas en la prestación de sus servicios, incrementar considerablemente su calidad, acercarse a los ciudadanos y abrirse más a la sociedad, aprovechando convenientemente las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones y sus permanentes desarrollos tal como se ha descrito con detalle en los capítulos 7 y 8.

Por dicha razón, esta estrategia se articula en las medidas que figuraron en el citado capítulo 8:

Potenciar el uso de internet en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos

Fomentar la utilización de puntos de consulta automáticos.

## **6. Promover el intercambio fiable y seguro de la información**

Esta estrategia constituye la base y la garantía para la utilización por los ciudadanos de los servicios prestados por la Administración a través de la red. Para su desarrollo se han de adoptar las medidas que se indican a continuación:

### ***Establecer procedimientos para la circulación de la información en la red***

La Administración ha de impulsar, de forma decidida, la aceleración de los trabajos ya realizados para ordenar el intercambio de documentos e información a través de la red, con el fin de que se disponga, de una manera inmediata, de estos mecanismos de intercambio.

### ***Garantizar la seguridad en la circulación de información***

Es responsabilidad de la Administración dotar de seguridad a la red, tanto en su uso privado como en su uso para relacionarse con la Administración. Los estándares de seguridad, su mantenimiento y sus transformaciones han de ser compatibles con los establecidos por entes supranacionales, como la Unión Europea. El aseguramiento de la validez y fiabilidad de las conexiones entre particulares y con la Administración, otorga legitimidad y valor social añadido al uso de la red. La firma electrónica supondrá un notable avance para la mejora de la Administración Pública.

## **Intercambio fiable y seguro de información**

### **Avances normativos:**

- Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de abril, por el que se pone en marcha la iniciativa estratégica del Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.
- Real Decreto 1289/1999, de 23 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España.
- Real Decreto-Ley 14/1999, que regula el uso de la Firma Electrónica.
- Real Decreto 1290/1999, que regula la prestación al público de servicios de certificación por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

### **Avances prácticos:**

Convenios celebrados con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para la prestación de los servicios de seguridad en las transacciones telemáticas:

- Ministerio de Administraciones Públicas.
- Ministerio de Economía y Hacienda (Agencia Estatal de Administración Tributaria).
- Ministerio de Industria y Energía.
- Ministerio de la Presidencia.
- Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Comunidad Autónoma de Madrid.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Comunidad Autónoma de Galicia.
- Diputación Provincial de La Coruña.
- Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Sabadell.

*Fuente: MAP 1999.*

## **7. Utilizar la formación de los empleados públicos como vía de integración en la Sociedad de la Información y del Conocimiento**

La necesidad de una inversión en infraestructura tecnológica adecuada a los objetivos de modernización es indiscutible. Pero estas herramientas resultan inútiles sin los conocimientos, las destrezas y el cambio de mentalidad de las personas que han de utilizarlas. La formación específica y permanente de los

empleados públicos en tecnologías de la información constituirá una prioridad de la política de personal, tal y como quedó reflejado en el capítulo 10.

No obstante, es preciso no perder de vista que la función última de la Administración es servir al ciudadano y esa tarea se lleva a cabo a través de los empleados públicos. Por tanto, la formación de éstos debe orientarse, en último término, a facilitar el cumplimiento de la misión de la organización, evitando que la herramienta se confunda con el objetivo.

En las acciones formativas se han de tomar en consideración las aportaciones externas, procedentes de otras Administraciones, del ámbito privado o de la Universidad, así como las de los propios empleados públicos. Precisamente, una de las nuevas ventajas que ofrecen las tecnologías avanzadas es que facilitan la organización de una formación orientada a la demanda.

El desarrollo de esta estrategia requiere adoptar las siguientes medidas:

### ***Establecer un plan específico de formación***

Se trata de definir un plan de formación en nuevas tecnologías para los empleados públicos en el que se integren los programas de cada una de las unidades, de conformidad con una visión global y coherente con respecto al resto de las estrategias descritas en este capítulo.

### ***Asegurar, a través de las nuevas tecnologías, un nivel mínimo homogéneo de conocimientos sobre la naturaleza y objetivos del trabajo de cada unidad***

Las tecnologías de la información permiten la creación de bibliotecas digitales, que pueden integrar en un soporte único todas las formas de conservar y transmitir el conocimiento, ofreciendo posibilidades ilimitadas para incrementar saberes y destrezas.

## ***Capacitar a todos los empleados para el uso básico de las herramientas relacionadas con las nuevas tecnologías***

Para la implementación de esta medida conviene destacar la aplicación de las tecnologías de la información a la formación a distancia. Este procedimiento abre la oferta formativa a un gran número de personas, pues el coste aumenta muy poco con el número de alumnos. Además, permite la presencia de los alumnos -y profesores- en sus centros de trabajo, sin perturbar la tarea de las distintas unidades y elimina las pérdidas de tiempo en desplazamientos.

Las tecnologías de la información facilitan la formalización del conocimiento táctico asociado a las tareas y actividades administrativas, su traslación documental y su clasificación, de modo que los nuevos empleados podrán asumir su función o prepararse para ella con mayor facilidad, minimizando así el impacto de los cambios de destino sobre los empleados y sobre la propia organización.

## **8. Experimentar formas de teletrabajo en la Administración Pública**

Las posibilidades que se abren con la integración de las Administraciones Públicas en la Sociedad de la Información y del Conocimiento aconsejan emprender experiencias piloto sobre los efectos que podrían derivarse, para la mejora de la prestación de los servicios, del empleo del teletrabajo, habida cuenta de las ventajas de flexibilidad, adaptabilidad y movilidad de tareas que facilita esta nueva opción organizativa del empleo.

## **9. Evaluar el uso y la funcionalidad de las herramientas tecnológicas**

La proliferación de herramientas tecnológicas y su potencial utilidad para las organizaciones, en aspectos muy diversos de su gestión, plantea la necesidad de introducir una evaluación sistemática tanto de su funcionalidad como de su uso.

La evaluación de la funcionalidad mejorará la eficiencia del gasto y adecuará, permanentemente, las herramientas a los requerimientos de la gestión y a su evolución con el tiempo. La evaluación del uso añadirá información sobre la funcionalidad real y contribuirá, además, a identificar los déficits de formación de los empleados públicos, que es preciso cubrir.

## FAVORECER LA COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA ECONÓMICO Y HACER SOSTENIBLE EL PROGRESO

# 12

El escenario económico en el que operan los países más desarrollados evoluciona, inexorablemente, hacia una mayor apertura, una mayor interdependencia y un mayor dinamismo. En este contexto, los fundamentos del bienestar social no son iguales que los del pasado y el Estado ha de reorientar su función y su protagonismo, desde una óptica renovada. Hacer sostenible el progreso, incrementar la cohesión social y promover la equidad, constituyen objetivos irrenunciables cuya consecución depende de la mejora del funcionamiento del sistema económico y de la competitividad.

La competitividad significa productividad, eficiencia y rentabilidad, y la Administración puede y debe incidir en su mejora operando sobre sectores básicos, no como empresario, sino como facilitador.

La acción de la Administración para impulsar la competitividad ha de integrarse en la actuación conjunta de la “comunidad económica”, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de los restantes sectores.

Buena parte del stock de ganancia de productividad de un país reside en su capacidad para movilizar el conocimiento y la innovación y requiere inversiones inmateriales que tienen que ver con la creación de conocimiento original a través del sistema I+D+I, y su transferencia para la generación de riqueza, y con la distribución de conocimiento mediante el sistema de educación y formación. Por otra parte, la mejora de las infraestructuras, que hagan fluidos y económicos los canales de comunicación, y las reformas en la reglamentación, a fin de remover los obstáculos y facilitar el crecimiento, completan las cuatro estrategias generales que se articular con más detalle en lo que sigue.

## **1. Asegurar la mejora cualitativa de la educación y la formación**

Educación y formación profesional son los pilares que sustentan la cualificación, facilitan la empleabilidad y aseguran la adaptación de los trabajadores a entornos laborales dinámicos. La competitividad de las empresas, depende en buena medida, de las aptitudes y preparación de sus empleados, en un contexto variable y sujeto a una evolución permanente de la tecnología y de los saberes requeridos para el desempeño de los puestos de trabajo.

Corresponde a las Administraciones Públicas promover el enriquecimiento de los sistemas de educación y formación, tanto reglados como no reglados, mediante las siguientes medidas:

## ***Garantizar la capacidad cualificadora básica del sistema general***

Los conocimientos básicos y las destrezas generales constituyen elementos indiscutibles de cualificación que la enseñanza obligatoria debe, necesariamente, proporcionar. Se hace preciso para ello introducir estándares de resultados en los diferentes tramos de la educación básica obligatoria, desarrollar procedimientos de evaluación de los centros educativos, promover en ellos sistemas de calidad y corregir los contenidos y los métodos si no fueran capaces de garantizar, para todos los ciudadanos, esa cualificación fundamental e imprescindible para el progreso del individuo y el desarrollo económico de la sociedad.

## ***Impulsar una formación profesional que sirva para la mejora de la competitividad de las empresas***

La formación profesional ha de contar con una amplia flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades de las empresas y a la evolución del mercado laboral que evite los desencuentros entre oferta y demanda, reduzca el desempleo y contribuya a la mejora de la calidad de los productos y los servicios. La integración de los tres subsistemas de formación profesional –reglada, continua y ocupacional-, ya iniciada, ha de constituir el instrumento estratégico para lograr esa flexibilidad y hacer operativo el concepto de formación a lo largo de toda la vida.

## ***Promover una formación universitaria que contribuya al desarrollo económico***

Sin perjuicio de su incidencia en el sistema general de conocimientos, la formación de carácter superior ha de tener un claro impacto en los sectores productivos; ha de servir para mejorar la empleabilidad y aportar los especialistas y cuadros directivos que precisan las empresas. La aproximación Universidad-empresa reducirá los costos globales de formación

del capital humano y mejorará el acceso de los graduados a los puestos de trabajo.

## **2. Potenciar la investigación científica, el desarrollo y la innovación**

El conocimiento se ha convertido en la principal fuente de valor añadido en la sociedad posindustrial y en un factor clave para la mejora de la competitividad. Se requiere, por tanto, la adopción de medidas que fomenten la investigación y el desarrollo y, en especial, que aseguren la transferencia de los resultados de la investigación en términos de innovaciones con un claro impacto en el sistema económico.

### ***Crear condiciones favorables para la investigación, el desarrollo y la innovación***

La gestión de la investigación, el desarrollo y la innovación, ha de favorecer su proliferación en las pequeñas y medianas empresas mediante la simplificación y la agilización de los procedimientos jurídicos y administrativos en la gestión de las ayudas o de los beneficios fiscales y la creación de un clima normativo favorable que haga de la economía del conocimiento una auténtica prioridad. Procedimientos lentos y complejas regulaciones actúan como factores disuasorios e introducen retrasos que pueden hacer inútiles los hallazgos en entornos que, por su propia naturaleza, son muy dinámicos y competitivos. Al mismo tiempo, hay que facilitar las actividades de investigación y desarrollo en las Universidades y en los organismos públicos de investigación.

### ***Promover el crecimiento de las inversiones en I+D+I en los sectores público y privado***

Es necesario que los planes de I+D+I concilien la investigación básica y la investigación aplicada, para facilitar la realización de importantes avances en

el conocimiento, propiciar los desarrollos aplicados a las necesidades de la sociedad y de las empresas y estimular las innovaciones comercializables.

Las Administraciones Públicas han de incrementar los recursos financieros destinados a I+D+I y adoptar las medidas que supongan un incentivo al incremento de la inversión de las empresas privadas en investigación y desarrollo, para dinamizar la innovación, generalizarla y favorecer la consecución de los objetivos incluidos en los planes.

### ***Facilitar la transferencia de tecnología a las empresas***

Se hace necesario potenciar los mecanismos de transferencia de conocimientos que generen riqueza. Corresponde a las Administraciones Públicas promover la intensificación de la cooperación entre el mundo universitario y de la investigación y los entornos empresariales, mediante incentivos económicos, orientación e información.

### ***Facilitar información y asesoramiento sobre innovación a las pequeñas y medianas empresas***

La existencia de sistemas de información sobre acceso a la financiación, desgravaciones y ayudas en los ámbitos nacional y europeo y el desarrollo de procedimientos fiables de asesoramiento que permitan reducir los riesgos iniciales de las pequeñas empresas ante proyectos de innovación, se han revelado como factores positivos que favorecen la actividad innovadora y movilizan la inversión. Las Administraciones Públicas deberán potenciar estas acciones de soporte a la iniciativa privada en materia de innovación.

### **3. Promover la mejora de las infraestructuras**

Las infraestructuras constituyen un elemento básico para abrir mercados, facilitar las relaciones comerciales, reducir los costes y mejorar, consecuentemente, la competitividad de las empresas en un entorno global. Asimismo, la calidad de las infraestructuras se ha revelado como un factor de influencia decisivo en las inversiones multinacionales.

Las diferentes Administraciones, en sus respectivos ámbitos competenciales, deberán impulsar la mejora de las infraestructuras, a través de las siguientes medidas:

#### ***Hacer operativa la liberalización de las telecomunicaciones***

Se favorece, de este modo, la efectiva competencia entre operadores y, a su través, la extensión de los servicios básicos y de valor añadido a todos los ciudadanos, la reducción de las tarifas, la ampliación de las redes, el desarrollo empresarial y el incremento de la calidad.

#### ***Completar la liberalización del sector energético***

Se trata de conseguir, por este medio, el abaratamiento de los costes de la energía necesaria para el funcionamiento de las empresas y de los procesos de producción industrial, incidiendo, así, en la mejora de la competitividad de todo el tejido empresarial.

#### ***Completar la modernización de la red viaria***

La extensión de la red de autovías y autopistas hacia los puntos estratégicos tiene un claro impacto sobre la cohesión territorial, la actividad económica y el desarrollo del mercado interior. Las Administraciones Públicas adoptarán fórmulas flexibles de financiación, con la participación, cuando sea posible,

de capital privado, con objeto de potenciar las sinergias derivadas de la colaboración entre la iniciativa privada y la Administración.

### ***Mejorar las infraestructuras ferroviarias e impulsar la competencia***

La separación entre la construcción y gestión de infraestructuras, y su explotación comercial, permite avanzar en las actuaciones de mejora, tales como la extensión de redes de altas prestaciones; y, al mismo tiempo, facilitar la prestación de un servicio de mayor calidad al usuario y a las empresas mediante el fomento de la competencia en la gestión comercial del uso de la red.

### ***Racionalizar el uso de los bienes hidrológicos***

El agua constituye un bien escaso pero intensamente vinculado al desarrollo económico; por ello, el Estado ha de facilitar su uso eficiente en las explotaciones agrícolas, la actividad industrial y los núcleos de población, con el fin de obtener los mejores aprovechamientos a los menores costes, en la forma más sencilla y ágil posible.

### ***Mejorar las infraestructuras aeroportuarias y promover la competencia en la gestión comercial***

En un país donde el turismo se ha convertido en la primera industria nacional, las Administraciones Públicas han de programar y realizar las inversiones en infraestructuras aeroportuarias con el fin de que puedan absorber, en cada momento, los crecimientos que vaya experimentando la demanda y se eviten los impactos negativos de un transporte aéreo ineficiente sobre la actividad económica.

Igualmente, ha de potenciarse la mejora de los servicios y la minoración de sus costes para los usuarios, mediante el impulso de la actividad comercial y el desarrollo de la competencia entre las empresas.

## 4. Favorecer la creación y funcionamiento de las empresas

La expansión y enriquecimiento del tejido empresarial asegura mayores y mejores posibilidades de crecimiento de la economía española y, por tanto, del empleo y de la riqueza nacional.

El papel de las Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia, es crucial a la hora de simplificar las normas de creación de empresas y aquellas que regulan su funcionamiento.

Para la implementación de esta estrategia es preciso adoptar las siguientes medidas:

### ***Simplificar los trámites de creación de empresas***

Ello requiere la cooperación entre las Administraciones Públicas, impulsando la extensión de las ventanillas únicas empresariales y actuando sobre la normativa y sobre los procedimientos.

### **Actividad de las Ventanillas Únicas Empresariales**

	Valladolid	Palma de Mallorca
Expedientes tramitados	725	148
Empresas creadas	130	14
Consultas	534	65
Solicitudes ayudas	75	61

Actualmente existen Ventanillas Únicas Empresariales en Valladolid (15-5-1999), Palma de Mallorca (4-11-1999), Santa Cruz de Tenerife (21-12-1999) y Las Palmas de Gran Canaria (21-12-1999). Datos cerrados a 31-12-99.

Fuente: MAP.

## ***Facilitar la actividad comercial***

Lo cual supone promover la competencia, la desregulación y una mayor libertad y favorecer la consecución de una economía más abierta.

## ***Potenciar la creación y la viabilidad de las pequeñas y medianas empresas***

Para lo cual se hace necesario avanzar en la simplificación de la normativa que les afecte en materia financiera, de contratación con la Administración, de carácter fiscal, en materia laboral, de transferencia y uso de tecnología, etc.

## ***Difundir los avances derivados de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y su explotación***

Es preciso que la iniciativa privada lidere las transformaciones que suponen las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, y que aproveche al máximo las ventajas competitivas de su integración en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Las Administraciones Públicas deberán asumir su papel facilitador e impulsar las acciones conducentes a este fin, mediante acciones de difusión, sensibilización e incentivación.

## ***Promover la competitividad en las empresas***

Las Administraciones Públicas han de estimular en todo el tejido empresarial la preocupación por la mejora continua de la calidad de sus productos y servicios, como factor de ventaja competitiva.

Para ello, habrán de colaborar en la difusión de las ideas y de las prácticas y en la formación en la gestión de calidad, impulsar la certificación de calidad de las empresas y fomentar los premios a la calidad en cada sector de actividad.