

## La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública

Profesor Titular de Ciencia  
Política y de la Administración.  
Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociales.  
Universidad de Santiago de  
Compostela

**Guillermo Márquez Cruz**

### Introducción<sup>1</sup>

El análisis de la simplificación administrativa, desde la Ciencia de la Administración, entendemos que se puede abordar desde una doble consideración: en primer lugar, sobre qué modelos de Administración Pública identificados, a su vez, con diferentes estilos de gestión pública; y, en segundo lugar, en el marco de las estrategias de reforma y modernización administrativa<sup>2</sup>.

En esta última perspectiva se trata de considerar que la simplificación administrativa no queda reducida a un marco eminentemente técnico, sino que de la adecuación de qué técnicas son plausibles en el marco de una Administración Pública regida en su actuación tanto por los principios de legalidad como de eficacia. Dos referentes sobre los que descansan tanto las críticas al excesivo y rígido formalismo (Nieto, 1996) como la necesidad de flexibilizar y adecuar de manera contingente una estructura organizativa y unos procedimientos administrativos en los que se tenga como objetivo la eficacia y la eficiencia de la gestión pública.

## 1. Las transformaciones del Estado contemporáneo y las administraciones públicas

La relación entre política y Administración es una relación que no sólo queda emblematizada en el alcance y límites de los roles entre políticos y burócratas sino que, como señala García Madaria (1992: 135), "son la unidad dialéctica de la Administración Pública". Estas dos dualidades que forman un todo, y unos actores concretos, políticos y burócratas, con sus respectivos orígenes de legitimidad, tienen un punto de inflexión en los propios cimientos del Estado contemporáneo y en la ordenación estructural de la Administración Pública como ámbito de dominio político. En este sentido, si bien el tránsito del Estado Liberal de Derecho al Estado Social y Democrático de Derecho ha supuesto un cambio cualitativo de las tareas del Estado (García Pelayo, 1976; Giannini, 1991; Requejo, 1991), sin embargo, la adaptación de la Administración Pública a estos cambios no se ha producido de manera sincrónica<sup>3</sup>.

Según Zan (1993), el carácter burocrático de la Administración Pública en un Estado Liberal, con tareas esencialmente de regulación, muestra una coherencia estructural entre las tareas y las funciones que desarrolla este modelo de Estado. Sin embargo, la transformación del sistema económico y productivo y los cambios del sistema político "cargaron a la Administración Pública con nuevas funciones, que podemos definir de intervención directa en la economía, prestación de servicios y de negociación entre las distintas fuerzas económicas y sociales, que, mientras tanto, se fueron agregando en torno a intereses muy específicos y se convirtieron en parte integral del Estado" (Zan, 1993: 643). Estas nuevas 'estrategias' del Estado no fueron acompañadas, de manera sustancial, con cambios en la estructura organizativa de la Administración Pública. Esta disociación o "crisis de coherencia entre estrategia y estructura", puede considerarse, en términos generales, pero también no hay que olvidar que el Estado, a pesar de las transformaciones generales citadas, sigue desempeñando funciones de regulación por lo que la estructura administrativa tradicional sigue siendo, en parte, coherente.

Esta aparente crisis de coherencia viene determinada por la propia peculiaridad de la Administración Pública como organización que, en el caso español, está determinada por los principios constitucionales que informan el *sistema administrativo*: los de organización<sup>4</sup> y los de actuación<sup>5</sup>. Esto significa que la Administración Pública es una administración compleja, como señala Zan (1993), porque desempeña funciones tan dispares en-

tre sí como las de regulación, intervención y negociación que responden, a su vez, a racionalidades administrativas distintas. Ahora bien, desde la denominada "crisis fiscal del Estado", a partir de 1973, en relación con la "crisis del Estado de Bienestar" y la irrupción de referentes políticos y económicos neoliberales supone, en cierto modo, una reconsideración de las *estrategias* adoptadas por el Estado concretada dentro de la función de intervención en la prestación de servicios, ha mantenido un debate paralelo sobre la coherencia de las estructuras administrativas (Echebarría, 1993)<sup>6</sup>.

En este debate, en lo que respecta a las Administraciones Públicas, se da por hecho el mantenimiento de la función prestadora de servicios públicos sobre todo en algunos sectores en los que hay concurrencia con el privado (Baena, 1976). Sin embargo, en el sector privado la producción y venta de los citados servicios se lleva a cabo mediante técnicas de gestión de empresa, mientras que en las Administraciones Públicas utilizan procedimientos meramente administrativos, sin el más mínimo análisis de los costes en que se incurre y de la productividad obtenida (Barea y Gómez, 1994: 63). Esto nos plantea la confrontación de dos modelos de Administración Pública, aunque con denominaciones diferentes: el *burocrático*<sup>7</sup> y el *postburocrático*<sup>8</sup> (Echebarría, 1993 ; Brugué, 1996), o bien el *garantista* y el *postgarantista* (Boix, 1994).

Esta dicotomía introduce, no cabe duda, una posición axiológica por la que optar impelida por la eficiencia y la eficacia. Principios que rigen en la acción y la gestión pública; es decir, en la consecución de los objetivos y el coste de su alcance (Meunier, 1993; Pou, 1994). Efectivamente, esta tensión gravita sobre la pluralidad de funciones de las Administraciones Públicas, y si es posible armonizar la cohabitación de racionalizaciones o *modelos* administrativos aparentemente divergentes pero en el marco de las responsabilidades o *estrategias* del Estado. La Administración Pública que es una organización estructuralmente compleja, plantea el problema, como señala Zan (1993: 670-671), que ninguna organización de estas características "puede gobernarse mediante modelos y culturas organizativas monolíticas y que tiendan a abarcarlo todo; y que la complejidad se puede gobernar utilizando oportunamente los mecanismos de diferenciación e integración, descentralización y dando autonomía a todo lo que no es estratégico"<sup>9</sup>.

En este sentido, mientras se mantengan las funciones reseñadas: regulación, intervención y negociación<sup>10</sup>, la pluralidad de racionalidades administrativas plantean una obligada convi-

uencia, aunque la cuestión radica en que si con un único modelo, en este caso el *burocrático o garantista* es posible dar cumplimiento a las diferentes funciones<sup>11</sup>. Este modelo parte de una concepción sistémica de la organización de la Administración Pública que impregna, a su vez, todos los subsistemas que la integran (objetivos y valores, técnico, estructural, psicosocial y administrativo), y que se puede sintetizar en las siguientes características:

- El objetivo es ajustarse al principio de legalidad, aplicando la norma, y ofreciendo seguridad jurídica. Los valores que predominan en la cultura organizativa están fundados en los valores del proceso.

- La *teoría del público* en la que se instala es en la de la concepción del sujeto como *administrado* (Frederickson, 1992).

- En el subsistema psicosocial la gestión de los recursos humanos responden a un enfoque uniformista y estatutario tanto en el modelo de reclutamiento como la selección, promoción y compensación (Castillo, 1995; Villoria 1994a).

- En el subsistema estructural predomina una organización jerárquizada, y los conceptos de control y autoridad.

- En el subsistema administrativo predomina la racionalidad instrumental, una rígida división de tareas, y un proceso de trabajo interno centrado en el procedimiento administrativo (Blanco, 1970).

El modelo *postgarantista* aparece como consecuencia de los cambios en la *estrategia* del Estado, en nuevas misiones para la Administración Pública, concretadas en la prestación de servicios públicos (Boix, 1994)<sup>12</sup>. Las repercusiones en la organización también implica un cambio tanto interno como de relaciones con el *público* en un sistema político democrático. Las líneas generales de repercusión sobre los diferentes subsistemas de la organización serían las siguientes:

- El objetivo dentro de la misión de prestación de servicio público está orientado a dar satisfacción al *cliente*. Este nuevo concepto se introduce junto al de *usuario o administrado*, y que Fiorntini (1990), por ejemplo, tipifica en función del poder discrecional del ciudadano y del grado de sustitución de la oferta<sup>13</sup>. El cambio de una cultura organizativa *tradicional* basada en valores relacionados con el procedimiento (en el control y la verificación)<sup>14</sup>, está conectada también con la cultura política de orientación postmaterialista<sup>15</sup>, instalada en otros valores, en otras necesidades, como la participación del público o la *calidad*<sup>16</sup>. Los cambios en la cultura organizacional se ejemplifica en la incorporación paulatina de una *cultura de la programación* (efi-

cia), y una *cultura de la revisión* (certificación presupuestaria) (Dente, 1990-91). La introducción de la *cultura de la valoración*, aquella orientada al control de la gestión supone, en cierto sentido, la redefinición de la *cultura de la responsabilidad* (Metcalf y Richards, 1989), pero también relacionada con una *cultura del servicio público*; es decir, que lleve implícita una formación ética que inculque valores como la satisfacción por la prestación del servicio público.

■ La *teoría del público* en la que se instala es la del sujeto como *cliente*. Una concepción que define a los clientes de los servicios públicos como "los receptores inmediatos del servicio, en vez de, como ocurren en el sector privado, ser definidos como compradores" (Richards, 1994: 15)<sup>17</sup>.

■ En el subsistema psicosocial, la perspectiva de la gestión estratégica de los recursos humanos se enmarca dentro de las actuaciones innovadoras que inciden sobre los elementos estructurales del sistema de gestión pública (Coster, 1993; Ratte, 1993; Villoria, 1994a).

■ En el subsistema estructural adquieren relevancia las unidades de control y las unidades de servicio.

■ En el subsistema administrativo la transformación en la concepción del trabajo interno, basado en la provisión de servicios, supone una "reconceptualización de la actividad de la Administración como un proceso de producción" (Boix, 1994: 27). Igualmente, en la gestión pública se introducen nuevas metodologías que se incorporan al sistema de toma de decisiones como es el *policy analysis*<sup>18</sup> e, igualmente, la *dirección estratégica*<sup>19</sup>.

Con la exposición de estos dos modelos, a modo de marco para la reflexión, no pretendemos inducir a una valoración acerca de las bondades de uno o las disfunciones de otro, sino simplemente que son modelos resultantes de un proceso histórico, ligado a las estrategias del Estado, y como aplicación contingente de modelos de acción administrativa.

Una acción administrativa que se ha visto, sobre todo desde principios de siglo, afectada por la aplicación de los principios de la teoría de la organización, junto con su proceso evolutivo, y la introducción de técnicas administrativas de la más variada índole. Sin embargo, la cuestión reside, a nuestro parecer, que en la Administración Pública, como una organización compleja, conviven una pluralidad de racionalidades administrativas, que plantea la duda sobre si existe algún modelo organizativo capaz de satisfacer con la misma eficacia todas las distintas exigencias relacionadas con el ejercicio de funciones tan variadas. La respuesta, entendemos, no se salda con una adhesión o un

rechazo respecto a dos modelos diferenciados, sino que las funciones a desempeñar responden a distintos criterios de confirmación de las decisiones y exigen, según Zan (1993: 644), ordenaciones estructurales diferenciadas.

No obstante, si el concepto de reforma administrativa podría responder a un proceso de adopción contingente de nuevas orientaciones organizativas, junto a la incorporación de nuevas técnicas y modificaciones estructurales. El concepto de modernización administrativa no sólo subsume el concepto de reforma como un proceso continuo de adaptación de la organización, sino que pondría el énfasis en la contingencia de los cambios; es decir, una puesta al día permanente de la Administración Pública en relación con las estrategias asumidas por el Estado, los recursos de que dispone, la aplicación de la pluralidad de medios y técnicas *para* la gestión pública, y la capacidad de modelación de la estructura organizativa por medio de la que actúa.

En este sentido, el análisis acerca de los procesos de simplificación administrativa ocupan una posición nuclear puesto que es donde se condensan las actuaciones, en definitiva, los *productos* de la Administración Pública. Unos *productos* que dependerán de las estrategias asumidas por el Estado en cada momento, de los principios de organización y de actuación normativos (constitucionales) establecidos, de las reglas y procedimientos por los que actúan, del diseño de organización y del diseño de trabajo, y sobre qué *teoría del público* está orientada la acción administrativa.

## **2. La simplificación administrativa en los procesos de reforma y modernización de la gestión pública**

La simplificación administrativa alude a una tendencia dentro del proceso de producción de la Administración Pública. Un proceso de producción que está imbricado en el marco general de la gestión pública, del *management* público. La definición de gestión pública según Moore, citada por Mendoza (1990: 280), es "la tarea de intentar maximizar el valor creado por la actuación de los poderes públicos". Este proceso de maximización, de gestión, también aparece mediatizado de acuerdo con el modelo de Administración Pública imperante. Los rasgos que presiden la gestión pública en el modelo burocrático, según Echebarría (1989: 33-34), son los siguientes:

■ La gestión pública es una función estrictamente ejecutiva; es decir, la ejecución mecánica de las decisiones políticas (reproduce la separación entre política y administración)<sup>20</sup>.

■ La gestión pública es un proceso intraorganizacional.

■ La gestión está sometida a un sistema de control jerárquico.

■ La gestión se ordena a principios generales. Las técnicas de gestión, como verdades objetivas y de carácter instrumental, pueden adoptarse en todas las organizaciones.

De esta concepción se desprende que la gestión se concreta en controlar, en verificar si las tareas desarrolladas y los resultados alcanzados coinciden con los previstos. Estas características generales aplicadas a la Administración Pública "se traduce a técnicas jurídico-administrativas". Por tanto, según Echebarría (1989: 34), el principio de legalidad es el instrumento que separa política y Administración, puesto que ésta última se limita al desarrollo y ejecución de la ley. El carácter intraorganizacional de la gestión se ejemplifica en el concepto de competencia administrativa. Igualmente, el control jerárquico está presidido, por un lado, en el principio de jerarquía normativa y, por otro, en el control de la legalidad de la actuación administrativa. Por último, los principios generales de gestión pública se condensan, en cuanto a los recursos humanos, en el estatuto común de función pública, y en el régimen general de la organización y el procedimiento administrativo.

No obstante, a pesar de la permanencia de una gestión pública en la que presiden los elementos citados, también hay que considerar qué dinámicas se están produciendo actualmente no sólo porque colisionen con las características citadas, sino como realidades que están apuntando la incorporación de nuevas pautas (Echebarría, 1989: 34-35). Entre esas nuevas realidades se pueden citar las siguientes:

■ El margen de discrecionalidad en la gestión de determinadas políticas públicas, que "no siempre es un proceso ejecutivo mecánico", puede conllevar que no se distingan con claridad la línea divisoria entre política y Administración, entre políticos y burócratas<sup>21</sup>.

■ Junto al proceso intraorganizacional también hay que considerar el interorganizacional, mediante el impulso de relaciones interadministrativas y concretadas en fórmulas de cooperación y la aplicación de técnicas de coordinación. Tanto entre entes públicos territoriales: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones locales, como con organizaciones privadas, como puede ser el caso específico de las ONGs.

■ Relacionado con el apartado anterior, el sistema de control jerárquico implica la incorporación de fórmulas diferenciadas, puesto que no todas las organizaciones relacionadas están subordinadas jerárquicamente. Un ejemplo, son los órganos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas: en primer lugar, están los *órganos multilaterales o sectoriales de cooperación*; y, en segundo lugar, los *órganos bilaterales de cooperación*<sup>22</sup>.

■ En último lugar, un ejemplo de la aplicación de la teoría de las contingencias; es decir, de la adaptación de la organización al entorno frente a los principios generales de gestión, es la creación de entes instrumentales, replanteando los principios que actualmente se aplican a la Administración Institucional (MAP, 1990a). La aplicación de estos nuevos principios implica la utilización de regímenes jurídicos diferenciados<sup>23</sup>.

La simplificación administrativa está implícita en el proceso de gestión pública, tanto en los modelos de Administración *garantista* o *postgarantista*. Una constante que nos la encontramos en los programas que inspiraban, por ejemplo, políticas de *reforma administrativa* desde la década de los años cincuenta, hasta las nuevas formulaciones de reforma y modernización administrativa a partir de la década de los ochenta. En el concepto de simplificación administrativa están implícitas una pluralidad de características relacionadas entre sí que operacionalizan el significado coloquial de la misma. Por tanto, se puede decir que la simplificación administrativa:

- Es una dinámica permanente en cualquier organización, sometida a un proceso continuo de evaluación y ajuste.
- Es una actitud.
- Forma parte de la tecnología administrativa.
- Está inmersa en el proceso de producción del *producto*.
- Forma parte de la eficiencia.
- Contribuye a la calidad.

Definidos los elementos que integran el concepto de simplificación administrativa, también hay que señalar la *desregulación* como un criterio asociado a la simplificación, puesto que marca el proceso de producción administrativa<sup>24</sup>. El concepto de desregulación administrativa, según Morey (1989: 90), parte "fundamentalmente de los problemas que los aspectos jurídicos formales y procedimentales presentan con frecuencia en la organización de las Administraciones Públicas, cuando por exceso acaban constituyendo un obstáculo y una barrera para la acción ágil y eficaz de las mismas". Igualmente, Echebarría (1993: 412), considera que a este término le ocurre igual que con el de *privatización*; es decir, que está sobrecargado de significados diver-

sos, fruto de la intensa utilización de que ha sido objeto durante los últimos años. La utilización del término *desreglamentación* aparece por primera vez en los EEUU, en la Administración federal, "a mediados de la década de los setenta, con la finalidad de aligerar el peso de la regulación sectorial sobre los agentes económicos". En definitiva, de la reducción del volumen de normas jurídicas aplicables sobre la actividad social y económica<sup>25</sup>. La desreglamentación incidirá en una doble dirección, aunque puedan conducir al mismo objetivo: las medidas tendentes a reducir las limitaciones y obligaciones de la actividad privada; y, las medidas de técnica legislativa, orientadas a racionalizar y simplificar el marco jurídico pero que no implican un cambio de los ámbitos de la Administración y de los particulares.

La primera orientación, también denominada *desreglamentación sustantiva*, tiene un contenido de mayor calado político puesto que inciden sobre el intervencionismo jurídico en la actividad económica. Un ejemplo que se traslada también a Gran Bretaña, en la etapa de la Primera Ministra Thatcher y su política de privatizaciones, que coincide con la etapa del Presidente Reagan en los EEUU, que incrementan este proceso. En este caso, la regulación se enmarca en el control de las privatizaciones realizadas. La diferencia de este proceso en el ámbito europeo continental se debe, según Chevalier, a la existencia de una tradición diferente, "que se explica por una concepción profundamente enraizada de un Estado tutor de la sociedad y árbitro de los intereses sociales, el culto al Derecho y la demanda permanente de la reglamentación percibida como una garantía de seguridad, uniformidad e igualdad" (Echebarría, 1993: 415)<sup>26</sup>.

La segunda orientación, considerada como una *desreglamentación restringida*, es la simplificación normativa encaminada a la reducción del volumen, complejidad y dispersión, mediante el recurso a diversas técnicas de racionalización y simplificación legislativa (Echebarría, 1993: 416). Un ejemplo de estas prácticas están referenciadas en las comisiones de codificación que tratan de acotar el *corpus* vigente, cuyo exponente suelen condensarse en nuestro caso, en los textos refundidos.

Estos procesos de desregulación, considerados como uno de los contenidos de la modernización administrativa, de acuerdo con las dos orientaciones citadas, según Morey (1989:80) también caben dos consideraciones sobre la desregulación:

- La separación de los reglamentos jurídicos y de los administrativos, restando carga jurídica a estos últimos y haciendo de ellos una norma cambiante, flexible, provisional y organizativa.

■ La creación de zonas de actuación cuya regulación sea simplemente organización y básicamente sean objeto de actos y decisiones de simple gestión administrativa. Esta zona de actuación discrecional estaría más sujeta al principio de eficacia que al de juridicidad.

Por tanto, un punto de partida para la operacionalización del concepto de simplificación administrativa sería la doble incidencia de la desregulación ya comentada. Desde el punto de vista sustantivo tiene mucho que ver con las *estrategias* del Estado; es decir, con las funciones de regulación y de intervención que asuma de acuerdo con las previsiones constitucionales. Desde el punto de vista restringido supone la traslación de la racionalización legislativa tanto a las instituciones parlamentarias, como a la Administración Pública en su cometido de desarrollo y ejecución.

a) *La simplificación administrativa es una dinámica permanente en cualquier organización, sometida a un proceso continuo de evaluación y ajuste.*

Esta proposición alude, como principio general, a la necesidad que tiene una organización de analizar los costes y la eficacia de su rendimiento, en este caso, de la acción administrativa. Aunque, según Debbasch (1981: 413), "la idea de servicio público había paralizado mucho tiempo la investigación del costo y rendimiento de las administraciones. Funcionando éstas en el interés general, se pensaba que los medios materiales y humanos puestos a su disposición estaban siempre justificados por las exigencias de ese interés". La incorporación de la idea de eficacia y de método en la Administración Pública se lleva a cabo aplicando métodos y técnicas de gestión desarrolladas en el sector privado, siguiendo las líneas establecidas por el pensamiento clásico de la Teoría de la Organización.

El conjunto de técnicas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Administración que se incorporan a la misma, como manifestación de los procesos de reforma administrativa, se denominaba Organización y Métodos (Quiroga, 1987). Desde esta perspectiva, la "organización es la función que consiste en buscar los medios a aplicar para determinar el grado de eficacia del servicio su rentabilidad, así como su facultad de adaptación al medio exterior. El método es el proceso de reflexión abstracta que permite la aproximación a los problemas de organización. entre los métodos y la organización el lazo es estrecho. Los primeros deben permitir señalar las modificaciones deseables a la organización. Y constituyen el arte de proceder, indispensable para descubrir las estructuras ideales" (Debbasch, 1981: 420).

El instrumento para aplicar las técnicas del denominado movimiento del *scientific management*, eran las Oficinas de Organización y Métodos, con la consiguiente formación de especialistas en organización. La recepción de las técnicas de Organización y Métodos en la Administración Pública, al margen de otros antecedentes, se produce en 1939 en EEUU durante el mandato de Roosevelt. En Gran Bretaña la primera oficina de Organización y Métodos se creó en la Tesorería en 1942. En Alemania Federal se creó en 1946 el Instituto Comunal para la Simplificación Administrativa. En Italia el desarrollo de la Organización y Métodos se produce a partir de 1954. Los orígenes de la creación de oficinas de Organización y Métodos se encuentra en Francia a finales de los años cuarenta, una acción que se ve impulsada a partir de 1955 que se consolida en 1959 con la creación del Servicio Central de Organización y Métodos (Parameés, 1988: 258). Por último, en España el desarrollo de la Organización y Métodos<sup>27</sup> está asociado como un instrumento clave para el proceso de reforma administrativa iniciado en 1957, cuyos ejemplos emblemáticos se encuentran en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Unos instrumentos jurídicos dentro de las tendencias marcadas de carácter tecnocrático, que "confiaba el cambio organizativo en el instrumento normativo al que se sumaban algunas técnicas de organización y métodos y de presupuestación (el P.P.B.S. y la R.C.B.), olvidando los aspectos políticos, sociales y culturales de los procesos de cambio" (Canales, 1994: 67).

Los problemas que abordaba la Organización y Métodos en términos generales eran los denominados estructurales y los procedimentales. Los estructurales comprendían los de organización y dirección; y, entre los procedimentales se encuentran los de métodos y tiempos de trabajo, racionalización del trabajo, y simplificación administrativa (Blanco, 1970). Los órganos sobre los que recae la puesta en práctica la *reforma administrativa*, por ejemplo, en España a comienzos de 1960, son las Secretarías Generales Técnicas de cada Ministerio y, en concreto, a través de los Gabinetes Estudios integrados por dos tipos de equipos: uno de juristas para la simplificación legislativa, y los especialistas en Organización y Métodos. Veamos qué puntos básicos eran considerados como integrantes de un plan de racionalización administrativa, siguiendo el esquema de Casals (1960)<sup>28</sup>. Este plan presenta dos vertientes: la simplificación y modernización de la legislación; y, la racionalización del trabajo administrativo.

1.º La simplificación normativa es un proceso constituido por las siguientes fases:

- Recopilación legislativa.
- Estudio de disposiciones actuales.
- Preparación de manuales administrativos en los que se tengan en cuenta estos contenidos: estructura y organización, funciones, procedimiento de trabajo y reglamentos de personal. Estos manuales tenían que ser de carácter general, de Departamento, y de unidades administrativas.
- Investigación de los efectos o problemas derivados de la aplicación de las distintas disposiciones con el fin de realizar revisiones periódicas.

2.º La racionalización del trabajo presentaba los siguientes objetivos:

- Los medios humanos se concretan en estas acciones: preparación psicológica, fomento del espíritu de unidad de los funcionarios, fomento de la aceptación de los funcionarios de la racionalización administrativa, formación y perfeccionamiento del personal.
- Los medios materiales tienen que incidir en estos ámbitos: locales, mobiliario, simplificación de impresos y documentos, y mecanización de oficinas.
- Organización y puestos de trabajo: estructura orgánica, puestos de trabajo y plantillas, valoración de costos y rendimiento de servicios, y oficinas piloto para ensayo de nuevos métodos.

El desarrollo de este marco de reforma administrativa que tiene lugar a mediados de los años cincuenta se proyecta durante dos décadas hasta la transición democrática. Sin embargo, la recepción de la nueva *ola* de reforma o modernización administrativa en España, a partir de los años ochenta, va estar condicionada por dos hechos de la siguiente naturaleza: la institucionalización contenida en la Constitución de 1978 que plantea una nueva distribución territorial del poder con la creación de entes públicos territoriales como son las Comunidades Autónomas; y la integración en las Comunidades Europeas. El proceso estatuyente que se produce entre 1978 y 1983, con la creación de diecisiete Comunidades Autónomas, reabre, no obstante, otro proceso como es la transferencia de competencias de la Administración General del Estado a las Administraciones autonómicas, con la consiguiente reestructuración de la primera y la adecuación paulatina de las segundas. Por tanto, el alcance de las reformas administrativas va a depender del impulso político que concierne a cada ente territorial.

En el ámbito de la Administración General del Estado este impulso de modernización será compatible con la necesaria reestructuración organizativa derivada de la institucionalización del Estado de las Autonomías, y la revisión y adecuación del procedimiento administrativo a la Constitución de 1978<sup>29</sup>. Las líneas programáticas de estas reformas aparecen publicadas bajo el título de *"Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado"* (MAP, 1990a). Es un texto en el que se condensan las líneas de actuación, la apuesta por una nueva cultura administrativa, y las áreas de problemas sobre los que actuar: la organizativa, la relativa a los criterios de funcionamiento y procedimientos de actuación, y por último, los recursos humanos. Desde el punto de vista normativo, la referencia a la simplificación de procedimientos aparece recogida en los proyectos de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), presentados por el Gobierno del PSOE, al final de la V Legislatura (1993-1996), como por el Gobierno del PP, al comienzo de la VI Legislatura (1996).

En concreto, el proyecto del Gobierno socialista, aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 1995, pero que no sería objeto de discusión parlamentaria, establece en el artículo 10, la siguiente referencia a la simplificación administrativa:

"1. La tramitación de los procedimientos administrativos se apoyará en la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, con respecto de las garantías y cumplimiento de los requisitos previstos en cada caso por el ordenamiento jurídico. 2. La actividad material de gestión, referida al funcionamiento interno y la comunicación entre unidades, se regirá por las instrucciones y órdenes de servicio dictadas por los órganos competentes, con los efectos previstos en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común. 3. Los Ministerios y Organismos Públicos y, en particular, sus servicios comunes procederán a la periódica racionalización y actualización de los procedimientos administrativos, así como de las actividades materiales de gestión interna, y elaborarán los correspondientes manuales, en el marco de las directrices técnicas del Ministerio con competencia en ésta materia en toda la Administración General del Estado".

En cuanto al proyecto de LOFAGE presentado por el Gobierno del Partido Popular, el 18 de junio de 1996 (promulgada como Ley 6/1997, de 14 de abril)<sup>30</sup>, plantea en el apartado VI de la exposición de motivos que la "necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidentemente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico". En el texto articulado se distin-

que la aplicación del concepto de simplificación administrativa en el marco de los principios de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. En los de organización establece la "simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos" (artículo 3.1.e) ; y, en los de funcionamiento, "la racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión" (artículo 3.2.e).

El nuevo impulso de reforma, bajo la perspectiva de la modernización administrativa al comienzo de la década de los noventa también es un proceso que, de manera desigual, también es compartida en las nuevas Administraciones autonómicas, en la medida que han ido asumiendo competencias, vertebrado la estructura organizativa, e impulsado políticas públicas propias. Entre las comunidades autónomas que ha adoptado diferentes medidas de reforma<sup>31</sup>, en las que se contemplan programas sobre simplificación administrativa, se encuentran las siguientes: Galicia, Cataluña, País Vasco, Andalucía, Aragón, Navarra y Comunidad de Madrid.

En Galicia, las líneas programáticas están contenidas en el documento "*A reforma Administrativa de Galicia*" (Rodríguez, 1992a)<sup>32</sup>, orientadas en dos direcciones: en primer lugar, la política de función pública<sup>33</sup>; y, en segundo lugar, las bases para una racionalización, simplificación e informatización de los procedimientos administrativos<sup>34</sup>. El esquema de reforma, salvando las diferencias cronológicas, consideraciones técnicas y contexto organizativo, sigue las pautas habituales sobre las que han incidido programas precedentes, con la creación de órganos específicos o reasignando funciones a preexistentes según el proceso establecido:

- Órganos de coordinación: Comisión Central de Racionalización Administrativa, y las comisiones de racionalización constituidas en cada consellería.

- Órganos técnicos: Comisión Central de Revisión de la Normativa legal, y las comisiones de revisión constituidas en cada consellería.

- Órganos de control: Inspección General de Servicios<sup>35</sup>.

De los órganos citados, la Inspección General de Servicios adquiere una función instrumental destacada en este proceso de reforma<sup>36</sup>, al igual que en otras comunidades autónomas<sup>37</sup> y en otros sistemas administrativos. Efectivamente, la evolución de estas instituciones clásicas de control interno hacia funciones de control de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública (Canales, 1994). Esto implica el análisis de los resultados, el impacto social, el coste de los recursos empleados o la adecuación

de los sistemas de control de la gestión pública (Echebarría, 1993: 217; Gore, 1994: 39), con el objeto de proponer mejoras y optimar el rendimiento organizativo. Entre los ejemplos de esta nueva acepción del control de la gestión, encardinado a éste tipo de órganos, lo encontramos también en la Administración General del Estado a través de las Inspecciones Operativas de Servicios (MAP, 1990a)<sup>38</sup>, al igual que en Francia, Japón, Reino Unido y EEUU.<sup>39</sup>

En Cataluña los proyectos de modernización administrativa parte de la orientación política marcada por la presidencia de la Generalitat, en octubre de 1985, y que se concreta en el Decreto 23/1986, de 19 de febrero, por el que se crea el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración (*Comité Director para la Organización de la Administración*, a partir de 1993), con la finalidad del consolidar el ejercicio de la función organizativa como actividad ordinaria<sup>40</sup>. Las funciones atribuidas a éste órgano son las de estudio de las diferentes técnicas administrativas de organización, de las relaciones de la Administración autonómica con el público, y la elaboración y ejecución de propuestas organizativas (Florensa, 1994).

En la Comunidad Autónoma de Andalucía los programas de racionalización administrativa tienen lugar a partir del Decreto 260/1988, "que abre el camino a las iniciativas de la Junta de Andalucía en la búsqueda de una mayor eficiencia de sus servicios, centralizando en la Consejería de Gobernación las funciones de dirección e impulso en este campo" (Porras, 1994: 85). Entre los objetivos prioritarios definidos por el citado Decreto está la simplificación de procedimientos y trámites administrativos. También se crea como órgano consultivo y de asesoramiento, la *Comisión Interdepartamental de la Coordinación y Racionalización Administrativa*, integrada por los secretarios generales de todas las Consejerías y de los organismos autónomos.

El impulso en el País Vasco para la racionalización de la Administración autonómica tiene lugar, a partir de 1992, con la creación de una *Comisión de Racionalización y Mejora* (CORAME), integrada por los dos Vicepresidentes del Gobierno Vasco y los Consejeros de Presidencia, y de Economía y Hacienda. Los trabajos de esta comisión se concretaron en diez resoluciones que fueron discutidas y aprobadas por el Consejo de Gobierno Vasco y, posteriormente, presentadas y debatidas en el Parlamento Vasco el 10 de junio de 1993 (Echebarría, 1994: 56-57). Entre las diez medidas destacamos la quinta, sobre el cambio y simplificación de los procedimientos administrativos (Gobierno Vasco, 1993: 225), en la que insta al Gobierno la elaboración de:

“un inventario de procedimientos administrativos en el que se contengan referencias expresas al marco jurídico de los mismos y al tratamiento del silencio administrativo en cada caso; así como unas primeras conclusiones en cuanto a la necesidad de su adecuación atendiendo a los criterios de simplificación y desconcentración, y a los principios de transparencia, objetividad y seguridad jurídica. Todo ello en la línea ya emprendida con la aprobación de las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, que permiten iniciar el camino hacia la simplificación y normalización de las tareas administrativas”.

Por último, en Aragón la *agenda* sobre las medidas de reforma y modernización está contenida en el “Informe sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma” (denominado *Libro Blanco*), remitido por la Diputación General a las Cortes de Aragón que fue debatido y aprobado en 1985. La instrumentación de la reforma, según el *Libro Blanco*, recae en la *Comisión de Racionalización Administrativa* (Decreto 105/1985, de 29 de agosto), presidido por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales e integrada por los directores y responsables técnicos de las áreas de organización, función pública, presupuestos, informática y servicios, y la posibilidad de la incorporación de expertos en técnicas de gestión y organización (Giménez, 1994)<sup>41</sup>. En este programa la Inspección de Servicios de la Diputación General de Aragón también cobra nuevas funciones, concebida como una unidad de estudio y propuesta de alternativas sobre la organización y funcionamiento de la Administración autonómica, y la instrumentación técnica del proceso de reformas. Sin embargo, sucesivas reformas entre 1992 y 1993<sup>42</sup>, sustituyeron la *Comisión* anterior por una *Comisión de Coordinación Administrativa* (Decreto 164/1993, de 19 de octubre) y que, según Giménez (1994: 196), sus “competencias no tienen nada que ver con la modernización y reforma de la Administración”.

b) *La simplificación administrativa es una actitud.*

Con esta afirmación se señala que la simplificación es una orientación permanente de actuación, de acuerdo con el conocimiento y la información del proceso y de la acción administrativa, encaminada a la mejora de los resultados. Es una actitud que también forma parte de los valores que integran las nuevas culturas administrativas que inciden más en los resultados (productos) que en los procesos. Una actitud que se operacionaliza tanto en las relaciones intraorganizativas e interadministrativas

adquiere, como con los *ciudadanos* de manera individualizada o colectiva a través de organizaciones. Por tanto, la procura de la simplificación administrativa se puede decir que es una referencia permanente en las organizaciones públicas, está vinculada al proceso de producción, y sujeta al control de la gestión. Aunque en los programas de reforma o modernización se incluye en la *agenda* como uno de sus objetivos básicos.

*c) La simplificación forma parte de la tecnología administrativa.*

La Administración Pública como organización inserta en un sistema social y, por tanto, ligada a los cambios tecnológicos y sociales tiene que adaptarse de manera contingente con el medio ambiente que la contiene. En consecuencia, los impactos de las tecnologías, en general, han gravitado en la Administración Pública en diferentes ámbitos, pero sobre todo en el procedimiento. En este sentido, la incorporación de las tecnologías no debe de suponer una cuestión excepcional sino una recepción consustancial como la que se produce en el resto de las organizaciones. No cabe duda que, históricamente, se han producido ciertas resistencias a la incorporación de tecnologías hasta que no se ha legalizado su utilización<sup>43</sup>. Un proceso similar también se ha producido con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Castells, 1986), cuya aplicación está asociada a los procesos de reforma administrativa relativos a mecanización, etc., hasta los relacionados con la modificación de las estructuras organizativas, el control, y la legalidad mediante estas aplicaciones..

Sobre esta última consideración el ejemplo está, en el caso español, la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contempla en su artículo 45 la incorporación al mismo de medios técnicos. En el precepto citado se señala que las Administraciones Públicas "impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias". Los ciudadanos podrán relacionarse con la Administración a través de estos medios técnicos. Igualmente se establece la garantía de los procedimientos tramitados y terminados en soportes informáticos y la aprobación de los programas que sean utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades. Por último, la eficacia y la validez de los documentos emitidos como copias de originales por cualquier que sea

su soporte técnico, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por las leyes. El desarrollo de esta formalización se concreta en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, que regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

La incorporación de las nuevas tecnologías de la información a la gestión administrativa se concreta en varios ámbitos<sup>44</sup>: desde la mecanización de los procedimientos de trabajo, la mecanización de la gestión, hasta el control y el seguimiento de las operaciones que realiza la Administración Pública. En consecuencia, a cada uno de estos ámbitos le corresponde una determinada implantación de estos medios técnicos: una organización y gestión integrada de la información, el desarrollo de sistemas de información para la planificación y gestión, y, por último, la introducción de medios interactivos para la relación entre ciudadanos y Administración<sup>45</sup>.

Por tanto, las estrategias diseñadas para la racionalización y mejora de la Administración incorporan, por regla general, las nuevas tecnologías de la información como instrumento básico de la gestión pública. Por ejemplo, en el conjunto de proyectos que conforman el *Plan de Modernización de la Administración del Estado* (MAP, 1992), se fija como objetivo "racionalizar los trámites de los procedimientos, agilizar los circuitos internos previos a las resoluciones administrativas, la normalización e informatización de tales procesos, etc. Su consecución repercutirá en la ulterior mejora en la calidad de la prestación, además de ahorrar recursos (humanos y de tiempo) que pueden emplearse en otras actividades" (MAP, 1992: 74). Igualmente, en el "*Acuerdo del Consejo de Ministros para la simplificación y la eficacia de los procedimientos y métodos de trabajo administrativos*", de 15 de diciembre de 1994, entre los objetivos de racionalización de la gestión de los procedimientos se señala "la incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión, incidiendo en la tramitación automatizada de los procedimientos y en la aplicación de técnicas y medios informáticos, electrónicos y telemáticos a las relaciones con los ciudadanos"<sup>46</sup>.

En el programa de reforma de la Administración de la Xunta de Galicia, la informatización es la arquitectura del procedimiento<sup>47</sup>. El establecimiento del *Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos* (SGPA), en el que convergen la Inspección General de Servicios y la Dirección General de Informática, es una compleja red soportada por las nuevas tecnologías de la información. También hay que señalar esta recepción tecnológica en el *Sistema de Información Administrativa y Atención al Ciudadano*.

En la Junta de Andalucía la competencia acerca de la innovación tecnológica, después de diferentes reestructuraciones administrativas, entre 1982 y 1993, ha recaído en la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios<sup>48</sup>. Entre los distintos sistemas horizontales de gestión informática, destaca el *Sistema informatizado de gestión y seguimiento de expedientes* (programa TEXJA), que entró en fase de aplicación en 1993, y que normaliza procedimientos administrativos con un sistema de registro automático, permitiendo un seguimiento de los expedientes hasta su archivo (Porras, 1994: 87-88).

Por último, en la Comunidad Foral de Navarra desde el Departamento de Economía y Hacienda se ha implantado de forma progresiva un *Sistema Integrado de Gestión de Expedientes* (SIGE), basado en las nuevas tecnologías. Este sistema, conectado con la idea de modernización administrativa, tiene como objetivo "una gestión eficaz y eficiente de los expedientes, proporcionar a la Administración la información adecuada sobre la tramitación y los datos de los expedientes, facilitar al ciudadano la información precisa sobre los requisitos y el estado de tramitación de los procedimientos, controlar los plazos de tramitación de los procedimientos, controlar los plazos de tramitación de los procedimientos y, en fin, conocer la actividad realizada dentro de los distintos departamentos, para detectar las carencias organizativas y también fijar los circuitos integrados de tramitación, que simplifiquen y agilicen la tramitación administrativa" (Razquin, 1994: 113).

*d) La simplificación administrativa está inmersa en el proceso de producción del producto*

El aspecto nuclear de la simplificación administrativa es justamente que es consustancial al citado proceso de producción de los productos; es decir, de la acción administrativa. El informe de la OCDE sobre las Administraciones Públicas dice que, "los programas de simplificación se refieren, por un lado, a los procedimientos administrativos y, por otro, al lenguaje (leyes, reglamentaciones y comunicaciones). Estos dos aspectos están estrechamente relacionados: el lenguaje administrativo refleja los procedimientos y la organización que la Administración necesita, y los procedimientos regulan el contenido de la comunicación (por ejemplo, el complejo aparato de referencias y salvedades que remiten a otras disposiciones); los procedimientos, como el lenguaje, están determinados por factores internos de la Administración y propios del fundamento jurídico de los regímenes democráticos" (OCDE, 1991: 174).

Las reglas y procedimientos establecidos, junto con el diseño de la organización del trabajo, conforman los elementos sustantivos que se concretan en dos funciones básicas: la simplificación de trámites, y la normalización de documentos :

■ La simplificación de trámites también está asociada con los procesos de comunicación intraorganizacional y con los administrados. Una comunicación que, en lo que respecta al ciudadano, significa que dispone de la información necesaria en su relación con la Administración. La comunicación administrativa puesto que es bilateral, conlleva que la Administración invierta en información (elaboración de mensajes) y en instrumentos de comunicación (desde oficinas, medios impresos, productos informáticos, audiovisuales, etc.) destinados a los segmentos de usuarios, de acuerdo con la pluralidad de productos. El informe de la OCDE (1991: 171) señala al efecto que, "una comunicación directa y receptiva compensa en ocasiones el rigor de las normas y de los procedimientos, sobre todo cuando los funcionarios pueden descubrir inmediatamente las dificultades de comprensión de los clientes".

■ La normalización de documentos, que son el soporte del procedimiento y de la comunicación administrativa, implica cuestiones como la simplificación del lenguaje, y la nítida traslación física en los formularios y demás, de los contenidos objeto de la acción administrativa.

Entre las medidas de simplificación administrativa que se pueden citar, a modo de ejemplo, son las que aparecen contenidas en los proyectos del *Plan de Modernización de la Administración del Estado* (MAP, 1992), que especifica 204 medidas. El término *simplificación* aparece asociado a siete proyectos<sup>49</sup>. No obstante, también se pueden citar otros términos asociados al de simplificación, en el marco de la tecnología administrativa y de la gestión de servicios como los siguientes: "mejora de la gestión", "agilización de la gestión", "agilización de los procedimientos", "mejora de la tramitación", "mejora del procedimiento", y "racionalización del procedimiento".

Ahora bien, en un apartado específico del citado *Plan*, "Simplificación de trámites y procesos de trabajo" (MAP, 1992: 168-169), se afirma que es "la línea más relevante tanto cuantitativa como cualitativamente, y aborda el objetivo de la eficacia interna mediante la simplificación y redefinición de los procesos administrativos de trabajo". Los proyectos incluidos dentro de esta línea son en total quince, que comprenden desde el n.º 140 al n.º 154 (MAP, 1992: 169-176), en los que "no sólo reorganizan los procesos para aumentar la seguridad y la agilidad,

sino que muchos de ellos introducen las tecnologías de la información como soporte técnico de la mejora”.

Siguiendo con el mismo ejemplo de la Administración General del Estado, el *Acuerdo del Consejo de Ministros* (1994) sobre simplificación anteriormente citado, establece como proyecto la realización de análisis de gestión de la totalidad de los procedimientos. Las finalidades que persigue se concretan en dos aspectos:

■ “La simplificación documental de los procedimientos, abordada desde una doble perspectiva en las relaciones con los ciudadanos, mediante una delimitación clara y una reducción significativa de los datos y documentos que el ciudadano debe aportar al inicio y en el desarrollo de la actuación administrativa, en el ámbito interno, mediante la configuración de modelos documentales normalizados para todos los procesos de actuación, que sean susceptibles de incorporación a soportes automatizados”.

■ “La racionalización de la gestión de los procedimientos, estableciéndose los siguientes objetivos”: la simplificación de trámites; la elaboración de métodos de trabajo homogéneos para la gestión de aquellos servicios públicos cuyo objeto sea la satisfacción de demandas de similar naturaleza, unificando y normalizando su tramitación, aunque corresponda a órganos distintos; la incorporación de las nuevas tecnologías de gestión; la reducción de los tiempos de gestión; la transparencia en la gestión de los procedimientos; y, por último, la elaboración de instrucciones en la línea establecida por la Ley 30/1992, y las normas de adecuación que completen el proceso de simplificación en lo relativo a las actuaciones y métodos de trabajo.

También en las Administraciones autonómicas se han ido adoptando paulatinamente programas de racionalización, como el modelo citado de la Xunta de Galicia, en los casos de Andalucía, Cataluña, Aragón y Madrid, que incluyen un conjunto de actuaciones acerca de la información y la comunicación con el público.

Entre las primeras medidas modernizadoras de la Administración de la Junta de Andalucía está la creación de las Oficinas de Información (Decreto 57/1983), implantadas de forma paulatina en los servicios centrales y en las delegaciones provinciales. Igualmente, entre las medidas de racionalización administrativa está la creación del *Registro de formularios de la Junta de Andalucía* (Orden de 28 de julio de 1989) para establecer los criterios de normalización de formularios y papel impreso (Porrás, 1994: 85-86).

En la Generalitat de Cataluña las funciones de simplificación y racionalización de procedimientos la lleva a cabo el *Comité Director para la Organización de la Administración*, que ha elaborado y difundido manuales de normas y procedimientos, por ejemplo, de gestión de personal, de contratación administrativa, expropiación forzosa, elaboración de normas, régimen disciplinario de los funcionarios, gestión de centros docentes públicos. En otra dirección está la labor de normalización documental y de inclusión de los documentos en soportes informáticos para facilitar la gestión a los usuarios (Florensa, 1994: 25). La posibilidad de registros comunes a toda la Administración autonómica se contempla en la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, con la creación de las oficinas de gestión unificada (OGU) como instrumentos de atención al público. Un ejemplo de la implantación de estas oficinas es la específica para establecimientos industriales (Decreto 191/1990, de 30 de julio), con la finalidad de simplificar y facilitar a los industriales los trámites para abrir establecimientos (Florensa, 1994: 22-23; Alcover, Baizan y Salvador, 1996).

En la Administración autonómica de Aragón se inició en 1996 un programa piloto de simplificación de procedimientos promovido por la *Comisión de Racionalización Administrativa*, pero que no tuvo un desarrollo posterior. No obstante, si ha tenido continuidad el servicio de información al ciudadano que, entre 1983 y 1993, ha experimentado diversas reestructuraciones hasta la creación de la *Gerencia de Servicios de Ventanilla Única* (Decreto 198/1993, de 24 de noviembre). Entre las funciones asignadas a la *Gerencia* está la de "un centro de gestión unificada de tramitación de expedientes aunque afecten a distintas administraciones" (Giménez, 1994: 199).

Por último, en la Comunidad de Madrid, la modernización de la Administración autonómica venía impulsada por una política al efecto, hasta que la Asamblea de Madrid aprobó en 1991 un acuerdo para que se elaborara un plan específico. No obstante, la Comunidad aprobó el 26 de agosto de 1993 un conjunto de cinco Decretos, de acuerdo con las exigencias de la Ley 30/1992, para adecuar los procedimientos administrativos (Villoria, 1994b)<sup>50</sup>. En cuanto a la materia de información al pública, además de la *Oficina de Información* prevista en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, está la publicación en 1994 de una *Guía de derechos del ciudadano*, en la que se recogen tanto los derechos del usuario, la información sobre los procedimientos, modelos de escritos y recursos, así como sobre los servicios que presta la Comunidad.

e) *La simplificación administrativa forma parte de la eficiencia.*

Los programas de modernización administrativa incorporan un nuevo marco de responsabilidad en la gestión pública que va más allá de la del concepto tradicional de la responsabilidad centrado en el cumplimiento formal de la norma; es decir, la utilización eficiente de los recursos y la evaluación de los resultados de la misma. Sin embargo, como antes señalábamos, la pluralidad de funciones de la Administración Pública conlleva que se mantengan dos líneas básicas: la *administración reguladora* y la *administración de servicios de no mercado*, dejando al margen la empresa pública. En el primer supuesto, la Administración Pública sigue aplicando procedimientos regulados de forma homogénea, con el desarrollo de determinados procesos. Aunque esto no impide que se puedan adoptar medidas de racionalización y simplificación administrativa específicos para cada caso. En el segundo supuesto, la pluralidad de procedimientos y orientaciones viene dada, a su vez, por la pluralidad de servicios tan dispares que presta como, por ejemplo, la educación o la sanidad. Por tanto, en éste tipo de gestión requiere también unos procedimientos diferenciados próximos o similares a los de mercado.

No obstante, el criterio de eficiencia y de evaluación de resultados se puede aplicar de manera contingente a cada uno de los dos supuestos de administración. De acuerdo con Simon (1978: 165), si bien el criterio de eficiencia resulta más complicado en las organizaciones no comerciales, por la naturaleza diferenciada de la prestación de servicios públicos, esto implica que los conceptos de coste (recursos) y resultados (beneficios) adquiera una funcionalidad diferente. En este sentido, la simplificación administrativa incide tanto en la reducción de los costes del proceso administrativo, sobre todo en valor tiempo, y que los resultados se traduzcan en calidad y satisfacción por parte del público, en productividad para beneficio de los funcionarios, y en legitimidad de la acción administrativa con los consiguientes efectos de naturaleza política en un sistema democrático.

La evaluación del trabajo, bien de unidades administrativas, bien individuales presididas por el criterio de eficiencia tiene en cuenta en el análisis del producto final todos los parámetros que intervienen en el procedimiento administrativo (Mejías, 1994)<sup>51</sup>. Cualquier *regla de medir* el rendimiento (la eficiencia) que se utilice, parte de los parámetros de la actividad correspondiente. La definición de esos parámetros muestran el alcance de la racionalidad y simplificación con el que han sido diseñados.

f) *La simplificación administrativa contribuye a la calidad.*

La calidad es un requisito adicional derivado del principio de eficacia que está en consonancia con las exigencias de los ciudadanos, de las nuevas pautas de cultura política, y de las estrategias de modernización administrativa<sup>52</sup>. La implantación de un servicio de calidad en la Administración Pública tiene una doble orientación: la intraorganizacional, que impregnaría todo el proceso de producción de servicios; y la externa, orientada al público<sup>53</sup>. En consecuencia, se trata tanto del control de la gestión administrativa centrado en la consecución de los objetivos, como en el análisis y evaluación de los productos, concretados en su alcance y en la satisfacción del público. Esto implica la adopción de metodologías específicas por parte de las Administraciones Públicas<sup>54</sup>, como las que propone Löffler (1996) para evaluar la calidad de la gestión en el sector público dentro del paradigma administrativo de la "Nueva Gestión Pública"<sup>55</sup>, y la corrección de las deficiencias detectadas y la adopción de las medidas oportunas<sup>56</sup>. En concreto, los instrumentos de evaluación de los sistemas de gestión de la calidad que considera Löffler (1996: 32-39) son: la serie ISO 9000<sup>57</sup>, las *Cartas del Ciudadano* o las *Cartas de Servicios Públicos*<sup>58</sup>, y los premios a la calidad en el sector público<sup>59</sup>. Unos premios que tienen como modelos algunos de los establecidos en el sector privado como el *Deming* (Japón), *Malcom Baldrige* (EE.UU.), y el *Premio Europeo a la Calidad* (Löffler, 1996: 43-49; 66-79).

En el caso español se pueden citar algunos ejemplos de estudios realizados por la Administración General del Estado acerca de la calidad de los servicios públicos (Ruíz 1994)<sup>60</sup>, como por los institutos de investigación CIS (en 1992)<sup>61</sup> y CIRES (en 1993)<sup>62</sup>, que analizan tanto el alcance de las relaciones de los ciudadanos con las diferentes Administraciones Públicas<sup>63</sup>, como las valoraciones acerca del trato y funcionamiento de las mismas<sup>64</sup>. No obstante, las Administraciones Públicas también están en disposición de obtener informaciones directas del público acerca de su gestión. Por ejemplo, respecto a las deficiencias registradas a partir de las *sugerencias, reclamaciones y quejas* que interpone el público en las unidades administrativas correspondientes<sup>65</sup>, y aquellas que se derivan de los recursos interpuestos en el marco del procedimiento administrativo. El análisis de esta información también sirve para detectar y corregir las deficiencias de la acción administrativa, y que se enmarcan dentro de las evaluaciones de los procesos de simplificación administrativa. En la misma línea se pueden añadir las reclamaciones elevadas ante la institución del Defensor del Pueblo

(según ámbitos territoriales), y los informes que promueve sobre las actuaciones administrativas, y que traslada a las Administraciones Públicas para su consideración y corrección de deficiencias.

La perspectiva de la calidad incide sobre los costes y los productos (*outputs*) de los objetivos del servicio público, y en la reducción de la insatisfacción del *público*; es decir, sobre los resultados (*outcomes*) de la actuación administrativa. Una actuación en la que se integran, según Albrecht (1994), las ideas básicas de 'calidad' y 'servicio' que dan lugar al concepto de *Servicio de Calidad Total* (SCT): el modo como las organizaciones armonizan su estrategia, sus sistemas y sus recursos humanos en torno a las necesidades de los *clientes*. El modelo del SCT establece cinco *elementos básicos de acción*<sup>66</sup>, y diecisiete *puntos clave de intervención* más o menos aplicables en iniciativas relacionadas con la calidad<sup>67</sup>, para producir cambios en la cultura organizacional centrados en el *cliente*<sup>68</sup>.

En este sentido, la virtualidad de las estrategias de modernización administrativa es que justamente ponen en el centro al *cliente*. Si la Administración Pública es oferente de servicios públicos, y reguladora de gran parte de la vida social y económica, no puede actuar al margen de la participación del público como exponente de su democratización. Por último, la relación entre eficiencia con la orientación de calidad, y la simplificación administrativa no es una mera retórica sino un nexo sustantivo. La simplificación administrativa hay que considerarla no sólo como la denominación de un conjunto de técnicas que operan en distintos niveles de la producción administrativa, sino también como una tendencia proyectada de manera permanente y sometida a constante revisión. Los programas de reforma y modernización administrativa suelen intensificar ésta dinámica, a partir del momento que opera el programa, aunque la cuestión está en mantener constante la participación de los actores principales, los funcionarios y el público. 

<sup>1</sup> Versión adaptada de la ponencia desarrollada en la *Xornada de estudio sobre simplificación administrativa*, organizada por la Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 20 de junio de 1995.

<sup>2</sup> Para Canales (1994: 67), el término que va a sustituir al de *reforma* es el de *modernización*. Un término que engloba una pluralidad de orientaciones, "cuyo énfasis y finalidad estaba sobre todo en el cambio en la cultura organizativa y en las formas técnicas de actuaciones públicas". Si en España a este cambio se le denomina *modernización*, según Echebarría (1993: 135), en el Reino Unido recibe el nombre de "estrategia de eficiencia"; "desburocratización" en Alemania; "descentralización" en Holanda; "desregulación" en los EEUU; "renovación" en Suecia y Francia; "restauración" en Dinamarca. También véase al respecto la síntesis acerca de las distintas valoraciones y usos de éste término que realiza Löffler (1996: 16-18), sobre el que señala que "los temas generales de la *modernización administrativa* de los noventa son la calidad (en la gestión) y la orientación al cliente".

<sup>3</sup> Esta sincronización hace referencia a la capacidad que tienen los sistemas sociales para integrar sus partes de forma que puedan conseguir coherencia y sobrevivir y adaptarse al entorno social.

<sup>4</sup> Los principios al respecto que se mencionan en el artículo 103.1 de la Constitución española de 1978 son: jerarquía, coordinación, desconcentración (que no es en realidad sino una de las alteraciones de la competencia), y descentralización. El principio de unidad no se menciona expresamente en el 103.1 porque la unidad como principio no es en definitiva más que la equivalencia jurídica entre personalidad y organización. Desde el punto de vista de la teoría jurídica a cada organización corresponde una personalidad y a la inversa (Baena, 1988). También véase Garrido Falla, Baena, y Entrena (1981), y Álvarez Rico (1986).

<sup>5</sup> Los principios o criterio de actuación imponen auténticas obligaciones en su comportamiento a las Administraciones Públicas. En caso de un comportamiento contrario a los mismos implican determinadas consecuencias jurídicas, como pueden ser la responsabilidad patrimonial de las Administraciones o la posible nulidad o anulabilidad de un acto administrativo. En concreto se mencionan los siguientes principios:

- Objetividad (artículos 9.3 y 103.3).
- Eficacia. Este principio de actuación presenta un problema de difícil plasmación jurídica, puesto que está más relacionado con la gestión administrativa. No obstante, las Administraciones Públicas pueden eventualmente incurrir en responsabilidad por la ineficiencia de una actuación obligada suya. Por tanto, este criterio impuesto por la Constitución no se puede reducir a una mera aspiración.
- Legalidad (artículos 9.3 y 103.1).
- Participación (artículos 9.2 y 105). Este principio se enmarca en la tendencia de una mayor democratización del funcionamiento de las Administraciones Públicas. Los supuestos expresamente previstos en relación con la actuación de las Administraciones Públicas son los siguientes: a) la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas; y c) la audiencia del interesado cuando proceda, en el procedimiento de los actos administrativos.

<sup>6</sup> En España, entre 1960 y 1990, según Barea y Gómez (1994: 62), "la

producción de servicios colectivos ha crecido a una tasa acumulativa anual superior al 5 % en términos reales, multiplicándose por 4,4 en volumen. Con todo la organización y el sistema de gestión han permanecido, conceptualmente, sin modificación alguna en la Administración Pública. Las Direcciones Generales, como tales o transformadas en Programas, han constituido el soporte de la gestión, y el sistema que ha imperado siempre ha sido el burocrático centralizado, donde lo importante era el proceso y no el producto a obtener por la combinación de 'inputs'. Y esto a pesar de que el volumen de producción casi se ha quintuplicado, pasando del 7,4 % del PIB en 1960 al 15,1 % en 1990. Cuando en el sector privado una empresa crece a este ritmo se produce una verdadera revolución, tanto en su estructura como en su proceso de toma de decisiones".

<sup>7</sup> El modelo burocrático que tiene sus raíces teóricas en Weber, es un modelo de estructuración del trabajo que se concreta en la delimitación competencial por órganos, la centralización de decisiones, los controles previos a la ejecución, y la predeterminación de los procedimientos administrativos. El énfasis recae sobre la legalidad de las actuaciones, del procedimiento a través de las reglas establecidas, más que sobre la determinación o el control sobre los resultados de la acción administrativa (Subirats, 1989). El proceso de burocratización intensiva de la Administración Pública coincide, según Echebarría (1993: 82-83), "con el desarrollo del intervencionismo del Estado en la sociedad industrial de principios de siglo. El positivismo jurídico en el que desemboca el principio de legalidad necesita descansar sobre una estructura organizativa sólida, que obedezca a la máxima racionalidad o calculabilidad en su comportamiento".

<sup>8</sup> Esta concepción se desprende las transformaciones de las *estrategias* del Estado y de la racionalidad de la gestión de acuerdo con las nuevas funciones de la Administración Pública. Esta situación plantea la necesidad de una adaptación del diseño organizativo, contingente con las nuevas funciones para el cumplimiento más eficaz de los objetivos. Un ejemplo de la concepción *postburocrática*, según Echebarría (1993: 108), lo ofrece el cambio en la tecnología del control organizativo con su impacto en la organización y gestión de los servicios públicos. "Los cambios tecnológicos –mecanización, automatización y procesamiento electrónico de datos– están contribuyendo a la emergencia de un modelo de organización que hace compatible una amplia descentralización de las operaciones, junto a una mayor capacidad de dirección central del conjunto".

<sup>9</sup> Sobre el concepto de cultura de organización, Shein (en 1985), sintetiza los significados más corrientes, de acuerdo con la referencia de varios autores:

■ Regularidad de comportamientos observada cuando la gente reacciona entre sí, tales como el lenguaje utilizado y los rituales en torno al respeto y la conducta (Goffman, Van Maanen).

■ Las normas que se desarrollan en grupos de trabajo (Homans).

■ Los valores dominantes adoptados por una organización, tales como la calidad de producto o la fijación de precios (Deal y Kennedy).

■ La filosofía que rige la política de una organización hacia sus empleados y/o clientes (Ouchi, Pascale y Athos).

■ La reglas del juego para progresar en la organización, las habilidades del oficio que un recién llegado tiene que aprender para llegar a ser un socio aceptado (Shein, Van Maanen, Ritti y Funkhouser).

■ La sensación o clima que se trasmite en una organización por la instalación física y la forma en que los miembros de una organización reaccionan entre sí con clientes y con otras personas ajenas a la misma (Shein, E.H., "Definición de la cultura de organización", en Ramió y Ballart, 1993, II: 377). También véase a Rodríguez Fernández (1995).

<sup>10</sup> La función de regulación significa que las actuaciones se desarrollen de acuerdo con lo previsto, con la norma. La de intervención centra su actuación más que en el procedimiento, en los resultados. En cuanto a la negociación entre intereses distintos es válida, también al margen de los procedimientos, sólo si satisface a los actores implicados y consiente la adopción de nuevas decisiones (Zan, 1993).

<sup>11</sup> Por ejemplo, Barzelay (1992), citado por Brugué (1996: 50), señala los siguientes rasgos básicos del *paradigma burocrático*: interés público; eficiencia; administración; control; funciones, autoridad y estructuras especificadas; justificación de costes; responsabilidad impuesta; reglas y procedimientos; y, sistemas administrativos.

<sup>12</sup> Igualmente, Barzelay (1992), citado por Brugué (1996: 50), señala los siguientes rasgos básicos del *paradigma postburocrático*: valor de los resultados para los ciudadanos; calidad y valor; producción; adhesión a las normas; identificar misiones, servicios y resultados; valor de la prestación; construir responsabilidad y atender recursos humanos; entender las normas, comprometerse con los problemas e innovar; e, introducir el mercado, la elección los valores, los incentivos, la evaluación y la acción colectiva.

<sup>13</sup> La tipología que elabora Fiorentini (*Amministrazione Pubblica e Cittadino. La Relazioni di scambio*, Giuridiche Economiche, 1990), citado por Chías (1995 : 33), se concreta en los siguientes tipos de ciudadanos:

▮ "Ciudadano administrado : cuando poder y grado de sustitución son bajos, ya que éste se encuentra vinculado a la situación de oferta como opción única de intercambio (p. e., permisos, certificados, etc.). Suele ser además una oferta sin orientación de mercado.

▮ Ciudadano usuario : cuando hay un equilibrio en el intercambio dada la necesaria utilidad recíproca para la continuidad del servicio. La Administración se orienta al mercado guardando sus características institucionales públicas (p. e., asistencia sanitaria, educación, etc.).

▮ Ciudadano cliente : cuando hay un grado de sustitución alto y un elevado poder discrecional del ciudadano, se produce un intercambio libre y en régimen competitivo (p. e., Selección para un emplazamiento industrial, elección de transporte para un desplazamiento, etc.). Es propio de situaciones en las que el ciudadano puede escoger entre opciones públicas y/o privadas."

<sup>14</sup> También véase al respecto a Subirats (1990), Canales (1992), Richards (1994), Brugué, Amorós y Gomà (1994).

Como señala Coster (1993), la llamada *ética tradicional* se refería a la ética de la burocracia tradicional, a la legalidad, formalidad, cumplimiento de la Ley, pasividad, neutralidad y objetividad. Una ética tradicional garantizada por la Constitución (principios de actuación), pero que no sería suficiente ni adecuada al entorno competitivo de la Administración Pública que tiene que conseguir unos resultados con eficacia y eficiencia.

<sup>15</sup> Esta orientación es la desarrollada por R. Inglehart en: "Cultura política y democracia estable", en *Revista de Investigaciones Sociológicas*, n.º 42, abril-junio, 1988, p. 45-65; y, *El cambio cultural en la sociedad industrial avanzada*, Madrid, CIS, 1992. Sobre la relación entre cultura política y Administración Pública véase a Peters (1989: 39-74), y a Vilas (1994). No obstante, Sharkansky (1971: 173), señala que "la cultura política proporciona varios tipos de insumos a las dependencias administrativas. En primer lugar, prepara a los individuos susceptibles de ingresar a la burocracia. Así, las actitudes hacia la burocracia gubernamental que prevalecen en la cultura pueden que los empleos públicos constituyan una carrera deseada o indeseable, o bien -debido a las actitudes de ciertas subculturas-, puede hacer que sean considerados como más convenientes para algunos grupos sociales

que para otros. Las actitudes que prevalecen pueden plantear problemas difíciles a los reclutadores del gobierno, sobre todo si la distribución de las actitudes significa que las capacidades más necesarias en las dependencias del gobierno se encuentran entre personas menos dispuestas a ingresar en ellas. En segundo lugar, una cultura política puede influir en las élites que asignan recursos a las dependencias administrativas".

<sup>16</sup> La *calidad* se puede definir como una oferta, de producto o servicio, que satisface o supera los requisitos de los clientes. Mientras que, la *calidad total* sería la citada oferta que incluye a toda la organización y a todas sus funciones. También véase Bastos Boubeta, M.A., "Unha apertura pluralista da Administración", en *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 11, 1996.

<sup>17</sup> La introducción de este concepto de *cliente* en el marco de relaciones entre el *público* y la Administración Pública, estableciendo una uniformidad de relaciones como la que sucede en el sector privado, plantea algunas limitaciones de su uso. En concreto, Martín Acebes, señala que "en muchos ejemplos de la actividad administrativa la relación que existe entre oferente de servicio y usuario no es la misma que aquéllas que establece una empresa con sus clientes. El usuario del servicio público, el receptor de una medida administrativa, a veces no son unas personas o un solo grupo fácilmente identificable" (Pérez y Moro, 1992: 91).

<sup>18</sup> El *policy analysis* "constituye una disciplina dirigida a examinar y a establecer las consecuencias posibles de la acción de la Administración, ya que, se entiende que, de esta forma, conociendo de antemano las consecuencias de la actividad de la Administración, un programa determinado podrá adoptarse con la seguridad de que cumplirá los objetivos que se persiguen" (Boix, 1994: 28).

<sup>19</sup> La perspectiva de *dirección estratégica* está asociada, en el marco post-garantista, al conjunto de la multiplicidad de tareas, unidades, usuarios y técnicas que lleva a cabo el gerente público. Este gerente es, sobre todo, "un agente llamado a cumplir y sostener misiones encomendadas a la Administración mediante la construcción y mantenimiento de una red de acuerdos y relaciones, tanto explícitos como tácitos, entre los miembros y grupos en el seno de su unidad así como en el exterior de ésta" (Boix, 1994: 29). En este desempeño, el gerente adopta diferentes roles, como el de negociador, y el de líder para solventar los problemas que se producen en el proceso de cooperación y de producción tanto en su propia unidad o en relación con otras unidades. También véase a Barzelay y O'Kean (1989).

<sup>20</sup> En este sentido, según Baena, citado por Arenilla (1992: 142), la "Ciencia de la Administración se le reserva el estudio de la confrontación entre políticos y funcionarios en la conformación de las decisiones, la fase de implementación y de la ejecución".

<sup>21</sup> El cambio teórico sobre la relación entre política y administración, entre políticos y burócratas, sobre el desempeño de sus respectivos roles es elocuente. La posición de los teóricos de la burocracia (Weber) y de la Ciencia de la Administración (Wilson) a finales del siglo XIX, parten de una separación notable: los políticos hacen política y adoptan decisiones; los burócratas, administran, ejecutan e implanta las políticas. Mientras que las posiciones, por ejemplo de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), en los últimos años, parten de la convergencia de la "politicización" de los burócratas y la "burocratización" de los políticos.

<sup>22</sup> La creación de estos órganos tienen diferente naturaleza:

a) Los *multilaterales* o *sectoriales* se encuentran previstos en el artículo 4 de la Ley del Proceso Autonómico. En estos órganos se encuentran representados la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

■ En los órganos de primer nivel, *conferencias sectoriales*, la representación corresponde al máximo nivel las diferentes Administraciones: Ministro y Consejeros.

■ En los órganos de segundo nivel las partes están representadas a un nivel directivo inferior, de Directores Generales.

■ Las comisiones, ponencias y grupos de trabajo son unos órganos compuestos por técnicos y expertos de las diferentes Administraciones para debatir el contenido específico y efectos de las medidas administrativas de los acuerdos adoptados.

b) Los órganos bilaterales no cuentan con una regulación normativa propia. No obstante, en algunos estatutos de autonomía se prevén órganos de cooperación con fines específicos o en algunas leyes sectoriales. En este caso se trata de cuestiones específicas entre el Estado y una Comunidad Autónoma.

<sup>23</sup> En el documento del MAP (1990a) sobre la modernización administrativa, señala las siguientes cuestiones para que la citada Administración Institucional se ajuste al principio de instrumentalidad:

■ Depuración de la categoría jurídica de los Organismos Autónomos.

■ Nueva ordenación de los Organismos Autónomos.

■ La utilización del régimen jurídico privado o jurídico público en determinadas actividades económicas.

■ La acomodación de los entes instrumentales a la concepción modular.

La organización modular de la Administración que promueve el documento citado (MAP, 1990a), define a los *módulos* como "estructuras (con las características adecuadas a la naturaleza de sus actividades) constituidas en torno a una gran área funcional, orgánicamente completas para poder funcionar con autonomía de gestión, y dotadas de las competencias y medios necesarios para el cumplimiento de los programas asignados".

<sup>24</sup> Las implicaciones de estos procesos desde el Derecho Público, son consideradas, entre otros, por: Cassesse, G., *Desregulation. La desregolamentazione amministrativa e legislativa*, Milán, Franco Angeli, 1985; Del Saz Cordero, S., "La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas", en *Revista de Administración Pública*, n.º 133, enero-abril, 1994, p. 57-98; Garrido Falla, F., "Privatización y reprivatización", en *Revista de Administración Pública*, n.º 126, 1991; Sala Arquer, "Huída al Derecho privado y huida al Derecho", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 92, 1992; y, Soriano García, J.E., *Desregulación, privatización y Derecho Administrativo*, Bolonia, 1993.

<sup>25</sup> Por el contrario, "el término regulación expresa la idea del establecimiento de derechos y obligaciones a través de una norma jurídica que se impone al libre ejercicio de la actividad social" (Echebarría, 1993: 412).

<sup>26</sup> Sobre la conformación histórico-política de la Administración española, en relación a la inflexión que se produce a partir de la promulgación de la Constitución de 1978 con respecto al régimen precedente, Prats (1984: 459) señala que esa "falta de legitimidad y responsabilidad democrática lo que hallevado a exacerbar la importancia de la legitimidad legal. En una sociedad democrática, la Administración Pública es legítima porque sirve con objetividad y eficacia los intereses generales y porque lo hace, desde luego con sumisión a la Ley y al Derecho. Pero esto es muy diferente de hacer depender la legitimidad exclusivamente del respeto a la ley. Es perfectamente concebible el caso de una Administración respetuosa de la legalidad, pero poco objetiva y altamente ineficaz".

<sup>27</sup> Un ejemplo de la importancia de la recepción de la Organización y Métodos está incluso en el contenido de la revista *Documentación Adminis-*

trativa, publicada por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, y fundada en la coyuntura de aquel proceso de reforma administrativa. En concreto, en los primeros 200 números, entre 1958 y 1984, hay publicados 84 artículos referentes a este tema.

<sup>28</sup> Una valoración del alcance de la aplicación de las técnicas de Organización y Métodos en Ruíz-Cubiles, M., "Revisión y actualización de las estrategias de Organización y Métodos", en *Documentación Administrativa*, n.º 145, enero-febrero, 1972, p. 97-117.

<sup>29</sup> La reestructuración organizativa afecta sobre todo a la Administración Periférica, en virtud del citado proceso de transferencias de competencias. Y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, una regulación de acuerdo con las competencias exclusivas del Estado (marco legal desarrollado posteriormente mediante doce Reales Decretos, n.º 132 a 143, de 7 de septiembre de 1993).

<sup>30</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, Serie A : Proyectos de Ley, n.º 3-1, 21 de junio de 1996.

<sup>31</sup> Véase al respecto los aportaciones presentadas en la *Conferencia Internacional sobre Reformas Administrativas en Gobiernos Regionales* promovida por la Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 15 a 18 de enero de 1991 (ponencias mimeografiadas); y, el n.º 18 de la revista *Autonomías* (julio de 1994) coordinado por el profesor Joan Subirats sobre las reformas administrativas en las Comunidades Autónomas.

<sup>32</sup> Sobre la reforma administrativa de la Xunta de Galicia véase: Bouzada Romero, J., "A Reforma Administrativa Autonómica de Galicia", en Rodríguez-Arana Muñoz, X. (Coord.), *Reforma Administrativa*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: EGAP, 1993, p. 89-98.

<sup>33</sup> En cuanto a la función pública se trata de desarrollar y modificar algunos aspectos de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia, que adapta la citada Ley 30/1984, de 2 de agosto, y que inicia la normalización de los recursos humanos en el marco autonómico. En concreto, las líneas de esta política de función pública son: desarrollo de la citada Ley, provisión de plazas, y la estructura de la carrera administrativa y profesionalización de la Administración.

<sup>34</sup> El alcance de la racionalización y simplificación se concretan en los siguientes objetivos: acercamiento al administrado, simplificación de trámites, control de la eficacia de los procedimientos, normalización de documentos, agilidad en la tramitación de documentos, desconcentración, y accesibilidad y control de la información.

Un ejemplo de la aplicación de estos principios, en 1997, es el proyecto de *Servicios de Respuesta Inmediata* (SERI), canalizado en nueve Consellerías para la tramitación de los procedimientos administrativos siguientes: ayudas y subvenciones, autorizaciones, permisos y licencias.

<sup>35</sup> La regulación de la estructura orgánica y funciones de la Inspección General de Servicios de la Consellería da Presidencia e Administración Pública está contenida en el Decreto 121/1992, de 14 de mayo, modificado por el Decreto 213/1995, de 20 de julio. Además de las competencias señaladas en los citados decretos, el Decreto 262/1994, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería da Presidencia e Administración Pública, en el artículo 11 también se asignan nuevas funciones en "materia de análisis de estructuras orgánicas, métodos de trabajo, procedimientos administrativos y burocráticos, análisis, evaluación, confección y seguimiento de métodos de trabajo". Igualmente, en la Ley 3/1995, de 10 de abril, que modifica la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública

de Galicia, se le encomienda el desarrollo de los trabajos precisos para la evaluación del rendimiento de las unidades y centros de la Xunta de Galicia (artículo 63.bis). También véase Martínez Oubiña (1995).

<sup>36</sup> Bouzada Romero, J., "El papel de la Inspección General de Servicios en la reforma administrativa de la Xunta de Galicia: especial consideración de la evaluación del rendimiento", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2, enero-abril, 1995, p. 79-84.

<sup>37</sup> Por ejemplo, Martínez Oubiña (1995) destaca los casos de Asturias (Decreto 83/1991, de 13 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas); Canarias (Decreto 62/1993, de 13 de abril, por el que se reestructura la Administración de la Comunidad Autónoma); Castilla-León (Orden de 16 de diciembre de 1991, por la que se establece el funcionamiento y las funciones de la Inspección de Servicios); Extremadura (Decreto 111/1991, de 22 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Trabajo); y, de la Región de Murcia (Decreto 81/1992, de 6 de octubre). En líneas generales, entre las funciones que se asignan, se encuentran las relativas al desarrollo de programas de simplificación de trámites, procedimientos y métodos de trabajo, y racionalización y modernización de la gestión pública.

<sup>38</sup> En el citado documento, *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado* (MAP, 1990), se señala que "el análisis de los procedimientos contempla el examen de sus elementos básicos: flujo documental, contenido de las operaciones, recursos humanos y materiales utilizados, tiempos en cada fase de tramitación y relación con los ciudadanos, para formular las correspondientes recomendaciones sobre cada uno de los aspectos examinados".

<sup>39</sup> En este sentido, Echebarría (1993: 218-219), recoge el alcance los países citados con las siguientes peculiaridades:

■ En Francia las Inspecciones han incorporado las auditorías de gestión y evaluación de programas.

■ En Japón están integradas en la Agencia de Gestión y Coordinación (*Somuchō*), que desempeñan la labor de descubrir nuevas mejoras de la gestión.

■ En el Reino Unido han evolucionado desde los criterios típicos profesionales hacia métodos y valores gerenciales.

■ Por último, en la Administración Federal de los EEUU, las tareas encomendadas (Ley del Inspector General, de 1978) se centran en la supervisión de auditorías e investigaciones de los programas y actuaciones de los departamentos y agencias federales; proporcionar liderazgo, coordinación y proposición de medidas encaminadas a promover economía, la eficacia y la eficiencia.

<sup>40</sup> La configuración de este órgano, que es independiente de la organización de los Departamentos, está formado por un Pleno constituido por todos los secretarios generales más los directores del Centro Informático de la Generalitat, del Gabinete Jurídico Central, de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y de la Dirección General de la Función Pública (Florensa, 1994: 14).

<sup>41</sup> Según Giménez (1994: 195), la actividad de este órgano fue notable en sus comienzos, promoviendo "estudios sobre la organización, programas concretos de simplificación de trámites y la elaboración de un plan de informatización, pero progresivamente, y por muy variadas razones, su impulso decayó, convirtiéndose en un órgano colegiado burocrático de control de determinados expedientes sobre creación de nuevos órganos o sobre temas funcionariales".

<sup>42</sup> Por el Decreto 66/1992, de 28 de abril, se sustituyó la *Comisión* creada en 1985 por una nueva *Comisión de Ordenación y Racionalización Administrativa* que, a su vez, fue sustituida en 1993 por el nuevo Gobierno constituido a raíz de una moción de censura en 1993 (Giménez, 1994: 196).

<sup>43</sup> Sirva de ejemplo histórico el proceso de incorporación de la máquina de escribir en España, en el proceso administrativo. La máquina de escribir la diseñó Yost en 1872, y no se autoriza su utilización en la Administración española como instrumento que se incorpora al proceso documental, hasta la Real Orden de 12 de febrero de 1900 de la Presidencia del Gobierno. La incorporación a la Administración de Justicia no se autoriza 1904 (Real Orden de 28 de mayo, del Ministerio de Justicia). Y, por último, su utilización por el Notariado no se produce hasta su autorización mediante el Decreto de 8 de agosto de 1958.

<sup>44</sup> Martín Acebes (1993 : 373) considera para las Administraciones Públicas, las tecnologías de la información y de las comunicaciones, englobando bajo este concepto tanto a la informática tradicional como a la ofimática y a las comunicaciones.

<sup>45</sup> Sobre la planificación y control de calidad de las aplicaciones informáticas en el seno de la Administración General del Estado véase el diseño auspiciado, en 1991, por la Subdirección General de Coordinación Informática del Ministerio para las Administraciones Públicas: *Plan General de Garantía de Calidad aplicable al desarrollo de equipos lógicos*, Madrid, MAP, 1991.

<sup>46</sup> Véase al respecto el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, en la Administración General del Estado. Una formalización que viene a adecuar a los nuevos principios que rigen la actuación de las Administraciones públicas –de acuerdo con la Constitución de 1978 y la Ley 30/1992–, el Centro de Información Administrativa de la Presidencia del Gobierno y los servicios de información administrativa de los Departamentos ministeriales que fue creado por el Decreto 93/1965, de 28 de enero.

<sup>47</sup> Xunta de Galicia, *Reforma administrativa da Administración autonómica de Galicia*, Consellería da Presidencia e Administración Pública, setembro, 1994; y, Rodríguez (1992a, 1992b, 1993).

<sup>48</sup> El origen de la citada unidad, parte de las iniciativas de innovación tecnológica de la Junta de Andalucía que, por la Orden de 2 de febrero de 1982, se crea la Comisión de Informática. El Plan Informático de la Junta de Andalucía se aprueba el 19 de julio de 1983. La competencia de este Plan recayó bajo la competencia de la Dirección General de Ordenación y Métodos (Consejería de Presidencia), según el Decreto 295/1984; y, más adelante por el Decreto 130/1986, pasó a depender de la Consejería de Gobernación (Porras, 1994: 87).

<sup>49</sup> Los citados proyectos (MAP, 1992: 131-166) son los siguientes:

"61. Agilización y simplificación de los procedimientos en las prestaciones de la Seguridad Social.

"66. Sistemización y simplificación del marco normativo de la Seguridad Social".

"81. Simplificación de la gestión de créditos y subvenciones por préstamos del Estado a promotores y adquirientes de viviendas".

"82. Simplificación de la gestión y tramitación administrativa de las imputaciones a las líneas de crédito con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo".

"96. Simplificación y agilización del procedimiento para la autorización y registro de plaguicidas".

"132. Simplificación y coordinación de las inspecciones competencia del

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en las aduanas y adaptación de horarios a las necesidades de los usuarios”.

“138. Simplificación y difusión de la normativa sobre seguridad industrial para los contratos de defensa”.

<sup>50</sup> El contenido de los Decretos es el siguiente: adecuación de los procedimientos administrativos en materia de autorizaciones (74/1993); Reglamento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas (76/1993); Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (77/1993); adaptación de los procedimientos en materia de personal (78/1993); y, adecuación de aquellos procedimientos que por razón de la materia no eran encuadrables en algunos anteriores (75/1993) (Villoria, 1994b: 165).

<sup>51</sup> En la citada Ley 3/1995, de 10 de abril, que modifica la 4/1988, de la Función Pública de Galicia, se introduce la valoración anual del rendimiento de todas las unidades administrativas, con nivel de Subdirección General o Jefatura de Servicio (artículo 21 que añade el 63 bis). Los elementos de valoración acerca de la cantidad y calidad de trabajo están referidas a:

“a) A organización da unidade e o resultado obtido en relación cos medios personais e materiais postos a súa disposición.

b) A capacidade organizativa así como as propostas e melloras introducidas na unidade o no seu funcionamento a instancia do titular da mesma”.

Esta valoración será realizada por una *Comisión do Evaluación do Desempeño*, cuya composición y funcionamiento será regulada por Decreto del *Consello da Xunta de Galicia*. Los resultados del proceso de evaluación se podrán tener en cuenta para la valoración de los puestos de trabajo y para la aplicación del complemento de productividad.

<sup>52</sup> El discurso de la calidad, como señala Chevalier (1988), se presenta como una respuesta a la exigencia de la adaptación de la gestión pública a la evolución del contexto socioeconómico. Aunque para Pollit (1993: 190), el término de calidad contiene “referencias al incremento de la autoestima de los funcionarios públicos si se conseguía aumentar la ‘calidad de los servicios públicos’ y mejorar la imagen de los mismos ante los ojos de los empresarios y del público en general”. El significado de la calidad no sólo es la mejora de los resultados, tanto desde la perspectiva del público como de los actores del servicio público, sino que también es una axiología en la medida que comporta un sistema de valores y una visión de la organización, pero también una tecnología que pretende utilizar una metodología rigurosa apoyada sobre instrumentos de análisis científico (Márquez, 1994).

<sup>53</sup> El concepto de calidad, a pesar de las diferentes definiciones, se puede definir entendida desde la perspectiva del Control de Calidad Total (CTC), según Feigenbaum [1961] citado por Ishikawa (1994: 107-108), como “un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo de calidad, mantenimiento y mejora de calidad realizados por los diversos grupos en una organización, de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles con la plena satisfacción de los clientes”.

<sup>54</sup> Chias (1995), y para el caso específico de la Administración local véanse las propuestas de López y Gadea (1995).

<sup>55</sup> La *Nueva Gestión Pública* que señala Löffler (1996: 5), consiste en la “orientación al cliente, mayor libertad de recursos y personal, medición del rendimiento, inversión de recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia”.

<sup>56</sup> En este sentido la Asociación Española para el Control de la Calidad ha enumerado una serie de conceptos de Calidad Total que se oponen a

determinadas ideas clásicas en el ámbito empresarial, pero que también pueden tener su traslación a las Administraciones Públicas:

■ Frente al criterio clásico de la calidad que entiende que sólo afecta al servicio, la Calidad Total abarca todas las actividades que se realizan dentro de la empresa.

■ Frente al criterio clásico de la responsabilidad de los departamentos encargados del servicio, la Calidad Total significa el compromiso de cada uno de los integrantes de la empresa, sea cual sea su puesto de trabajo y actividad.

■ Frente al criterio clásico de entender que los clientes son persona ajenas a la empresa, la Calidad Total extiende este concepto por toda la organización al considerar que cada persona es proveedor y cliente, interno o externo, de otras personas.

■ Frente al criterio clásico de detectar y luego corregir, la Calidad Total pone énfasis en la prevención, con el objetivo de hacer las cosas bien a la primera («cero defectos, cero retrasos, cero sorpresas»).

■ Frente a las actitudes personalistas, la Calidad Total busca la participación y el compromiso de todos, y tiene como objetivo obtener la satisfacción de todas las personas de la empresa con su trabajo.

<sup>57</sup> Serie de normas desarrolladas por la Organización Internacional para la Normalización (ISO), con el objetivo de fomentar la calidad en cualquier tipo de organización, y no son específicas de ningún sector, producto o servicio. Esta serie, ISO 9000, ha sido adaptada a nivel europeo por el Comité Europeo de Normalización (CEN) y las ha denominado EN 29000. También las ha adaptado con la denominación UNE 66-900, la Asociación Española para la Normalización y Certificación (AENOR). Sobre el contenido y alcance de estas normas véase, entre otros, Arthur Andersen, *La calidad en España*, Madrid, Cinco Días, 1995, nueve volúmenes.

<sup>58</sup> Entre los Estados que tienen publicados documentos que expresan este compromiso por la calidad en el marco de la modernización del servicio público están: Reino Unido (1991), Francia (1992), Bélgica y Portugal (1993), e Italia (1994 y 1995). También véase al respecto: *Cartas de Servicios Públicos*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Documentos INAP, n.º 4, 1995.

<sup>59</sup> Estos premios tienen su origen en el movimiento por la calidad total, y en el marco de los 23 países que integran la OCDE en 1995, aquellos que tienen implantado premios en el sector público son los siguientes: Alemania, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos (Programas de Premios Presidenciales, y Premios a la Innovación en la Administración), Finlandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, y Suecia). También

<sup>60</sup> Por ejemplo, en el ámbito de la Administración del Estado se ha puesto en marcha *El Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos*, cuyos primeros resultados se hicieron públicos en abril de 1994 (Ruiz, 1994). Algunos ejemplos de indicadores del citado estudio, y la evolución de los índices de servicio y del índice general de calidad se encuentran en Márquez (1994: 136-137).

<sup>61</sup> El Centro de Investigaciones Sociológicas realizó en septiembre de 1992 un estudio (n.º 2.019) de ámbito nacional a mayores de 18 años, y una muestra de 2.497 entrevistas. Entre los ítem que contiene el cuestionario de esta investigación destacamos los siguientes: ■ Frecuencia con que se habla sobre el funcionamiento de los servicios públicos; ■ Opinión sobre la demanda y oferta de los servicios públicos; ■ Evaluación del funcionamiento de los servicios públicos; ■ Opinión sobre la gestión directa por los poderes públicos de determinados servicios; ■ Opinión sobre las características más significativas del sector público y del sector privado; ■ Principales proble-

mas que tiene la gestión pública de determinados servicios; ■ Opinión sobre la evolución de los servicios públicos si fueran gestionados por empresas privadas; ■ Actitud ante la privatización de los servicios públicos; ■ Evaluación de la actuación de las oficinas de atención al público de la Administración Central; ■ Valoración de la actuación de la Administración Central, Autonómica y Municipal; ■ Importancia concedida a distintos aspectos (amabilidad, horario, tiempo, facilidad) del funcionamiento de la Administración; ■ Frecuencia de gestiones en oficinas de la Administración del Estado; y, ■ Evaluación de la atención recibida.

<sup>62</sup> El Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social realizó un estudio denominado: "*Actitudes y experiencias respecto al sector público*", en abril de 1993, sobre una muestra de 1.200 entrevistados mayores de 18 años (CIRES, 1994 : 609-701).

<sup>63</sup> En el citado estudio del CIRES (1994: 612-613, Cuadro 9.1) se registra la frecuencia de ocasiones que los ciudadanos han acudido a las diferentes Administraciones Públicas:

■ Ayuntamiento: el 24 %, nunca; el 9 %, una sola vez; el 53 %, más de una vez y menos de nueve; y, el 14 %, muchas veces.

■ Administración de las Comunidades Autónomas: el 75 %, nunca; el 6 %, una sola vez; el 16 %, más de una vez y menos de nueve; y, el 3 %, muchas veces.

■ Administración General del Estado: el 70 %, nunca; el 6 %, una sola vez; el 19 %, más de una vez y menos de nueve; y, el 4 %, muchas veces.

<sup>64</sup> Respecto a la valoración acerca de *qué Administración funciona mejor* (CIRES, 1994 : 663, Cuadro 9.60), la opinión registrada es la siguiente: el 10%, la Administración General del Estado; el 19 % la Administración Autonómica; el 18 %, la Administración local; el 11 %, señala que las tres; el 15 %, que ninguna; y, el 26 % no sabe /no contesta.

En cuanto a la valoración genérica sobre que *Administración que trata mejor* a los ciudadanos (CIRES, 1994: 667, Cuadro 9.64), al margen de las valoraciones sobre la forma y servicios públicos concretos como la sanidad o la enseñanza, los registros son los siguientes: el 5 %, la Administración General del Estado; el 13 % la Administración Autonómica; el 28 %, la Administración local; el 18 %, señala que las tres; el 10 %, que ninguna; y, el 25 % no sabe /no contesta.

<sup>65</sup> Un ejemplo de estas medidas se encuentra en la Administración autonómica de Andalucía con el *Libro de Sugerencias y Reclamaciones* (Decreto 262/1988), "existente en los registros generales de las consejerías y en las delegaciones provinciales. Aunque toda denuncia motiva la apertura del correspondiente expediente que en su caso podrá ser remitido a la Inspección de Servicios, sin embargo sus efectos se proyectan exclusivamente sobre la esfera de control interno, no siendo, por lo tanto, un elemento substitutivo de los eventuales recursos administrativos" (Porras, 1994: 85). También en la Comunidad de Madrid, el artículo 48.4 de la citada Ley 1/1983, de 13 de diciembre, prevé la creación de una *Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones*. Por último, en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, en la Administración General del Estado, se formaliza *El Libro de quejas y sugerencias* (artículos 15 a 24).

<sup>66</sup> Los citados elementos básicos de acción son: a) Investigación de mercado y de cliente; b) Formulación de la estrategia; c) Educación, capacitación y comunicación; d) Mejora de los procesos; y, e) Evaluación, medición y realimentación (Albrecht, 1994: 109-115).

<sup>67</sup> Los puntos claves de intervención son: 1. Educar y comprometer a los ejecutivos de nivel superior; 2. Educar y comprometer a los gerentes de to-

dos los niveles; 3. Crear un enfoque del cambio: un grupo de trabajo para la mejora de la calidad; 4. Instrumentar 'logros precoces': mejoras rápidas; 5. Identificar el modelo o los modelos del valor de cliente; 6. Definir la visión, la misión y los valores de la organización; 7. Establecer metas críticas de mejoras de la calidad; 8. Perfilar la cultura: auditoría organizacional; 9. Dar poder a los gerentes intermedios: misiones departamentales; 10. Educar a los empleados sobre la calidad y el valor de cliente; 11. Apuntar a los procesos de mejoramiento esenciales para la calidad; 12. Activar equipos de acción para el servicio de calidad; 13. Establecer criterios de calidad centrados en el cliente; 14. Crear sistemas de realimentación del cliente; 15. Desarrollar un proceso de reconocimiento y aprecio; 16. Convertir a los gerentes en líderes centrados en el cliente, y 17. Realinear todos los sistemas de apoyo (Albrecht, 1994: 126-138).

<sup>68</sup> También véase a Bañón y Carrillo (1994); Bovaird (1994), Giner y Ferré (1993); González Daguino (1994), López y Gadea (1992), Pérez y Moro (1992), Vuori (1988); y, Zeithaml (1993).

## Referencias bibliográficas

- ABERBACH, J.D., PUTNAM, R.D. y ROCKMAN, B.A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard: University Press.
- ALBRECHT, K. (1994), *Todo el poder al cliente. El nuevo imperativo de la calidad del servicio*, Barcelona, Paidós.
- ALCOVER, E., BAIZAN, A. y SALVADOR, M. (1996), "La Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales de la Generalita de Catalunya: una experiencia de modernización administrativa", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 5/6, p. 111-124.
- ÁLVAREZ RICO, M. (1986), *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*, Madrid, IEAL.
- ARENILLA SÁEZ, M. (1992), "El apoyo a la toma de decisiones en la Administración", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 77, julio-septiembre, p. 139 y ss.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1976), *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Madrid, Tecnos.
- (1988), *Organización administrativa*, Madrid, Tecnos.
- (1993), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid. Tecnos, Vol. I.
- BALLART, X. (1993), "Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 80, abril-junio, p. 199-224.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1994), "Avaliación da calidade dos Servizos públicos", UCM/Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, EGAP (ejemplar mimeografiado).
- BAREA TEJEIRO, J. y GÓMEZ CIRIA, A. (1994), *El problema de la eficacia del sector público en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- BARZELAY, M. y O'KEAN, J.M. (1989), *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- BASTOS BOUBETA, M.A. (1994), *Da Administración Pública á Xestión Pública*, Santiago de Compostela, EGAP.
- BLANCO DE TELLA, L. (1970), *Simplificación del trabajo administrativo*, Madrid, ENAP.
- BOVAIRD, T. (1994), "Calidade da xestión total (TQM) e indicadores do rendemento no sector público; un enfoque internacional", Escuela de Estudios Empresariales de Aston, Birmingham, Reino Unido, EGAP (ejemplar mimeografiado).
- BRUGUÉ, Q. (1996), "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 5-6, p. 45-58.
- BRUGUÉ, Q., AMORÓS, M. y GOMÀ, R. (1994), "La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 1, p. 33-46.
- CANALES, J.M. (1992), "La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa", en *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 5, p. 183-189.
- (1994), "El control de la gestión pública", en ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.), *Gasto público y crisis económica*, Santiago de Compostela, EGAP, p. 55-77.
- CASALS MARCEN, J. (1960), "Puntos básicos para un plan de racionalización administrativa", en *Documentación Administrativa*, n.º 27, p. 29-38.
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1986), "Aproximación a la problemática de la informática y la Administración Pública", en VV.AA., *Jornadas internacionales sobre informática y Administración Pública*, Oñati, IVAP.

- CASTILLO BLANCO, F. (1995), "Las políticas de recursos humanos en las Administraciones Públicas: consideraciones jurídicas", en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (Dir.), *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos, p. 99-175.
- CHEVALIER, J. y LOSCHAK, D. (1983), *La ciencia administrativa*, Madrid, INAP, dos volúmenes.
- CHEVALIER, J. (1988), "Le discours de la qualité administrative", en *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 46, abril-junio, p. 121-143.
- CHIAS, J. (1995), *Marketing público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, Madrid, McGraw-Hill.
- CIRES (1994), *La realidad social en España (otubre 1992-junio 1993)*, Barcelona, Ediciones B.
- COSTER, P. (1993), "Formación de Gestores y Directivos públicos", en VVAA, *Modernización administrativa y formación*, Madrid, MAP, p. 573-591.
- DEBBASCH, CH. (1981), *Ciencia administrativa. Administración pública*, Madrid, INAP.
- ECHEBARRÍA, K. (1989), "El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública", en VVAA, *Modernización Administrativa*, Oñati, IVAP, p. 21-47.
- (1993), *La Administración pública en la era del management (Reflexiones sobre una década de modernización administrativa)*, Universidad de Deusto, Tesis Doctoral (mimeografiada).
- (1994), "Política de reforma y reforma de la política: el caso del Gobierno Vasco", en *Autonomías*, n.º 18, julio, p. 43-61.
- ECHEBARRÍA, K. y LOSADA, C. (1993), *Institucions y mètodes per millorar el funcionament de l'Administració Pública*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- FLORENSA y PALAU, M.LL. (1994), "La modernización de la gestión administrativa en la Generalitat de Catalunya", en *Autonomías*, n.º 18, julio, p. 15-41.
- FREDERICKSON, H.G. (1992), "Hacia una teoría del público para la Administración pública", en *Gestión y política pública*, n.º 1, julio-diciembre, p. 7-31.
- GARCIA MADARIA, J.M. (1992), "A propósito de la Ciencia Política y de la Administración", en VVAA, *Homenaje al profesor Fernando Garrido Falla*, Madrid, Universidad Complutense, p. 123-141.
- GARCIA PELAYO, M. (1976), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- GARRIDO FALLA, F., BAENA DEL ALCÁZAR, M. y ENTRENA CUESTA, R. (1981), *La Administración en la Constitución*, Madrid, CEC.
- GIANNINI, M.S. (1991), *El poder público. Estados y Administraciones públicas*, Madrid, Civitas.
- GIMÉNEZ ABAD, M. (1994), "La Administración de la comunidad Autónoma de Aragón: organización y funcionamiento", en *Autonomías*, n.º 18, julio, p. 173-205.
- GINER RODRÍGUEZ, E. y FERRÉ BARGALLO, J.M. (1993), "Programa de mejora continua de la productividad y calidad de los servicios", en *Primeras Jornadas Administrativas sobre Medición y Mejora la Calidad de los Servicios Públicos*, INAP, Madrid, 22 de abril, (mimeografiada).
- GOBIERNO VASCO (1993), "Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Ekonomiaz*, n.º 26, p. 198-227.

- GONZÁLEZ DAGUINO, A. (1994), *Calidad total en atención primaria de salud*, Madrid, Díaz de Santos.
- GORE, AL. (1993), *Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos, Informe de la National Performance Review*, Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública.
- INAP (1993), *Primeras Jornadas Administrativas sobre "Medición y Mejora la Calidad de los Servicios Públicos"*, Madrid, 22 de abril, (comunicaciones mimeografiadas).
- ISHIKAWA, K. (1994), *¿Qué es el Control Total de Calidad?*, Barcelona, Parramón.
- KLIKSBERG, B. (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, MAP.
- LAUFER, R. y BURLAUD, A. (1989), *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, MAP.
- LÖFFLER, E. (1996), *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*, Madrid, MAP, Documentos INAP n.º 8.
- LOPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (1992), *El control de gestión en la Administración local*, Barcelona, Gestión 2.000.
- (1995), *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*, Barcelona, Gestión 2.000/IVAP.
- MAP (1990a), *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, Madrid.
- (1990b), *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración pública*, Madrid.
- (1991a), *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas*, Madrid.
- (1991b), *La modernización de la Administración del Estado. Los servicios comunes*, Madrid.
- (1992), *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, Madrid.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1994), "La calidad de gestión de los servicios públicos en las Comunidades Autónomas", en ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.), *Gasto público y crisis económica*, Santiago de Compostela, EGAP, p. 123-140.
- MARTÍN ACEBES, A. (1993), "Las nuevas tecnologías de la información y su uso en la Administración", en VVAA, *Modernización administrativa y formación*, Madrid, MAP, p. 373-390.
- MARTÍNEZ OUBIÑA, M. E. (1995), "Simplificación administrativa e Comunidades Autónomas. A simplificación administrativa na Xunta de Galicia", en *Xornada de estudio sobre simplificación administrativa*, Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 20 de junio (ejemplar mimeografiado).
- MEJÍAS GONZÁLEZ, I.C. (1994), *Método para la evaluación de cargas de trabajo en unidades administrativas*, Mérida, Junta de Extremadura (ejemplar mimeografiado).
- MENDOZA MAYORDOMO, X. (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España", en *Documentación Administrativa*, n.º 223, julio-septiembre, p. 261-290.
- (1993), "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa", en *Ekonomiaz*, n.º 26, p. 44-65.
- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1989), *La modernización de la gestión pública*, Madrid, MAP.
- MEUNIER, B. (1993), *La gerencia de las organizaciones no comerciales*, Madrid, MAP.

- MOREY JUAN, A. (1989), "Las Administraciones Públicas autonómicas: procesos de reforma", en *VVAA, Modernización Administrativa*, Oñati, IVAP, p. 81-100.
- NIETO, A. (1996), *La "nueva" organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel.
- OCDE, (1991), *La Administración al servicio del público*, Madrid, MAP.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- PARAMÉS MONTENEGRO, C. (1988), *Introducción al management*, Madrid, INAP.
- PÉREZ IÑIGO, C. y MORO, I. (Coord.) (1992), *Calidad total en los Servicios y en la Empresa* (Jornadas celebradas en el INAP, 17 y 18 de junio de 1992), Madrid, MAP.
- PETERS, B.G. (1989), *The Politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman.
- POLLIT, CH. (1993), *El gerencialismo y los servicios públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- PORRAS NADALES, A.J. (1994), "La Administración andaluza entre la modernización y el clientelismo", en *Autonomías*, n.º 18, julio, p. 81-91.
- POU, J. (1994), "Los costes de los servicios públicos, formas de imputación y evaluación; la experiencia española", en SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA, *Hacia una Administración Pública más eficaz*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, p. 111-153.
- PRATS i CATALA, J. (1984), "Administración pública y transición democrática", en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 5B, enero-junio, p. 445-462.
- (1992), "La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los años 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias", en *Actes del I. Congrés d'Administració Valenciana: De la Història a la Modernitat*, Valencia, Institut Valencià d'Administració Pública, p. 27-39.
- PRIOR, D., VERGES, J. y VILARDELL, I. (1993), *La evaluación de la eficacia en los sectores privado y público*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- QUIROGA, G. (1987), *Organización y Métodos en la Administración Pública*, México, Trillas.
- RAMIÓ, C. y BALLART, X. (Ed.) (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid, MAP/BOE, dos volúmenes.
- RATTE, Ph. (1993), "Reformar y formar. Observaciones acerca de la formación de funcionarios", en *VVAA, Modernización administrativa y formación*, Madrid, MAP, p. 657-677.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. (1994), "La transformación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra: el reto de la modernización", en *Autonomías*, n.º 18, julio, p. 93-120.
- REQUEJO COLL, F. (1991), *Las democracias*, Barcelona, Ariel.
- RICHARDS, S. (1994), "El paradigma del cliente en la gestión pública", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 1, p. 5-16.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (1995), "Hacia una nueva cultura en la Administración Pública", en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (Dir.), *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 469-498.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D. (1992a), "A reforma Administrativa en Galicia", en *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 0, p. 13-25.
- (1992b) *Textos para unha Reforma Administrativa*, Santiago de Compostela, EGAP.
- (1993), "Reforma e Modernización da Administración Pública Galega", en *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 5, p. 11-41.

- RUIZ LÓPEZ, J. (1994), *Experiencias en Gestión pública y evaluación de la calidad en Europa y España*. Administración del Estado, Inspección General de Servicios de la Administración Pública, MAP, Madrid, (ejemplar mimeografiado).
- SHARKANSKY, I. (1979), *Administración Pública*, México, Editores Asociados
- SIMON, H. A. (1978), *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar.
- SUBIRATS, J. (1989), *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, MAP.
- (1992), "Administración pública y mercado", en *Información Comercial Española*, n.º 712, p. 33-42.
- VILAS NOGUERIA, J. (1994), "Medio cultural, determinación de preferencias y políticas paramétricas y estratégicas", en ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.), *Gasto público y crisis económica*, Santiago de Compostela, EGAP, p. 79-102.
- VILLORIA MENDIETA, M. (1994a), *En busca de un marco teórico para la Administración Pública española*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de trabajo Gobierno y Administración Pública, n.º 294.
- (1994b), "El fenómeno modernizador en la Administración de la Comunidad de Madrid", en *Autonomías*, n.º 18, julio, p. 147-172.
- VUORI, H.U. (1988), *El control de calidad en los servicios sanitarios*, Barcelona, Masson.
- ZAN, S. (1993), "Teoría de la Organización y de la Administración Pública", en RAMIÓ, C. y BALLART, X. (Ed.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid, MAP, Vol. II., p. 637-674.
- ZEITHAML, V.A., PARASURAMAN, A. y BERRY, L.L. (1993), *Calidad en la gestión de servicios*, Madrid, Díaz de Santos.