

LIBRO BLANCO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

“Una nueva Administración al
servicio de los ciudadanos”



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

Madrid, 4 de febrero de 2000

INTRODUCCIÓN	7
PRIMERA PARTE LOS DESAFÍOS	13
CAPÍTULO 1 UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS	14
1. Qué Administración para qué ciudadanos	15
2. La respuesta del sector privado	17
3. Hacia una Administración receptiva	19
4. Las Administraciones Públicas al servicio de los ciudadanos	21
5. El ordenamiento jurídico como marco de actuación de una Administración orientada a los ciudadanos	22
CAPÍTULO 2 UNA ADMINISTRACIÓN INTELIGENTE EN UN ENTORNO GLOBAL	25
1. Las sociedades avanzadas y la globalización	26
2. Globalización y competitividad	27
3. Lo global y lo local	28
4. Las Administraciones Públicas en un entorno global	29
5. Una Administración inteligente para un contexto complejo	33
CAPÍTULO 3 LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES COMO AGENTE Y EXIGENCIA DE UNA SOCIEDAD DINÁMICA	34
1. Las tendencias y desafíos de las tecnologías de la información en las Administraciones Públicas	36
2. Una visión de futuro	39
CAPÍTULO 4 LAS NUEVAS EXIGENCIAS ORGANIZATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	42
1. La autonomía organizativa de la Administración	43

- | | | |
|----|---|----|
| 2. | El reto de una planificación adaptativa | 44 |
| 3. | La potencialidad de la presupuestación | 46 |

CAPÍTULO 5
LA IMPLICACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN UNA
ADMINISTRACIÓN PARA LOS CIUDADANOS **49**

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | Los empleados públicos: el único capital imprescindible | 50 |
| 2. | Las exigencias éticas de la Función Pública | 51 |
| 3. | Hacia una nueva cultura organizativa | 52 |
| 4. | Dirección y liderazgo en las Administraciones Públicas | 55 |

CAPÍTULO 6
LA ADAPTACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES AL
NUEVO MARCO DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL
DE COMPETENCIAS **58**

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | El intercambio de información en el marco de una aproximación cooperativa y de una obligación legal | 60 |
| 2. | La ampliación de los mecanismos de cooperación interadministrativa | 62 |
| 3. | La búsqueda de acuerdos en materia de planificación de efectivos | 64 |

SEGUNDA PARTE
LAS POLÍTICAS Y LAS ESTRATEGIAS **66**

CAPÍTULO 7
PROMOVER LA GESTIÓN DE CALIDAD EN LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS **67**

- | | | |
|----|--|----|
| 1. | Evaluar los servicios, sus procesos y sus resultados | 68 |
| 2. | Implantar la mejora continua | 72 |
| 3. | Establecer compromisos de calidad | 74 |
| 4. | Mejorar la regulación y simplificar los procedimientos | 75 |
| 5. | Aprender de los mejores | 78 |
| 6. | Premiar la excelencia | 78 |

CAPÍTULO 8
MEJORAR LA ATENCIÓN A LOS CIUDADANOS Y
ESTABLECER UN SISTEMA INTEGRAL DE COMUNICACIÓN
CON LA ADMINISTRACIÓN **80**

1. Mejorar la calidad y la accesibilidad de la información y facilitar la comunicación con los ciudadanos 82
2. Mejorar la primera línea de contacto con el ciudadano 89
3. Integrar las demandas de los ciudadanos y usuarios 93
4. Verificar los niveles objetivos de calidad 95

CAPÍTULO 9
CONFIGURAR UNA ORGANIZACIÓN FLEXIBLE Y EFICAZ **98**

1. Acentuar la diferenciación funcional y organizativa en el seno de las Administraciones Públicas 99
2. Configurar entornos organizativos adecuados y flexibles y revalorizar el papel de los objetivos en la gestión y en su evaluación 103
3. Establecer un sistema de control de la gestión pública 106
4. Determinar un sistema de responsabilidad en la gestión pública 107
5. Introducir mecanismos internos de competencia o de emulación de la competencia 108

CAPÍTULO 10
DEFINIR UNA NUEVA POLÍTICA DE DIRECCIÓN Y DESARROLLO
DE LAS PERSONAS **110**

1. Simplificar la organización de la Función Pública y adecuarla a las necesidades de la sociedad. 111
2. Mejorar la selección de los empleados públicos 114
3. Mejorar la formación de los empleados públicos 116
4. Promover el desarrollo profesional y personal de los empleados públicos 118
5. Establecer una Función Pública directiva 120
6. Impulsar el diálogo como práctica permanente 121
7. Fomentar el trabajo en equipo 122

8. Impulsar una mayor presencia en los organismos internacionales 123

**CAPÍTULO 11
INTEGRAR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA
SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO 125**

1. Cooperar con la iniciativa privada en el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento 126
2. Promover la incorporación de todos los ciudadanos a la Sociedad de la Información y del Conocimiento 127
3. Adecuar las infraestructuras tecnológicas de las Administraciones Públicas a la Sociedad de la Información y del Conocimiento 129
4. Promover en las Administraciones Públicas la gestión del conocimiento 131
5. Explotar los beneficios de la Sociedad de la Información y del Conocimiento 133
6. Promover el intercambio fiable y seguro de la información 134
7. Utilizar la formación de los empleados públicos como vía de integración en la Sociedad de la Información y del Conocimiento 135
8. Experimentar formas de teletrabajo en la Administración Pública 137
9. Evaluar el uso y la funcionalidad de las herramientas tecnológicas 138

**CAPÍTULO 12
FAVORECER LA COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA
ECONÓMICO Y HACER SOSTENIBLE EL PROGRESO 139**

1. Asegurar la mejora cualitativa de la educación y la formación 140
2. Potenciar la investigación científica, el desarrollo y la innovación 142
3. Promover la mejora de las infraestructuras 144
4. Favorecer la creación y funcionamiento de las empresas 146

TERCERA PARTE	
LOS COMPROMISOS	148
CAPÍTULO 13	
LOS COMPROMISOS	149
1. Una nueva organización	150
2. Unos servicios públicos de calidad	155
3. Una Administración sencilla, ágil y accesible	160
4. Una Administración de personas	162
5. Una Administración para la Sociedad de la Información y del Conocimiento	167
6. Una Administración para el desarrollo económico y el progreso social	170
APÉNDICE	174

INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas constituyen las herramientas de las que se dotan los Estados modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad del bienestar. Actúan, pues, como interfase entre el poder político y el mundo económico y entre aquél y la sociedad civil y, por ello, se ven afectadas por los cambios, reorientaciones o evoluciones que se producen en cualquiera de los extremos de esas relaciones.

Las sociedades avanzadas se caracterizan por estar sometidas a procesos de cambio permanentes y relativamente rápidos. Su nivel de apertura, su potencia comercial e industrial y el impacto sobre ellas de los adelantos científico-tecnológicos, de los procesos de innovación y del desarrollo de las industrias de la cultura explican ese estado de transformación continuada en el que se hallan instaladas.

Este dinamismo social, con sus nuevos planteamientos, sus nuevas exigencias y sus nuevas necesidades, alcanza a las Administraciones Públicas y requiere de ellas una adaptación permanente a esas condiciones ambientales evolutivas de cuyo grado de acierto dependerá, en buena medida, su propia legitimidad. Los procesos de reforma administrativa o, en un sentido más amplio, la mejora continua de la Administración no son otra cosa que mecanismos de acomodación activa de las estructuras, de los enfoques o de los modos de funcionamiento a esa cambiante realidad social y económica. El nuevo papel de la Administración requiere de un comportamiento proactivo antes que reactivo, en el que la conformación de una visión atinada de las grandes líneas de evolución de la realidad económica y social y la clarificación de las reglas de juego, que corresponde establecer a una Administración moderna, han de formar parte, necesariamente, de esa proactividad.

Todos los países de nuestro entorno económico y cultural están implicados, en mayor o menor extensión, en procesos de modernización de sus Administraciones Públicas y en el desarrollo de actuaciones sucesivas sobre un subsistema que precisa optimizar su rendimiento y servir mejor a una sociedad que cambia su problemática y modifica sus necesidades.

Las nuevas exigencias que plantea un panorama económico más abierto, más dinámico y más competitivo están requiriendo el desarrollo de políticas integrales que aborden la resolución de los problemas tomando en consideración las diferentes esferas competenciales de los distintos niveles de Administración y los diferentes ámbitos público, privado y social; y contribuyan a la mejora del funcionamiento del sistema económico potenciando al máximo las aportaciones positivas, minimizando las interferencias negativas y estimulando las sinergias. En este contexto, el papel de las Administraciones Públicas se renueva y aumentan las expectativas respecto de la incidencia de sus actuaciones sobre el progreso económico de España y sus Comunidades Autónomas.

Por otra parte, el sistema social evoluciona hacia un mayor grado de madurez y hacia una mayor complejidad. Las demandas de los ciudadanos,

habitados a operar cotidianamente en entornos sometidos a los mecanismos del mercado -y, por ende, sensibles al discurso de la calidad y de la atención al cliente-, se orientan en el sentido de equilibrar sus expectativas razonables con respecto al sector público hasta igualarlas con las del sector privado, lo que sitúa, necesariamente, a la Administración en el punto de mira de la mejora continua.

Pero no sólo se trata de satisfacer los intereses individuales de los ciudadanos; las Administraciones se enfrentan con el reto de conciliar, de un modo eficaz y eficiente, la satisfacción de los derechos individuales con la atención a los intereses colectivos; de promover la cohesión social y ejecutar las políticas públicas, justamente, en un momento histórico en el que la globalización y la proliferación de entramados transnacionales de personas y de organizaciones trasladan a la Administración responsabilidades acrecentadas, para evitar la aparición de graves fracturas en el tejido social y paliar los efectos perversos que la dinámica globalizadora puede ejercer sobre la vida colectiva.

A esa tensión centrífuga –que es característica de los mecanismos propios de la globalización- se añaden, en nuestro país, los avances hacia la configuración efectiva del Estado Autonómico -previsto en la Constitución de 1978- los compromisos derivados del Pacto Local y el consiguiente impulso descentralizador de ambos movimientos, para definir un panorama nuevo, mucho más rico y complejo que el del pasado, en el cual se espera que la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas actúe como elemento cohesionador.

En los albores de un nuevo milenio, las organizaciones mejoran su funcionamiento y avanzan en la calidad de los bienes que generan, o de los servicios que prestan, de la mano de la revalorización del papel que desempeñan tanto las personas como el conocimiento en el logro de la misión de la organización y en la consecución de sus objetivos. Ambos factores resultan críticos para el progreso de cualquier organización.

Por la naturaleza de su actividad y por su propia finalidad, las Administraciones Públicas tampoco constituyen en esto una excepción, sino que han de orientar sus actuaciones internas y externas, en la gestión de las personas y en la gestión del conocimiento, de conformidad con ciertos principios generales que faciliten su adaptación a las exigencias de los nuevos tiempos y definan una orientación clara sobre el medio plazo.

Con las peculiaridades asociadas a cada tradición histórica y cultural, y con los matices propios de cada opción política, lo cierto es que existe un amplio consenso entre países diferentes, y entre gobiernos de distinto signo en un mismo país, a la hora de definir un marco de referencia, un paradigma común, que sirva de matriz para la concepción y el desarrollo de políticas en materia de reforma y de modernización de las Administraciones Públicas. Esta convergencia múltiple constituye un aval que valida la necesidad de impulsar estos procesos, dota de consistencia a los diagnósticos y otorga seguridad a la orientación de las diferentes políticas y objetivos de la reforma administrativa.

El presente Libro Blanco se suma a esa corriente internacional, contempla la especificidad de la problemática española y refuerza una orientación centrada y reformista de la acción de gobierno. Por ello, constituye una aproximación básica para el logro de una Administración moderna, dinámica y dedicada a su fin primordial: mejorar la atención y el servicio a los ciudadanos.

Este Libro Blanco ha sido objeto de un profundo debate en el interior de la Administración y entre todos los sectores implicados. Se han organizado varias mesas redondas, sobre los temas fundamentales contenidos en el Libro, en donde han participado funcionarios, sindicatos, asociaciones profesionales, organizaciones de usuarios, expertos de empresas privadas, organismos públicos, Consejeros de Comunidades Autónomas, representantes de Ayuntamientos, expertos internacionales, etc. También se ha desarrollado una intensa jornada de estudio sobre todos los materiales del Libro en la Universidad Carlos III, en la que efectuaron sus valiosas

aportaciones Catedráticos de Derecho Administrativo de diversas Universidades españolas.

Todo ello ha permitido contar con un Libro Blanco que recoge una pluralidad de apreciaciones y puntos de vista, y que presenta unas propuestas de acción depuradas por este rico contraste al que ha ido sometiéndose, que ha permitido cristalizar un documento de consenso y de amplia aplicabilidad.

En su primera parte, y bajo el título genérico de “Los desafíos”, se pretende mostrar una visión global del nuevo contexto en el que han de operar las Administraciones Públicas y de los retos que le acompañan, cuyo origen se sitúa tanto fuera como dentro del propio sistema administrativo. La orientación hacia una mayor receptividad de la Administración frente a los ciudadanos y a sus necesidades particulares; la revalorización de la participación de éstos en la conducción de la *res publica*; las exigencias de adaptabilidad a un entorno dinámico y complejo; el impacto de las tecnologías de la información y de las comunicaciones; la implicación de los empleados públicos como requisito imprescindible para hacer posible el avance; y la necesidad de acomodación de las Administraciones al nuevo marco de distribución territorial de competencias dan contenido a ese marco de referencia para el desarrollo de una acción efectiva.

En su segunda parte, se presenta un conjunto de políticas, estrategias y medidas necesarias para asumir los desafíos e impulsar, decididamente, la modernización de las Administraciones Públicas, cuyos objetivos generales son los siguientes:

- Promover la gestión de calidad en las Administraciones Públicas
- Mejorar la atención a los ciudadanos y establecer un sistema integral de comunicación con la Administración
- Definir una nueva política de dirección y desarrollo de las personas
- Configurar una organización flexible y eficaz
- Integrar la Administración Pública en la Sociedad de la Información y del Conocimiento
- Favorecer la competitividad del sistema económico y hacer sostenible el progreso

Aun cuando se muestran de forma independiente, el desarrollo de estas políticas requiere de una voluntad integradora de modo que se promueva el refuerzo mutuo de las acciones vinculadas a cada una de ellas y se facilite su complementación. Así, las políticas orientadas a mejorar la atención a los ciudadanos no pueden concebirse al margen de las de personal; ni éstas de espaldas a las propiamente organizativas; ni ninguna de las anteriores pueden ejecutarse correctamente sin recurrir al enorme potencial de progreso que para las Administraciones públicas está contenido en las tecnologías de la información y de las comunicaciones, las cuales, a su vez, definen un nuevo panorama en el que desarrollar, con mayor facilidad, las políticas de cooperación entre los diferentes niveles de Administración.

Finalmente, en la tercera parte, se exponen los compromisos de renovación en el ámbito de la Administración General del Estado, así como las actuaciones para favorecer la mejora por parte del resto de las Administraciones Públicas mediante la colaboración, desde el respeto a las diferentes esferas de competencia –autonómica y local- y con el propósito de lograr la máxima coherencia posible en ese movimiento decidido de reforma y modernización, compatible con la organización territorial del Estado y con su entramado competencial.