

Arenilla, M. (Dir.) (2011): *Crisis y reforma de la Administración pública*, Oleiros: Netbiblo, p.574.



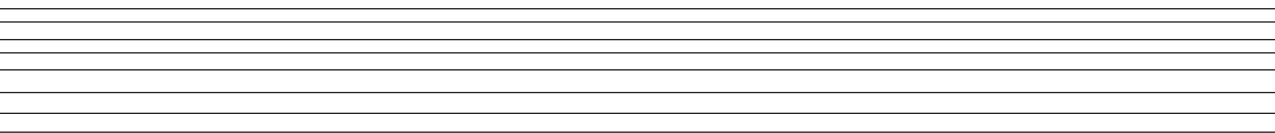
Director

Manuel Arenilla Sáez

Crisis y reforma de la Administración Pública

netbiblo

Crisis y reforma de la Administración Pública



Crisis y reforma de la Administración Pública

Director

Manuel Arenilla Sáez

netbiblo
www.netbiblo.com

CRISIS Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

QR code es una marca registrada por Denso Wave, inc.

DERECHOS RESERVADOS 2011, respecto a la primera edición en español, por
© Netbiblo, S. L.

netbiblo

www.netbiblo.com

NETBIBLO, S. L.

C/ Rafael Alberti, 6 bajo izq.

Sta. Cristina 15172 Oleiros (La Coruña) – Spain

Tlf: +34 981 91 55 00 • Fax: +34 981 91 55 11

www.netbiblo.com

editorial@netbiblo.com

Miembro del Foro Europeo de Editores

ISBN: 978-84-9745-516-9

Depósito Legal: C-1138-2011

Directora Editorial: Cristina Seco López

Editora: Paola Paz Otero

Producción Editorial: Gesbiblo, S. L.

Impreso en España – Printed in Spain

A José Vilas Nogueira

Manuel Arenilla Sáez es Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid desde 1987, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos desde 2005 y Administrador Civil del Estado, en excedencia, desde 1985. Ha sido director del departamento de Derecho público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, consejero del Gobierno de La Rioja entre 1995 y 2002 y vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. En la actualidad es miembro del Consejo Director de la Ciudad de Madrid y director del Máster en Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Sus publicaciones e investigaciones se centran en: modernización administrativa, procesos de descentralización, reforma del Estado, gestión del riesgo, participación ciudadana, función pública y gobernanza.

Ricardo García Vegas es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Fermín Toro (Venezuela), candidato al título de Doctor en Gobierno, Administración y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (España) y Especialista en Gerencia Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA, Venezuela). Ha tenido experiencia directiva en gobiernos locales, ha realizado labores de docencia universitaria como profesor contratado en la Universidad Fermín Toro y ha participado en proyectos de consultoría con diversos gobiernos autonómicos y locales de España. Desde el año 2007 es investigador en el Departamento de Derecho público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, centrado en temas como gobiernos locales y participación ciudadana, análisis de políticas públicas, gestión de riesgo y modernización de la Administración Pública.

Pedro Luis Pérez Guerrero es Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid desde 2005 y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Actualmente es Jefe de Servicio de Relaciones con la Unión Europea en la Dirección General de Inmigración, del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Es profesor asociado en la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado diversas investigaciones y publicaciones relacionadas con el gobierno local, la calidad de los servicios públicos y la participación ciudadana.

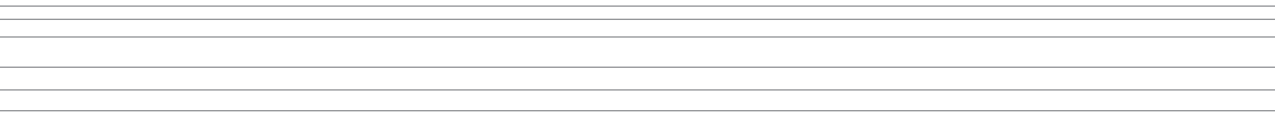
Ana Polo Sánchez es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada y Máster en Gobernabilidad y gestión pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Ha participado en varios estudios de diferentes consultoras. Actualmente es la responsable de la asistencia técnica del Centro de Buena Administración en la Junta de Castilla y León, colaborando con la Escuela de Administración Pública de Castilla y León en temas relacionados con gestión pública.

Juan Carlos Redondo Lebrero es licenciado en Ciencias Políticas en las especialidades de Ciencia de la Administración y Estudios Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid desde 1994. Ha sido investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración en procesos de análisis, descripción y valoración de puestos de trabajo. Desde 1997 es formador de empleados de las Administraciones Públicas, en materia de gestión presupuestaria, recursos humanos y administración de personal en las Administraciones Públicas, así como de calidad en el ámbito público. Su labor de consultoría se extiende a la elaboración de cuadros de mando, reforma de procedimientos y modernización y calidad administrativa. Desde 2006 forma parte del equipo investigador de la Universidad Rey Juan Carlos en materia de calidad de los servicios públicos, participación ciudadana, presupuestos participativos y gobernanza.

José Manuel Ruano de la Fuente es Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid desde 1995. Actualmente imparte docencia como profesor titular de Universidad en los estudios de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid en el área de Ciencia Política y de la Administración, y ha impartido docencia en diferentes universidades europeas y americanas. Durante años ha participado en numerosas misiones internacionales de reforma del Estado en Europa oriental, Asia y América Latina, en las que ha trabajado para la Unión Europea, el Banco Mundial, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España y la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia. Sus principales líneas de investigación son el gobierno local y las políticas públicas, los procesos de descentralización y la reforma del Estado.

Jesús Ruiz Tutor es licenciado en Veterinaria por la Universidad de Zaragoza desde 1979. Fue Director General de Calidad Ambiental y Autoridad Medioambiental del Gobierno de La Rioja desde el año 1997 hasta el año 2003, vocal del Pleno del Consejo Nacional del Clima en 2002 y responsable técnico de apoyo de la Red de Autoridades Medioambientales hasta 2008. Ha sido Presidente del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja desde 1998 hasta 2003. Desde ese mismo año es Jefe de Servicio de Integración Ambiental del Gobierno de La Rioja con las funciones de planificación hidráulica, atmósfera y cambio climático; gestor técnico de la reserva de la biosfera de los valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama; y concejal del Ayuntamiento de Logroño dedicado a los temas de urbanismo y medio ambiente desde el año 2007.

Enrique Silvestre Catalán es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid desde 1991 y funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado desde 1994. Ha sido Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Autónomo, Administraciones Públicas y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja de 1997 a 1999. En la Administración General del Estado ha ocupado, entre otros, los puestos de Subdirector General Adjunto del Secretariado del Gobierno en el Ministerio de la Presidencia, Vicesecretario General del Consejo de Coordinación Universitaria, Director de la Agencia Nacional Erasmus, Subdirector General de Coordinación Universitaria y Vocal Asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial en el Ministerio de Política Territorial, para desempeñar las funciones de Gestor del primer Fondo Estatal de Inversión. En la actualidad desempeña el puesto de Subdirector General del Profesorado e Innovación Docente en el Ministerio de Educación.



El libro que tiene el lector entre sus manos no responde a una urgencia oportunista por las medidas que se vienen tomando en los últimos años en las distintas Administraciones española y de los países de nuestro entorno. Su gestación se remonta a hace casi tres años cuando los autores recibieron el encargo de realizar un plan de calidad y transparencia para una comunidad autónoma, que no es ninguna de las dos que se estudian en el libro. A esa investigación se sumaron los proyectos de investigación “Riesgos, análisis, gestión y aplicaciones”, de la Comunidad de Madrid (S2009/ESP-1685), y “Modelos y alternativas de carrera en la universidad española. Un estudio desde los riesgos actuales del Sistema universitario” (MACUE), convocatoria de Estudios y Análisis (Orden EDU/1372/2010, de 28 de mayo), que han orientado de manera decisiva el enfoque de este libro.

El origen ha determinado en buena parte el resultado, ya que el contenido se ha ceñido al índice habitual de los planes de calidad en nuestro país al que se han añadido algunas novedades. Esto explica que no haya una reflexión específica sobre los recursos humanos, ni sobre el diseño orgánico, ni sobre los medios presupuestarios y financieros, ni tampoco sobre los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación. Estos factores no suelen contemplarse, al menos en profundidad, en los planes de reforma y modernización de las administraciones públicas españolas actuales, lo que muestra su alcance y puede explicar la debilidad de los resultados de casi todos ellos. Los recursos humanos se abordan en momentos de cambio normativo como el actual; el diseño orgánico en la urgencia de la renovación o de las crisis de los gobiernos; el presupuestario y financiero, en su modalidad de recorte lineal, en situaciones de crisis como la actual; y los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación suelen tener desde hace unos años un tratamiento diferenciado en sus propios planes estratégicos. De esta manera tenemos la primera conclusión de este libro: la falta de tratamiento integral de las reformas administrativas en España.

Cabe preguntarse entonces cuál es el contenido básico de los planes de reforma. La respuesta es una mezcla de propuestas de modificación de la cultura administrativa, de los procedimientos de gestión y de mejoras en la atención al ciudadano soportadas en las nuevas tecnologías. Se responde así a la tendencia de las últimas dos décadas de simplificar la gestión administrativa, buscar la aceptación del ciudadano, motivar a los empleados públicos y hacer un uso intensivo de las tecnologías.

Aunque el propósito inicial fue tratar el enfoque de calidad de una manera diferenciada, ya que sobre él giran numerosos planes de modernización, los autores decidimos que la calidad se abordaría de manera transversal y como tal aparece en distintos capítulos: en el marco teórico, en la descripción del proceso modernizador de las administraciones públicas seleccionadas, en la descripción detallada del marco normativo y, de forma más concreta, en los capítulos de la e-Administración y de calidad y atención al ciudadano.

Para que el estudio no se quedara en una relación resumida del estado de la modernización, los autores decidimos abordar el estudio detallado de dos casos. Andalucía y Castilla y León suman casi once millones de habitantes y más del 35% de la superficie de España, incluyen 17 provincias y 3.019 municipios y un total de 345.000 empleados públicos. Estas cifras muestran por sí solas el interés en estudiar estas dos grandes administraciones públicas. A ello hay que sumar el hecho de que los procesos modernizadores de ambas comunidades autónomas han seguido principios e itinerarios distintos, aunque presentan también importantes rasgos comunes al pertenecer a un mismo sistema administrativo estatal. Todo ello hace que sea de gran interés estudiar estos casos a partir de los datos suministrados por ambas Administraciones y los elaborados por los autores. Es indudable que se trata de dos Administraciones representativas en el conjunto español de las que se pueden extraer unas cuantas principios de buena Administración.

Desde un principio entendimos que no era suficiente ofrecer un conjunto de buenas prácticas en cada apartado derivadas del estudio comparado nacional e internacional, ni realizar un diagnóstico de las administraciones señaladas dentro del contexto español y europeo. De esta manera el libro comienza con un capítulo extenso de Manuel Arenilla Sáez en el que se hace un repaso crítico de las principales corrientes teóricas sobre la Administración Pública de las últimas décadas. Así se recoge el enfoque de la Administración burocrática o “vieja Administración Pública”, las corrientes eficientistas agrupadas en la denominación Nueva Gestión Pública y la más reciente de la gobernanza. La intención no es resumirlas, sino mostrar lo que tienen aprovechable para elaborar una Teoría de la Administración Pública que pueda abordar y resolver los principales problemas que tienen hoy en día nuestras administraciones. Lo que se mantiene es que las corrientes eficientistas dominantes en el discurso y los hechos de muchas administraciones son claramente insuficientes para ofrecer un pensamiento coherente sobre el servicio público que sea útil a la Administración como institución y a sus integrantes. Son innegables e irrenunciables sus aportaciones destinadas a que la Administración se encamine a la eficiencia en su gestión. Sin embargo, estas corrientes no han servido para aumentar la aceptación ciudadana y mejorar la legitimidad de la Administración Pública. Es preciso reorientar la reforma de la Administración comenzando por una reflexión profunda sobre su misión. A tal fin se ofrecen unas bases teóricas de discusión en las que habrá que profundizar en estudios posteriores.

El segundo capítulo elaborado por Manuel Arenilla Sáez y Ana Polo Sánchez trata sobre el proceso modernizador en las administraciones de las comunidades autónomas de los casos seleccionados. En él se estudian las bases teóricas de los procesos de

modernización de dichas administraciones, las etapas seguidas por cada una de ellas y sus principales aportaciones en materia de calidad y de eficacia.

Nos pareció necesario situar el estudio en el contexto normativo de la modernización en España. La tarea ha correspondido a Enrique Silvestre Catalán que estudia el marco normativo de ambas comunidades autónomas y del conjunto del Estado desde 1980. El resultado es el estado formal de la cuestión en nuestro país en materia de innovación, modernización, calidad y Administración electrónica. No se puede decir que haya administraciones más originales que otras y sí que existe una amplia coincidencia en las soluciones. El capítulo concluye con una serie de propuestas.

El cuarto capítulo ha sido elaborado por Ricardo García Vegas y analiza las tendencias y las buenas prácticas en e-Administración. En él se aborda el significado actual de esta materia haciendo hincapié en la e-participación y la e-gobernanza. A continuación se estudia la situación de la Administración electrónica en España y en el mundo con especial referencia a las dos comunidades autónomas que son objeto de atención especial en el libro.

El quinto capítulo, de José Manuel Ruano de la Fuente, se adentra en los servicios de calidad y de atención al ciudadano. Así, estudia los sistemas de quejas y sugerencias y los casos de Andalucía y Castilla y León; los sistemas de evaluación de la calidad y su realidad en España y en estas dos administraciones; las experiencias españolas en la implantación de modelos de calidad en los que recoge ejemplos de buenas prácticas; termina con los procesos de implantación y seguimiento de las cartas de servicio, estudiando los dos casos señalados dentro del conjunto estatal y comparado.

El sexto capítulo requiere una breve justificación. Es inhabitual que en los planes de modernización o de calidad se aborde la eficiencia energética. Estas cuestiones son más propias de diagnósticos y de planificaciones del tipo Agenda 21, pero lo cierto es que la materia está pasando de su fomento en el ámbito privado a ser introducida con fuerza en la organización de la Administración Pública. La razón de no considerarse en los planes de reforma es que la materia no suele recaer orgánicamente en los departamentos responsables de la modernización. Esta justificación es la que ha llevado a dar un tratamiento distinto a la eficiencia energética del resto de los capítulos. Se ha presumido el desconocimiento de la materia por los responsables de la modernización administrativa, por lo que Manuel Arenilla Sáez y Jesús Ruiz Tutor han tratado de una manera completa el estado de la cuestión en la Administración Pública, tanto en las medidas que adopta para el fomento de esta política en el sector privado como en las mejores prácticas observadas en el panorama internacional y nacional, tratando, como en el resto de los capítulos, los casos de Andalucía y Castilla y León. El capítulo acaba con una serie de propuestas. Es evidente que la Administración debe predicar con el ejemplo en materia de eficiencia energética, no solo porque ella misma genera un consumo importante en esta materia, sino porque sus procedimientos y disposiciones tienen un importante impacto medioambiental en la sociedad.

El libro tiene muchos retos planteados y uno de los más importantes es ofrecer una línea clara de actuación en materia de ética, transparencia y participación. Se mantiene que la mejora en el rendimiento en las administraciones es condición necesaria para

que éstas se relegitimen, pero no es suficiente. Es imperativa la incorporación de medidas concretas que empoderen a los ciudadanos y que transformen el actual estilo de gobernar. El capítulo es extenso y complejo y está redactado por Manuel Arenilla Sáez y Juan Carlos Redondo Redondo. Los autores han optado por una metodología menos académica con el fin de exponer sintéticamente la enorme cantidad de material manejado, aunque no se ha renunciado a exponer de forma rigurosa las grandes cuestiones abiertas en cada una de las materias consideradas. El capítulo trata de llamar la atención sobre el hecho de que es imprescindible abordar con decisión este claro campo de ganancia política y administrativa. Para ello se expone con detalle la posición de los organismos internacionales, la legislación española vigente y comparada, la teoría política y jurídica sobre la transparencia y también sobre la ética y la participación. En cada una de las materias se contempla la situación de Andalucía y Castilla y León.

Para tratar de evitar las inercias de la cultura burocrática española, tan poco proclive a la transparencia y a la participación, se ofrece un estudio comparado en materia de cartas del ciudadano y de códigos de buen gobierno que abarca experiencias subnacionales y nacionales, tanto españolas como europeas e internacionales. También se ofrece una comparación de la política participativa de Andalucía y Castilla y León con las comunidades autónomas que han otorgado una relevancia institucional y orgánica a esta materia. La conclusión para el lector será obvia: en materia de transparencia, participación y refuerzo ético queda mucho camino por recorrer, pero se encuentra bien señalado y jalonado de éxitos.

Los dos últimos capítulos también representan una novedad en el tratamiento de la gestión pública y de los planes de modernización. Se escribe mucho de la necesidad de acercar la Administración a los ciudadanos, de la ventanilla única o de las oficinas integradas, pero lo cierto es que no se han efectuado estudios teóricos recientes sobre la presencia de los servicios de atención al ciudadano en el territorio. Pedro Pérez Guerrero realiza una investigación original en dos capítulos sobre el análisis territorial de los servicios de información y atención al ciudadano de las administraciones de las comunidades autónomas de Andalucía y Castilla y León. La tesis de fondo es que el territorio se relaciona directamente con la prestación de los servicios públicos y la cohesión social. Por otra parte, la lejanía de los servicios genera un problema de accesibilidad, que repercute negativamente en la equidad y en la cohesión social. En ambas comunidades estudia la localización territorial, esto es, el grado de accesibilidad que tienen los ciudadanos a los servicios ofrecidos por las oficinas de información y atención y el grado de cobertura que poseen éstas en relación con el territorio de la comunidad. En los dos casos finaliza con una serie de conclusiones.

El libro termina con una amplia Bibliografía que recoge las referencias del texto y la documentación y fuentes manejadas.

En el apartado de agradecimientos, el resto de los autores queremos agradecer la labor de apoyo que han realizado para todos nosotros Ana Polo Sánchez y, especialmente, Ricardo García Vegas.

Manuel Arenilla Sáez

Madrid, 17 de mayo de 2011

1. Marco teórico actual de la Administración Pública	
1.1. Introducción	1
1.2. Bases del Estado democrático desde la teoría clásica	5
1.2.1. Libertad e igualdad en la democracia directa y los primeros republicanos	5
1.2.2. Actualidad de la democracia directa	7
1.2.3. Libertad e igualdad en la democracia liberal.....	9
1.2.4. Desgaste de la democracia liberal y propuestas para su fortalecimiento	11
1.3. Qué Administración Pública.....	15
1.3.1. Crisis de la Administración Pública	15
1.3.2. Sentido político de la Administración.....	18
1.3.3. Singularidad de la Administración: El ejercicio del poder público.....	19
1.3.4. Transmisión de valores	20
1.3.5. Resultados de la gestión pública y legitimidad institucional	21
1.3.6. Naturaleza y alcance de los procesos modernizadores	22
1.4. Aproximación clásica y de la NGP a la Administración Pública.....	23
1.4.1. Administración Pública clásica	24
1.4.1.1. Elementos caracterizadores	24
1.4.1.2. Limitaciones	25
1.4.2. Nueva Gestión Pública.....	27
1.4.2.1. Fundamentos de la NGP	27
1.4.2.2. Eficiencia económica vs. eficacia jurídica	32
1.4.2.3. Enfoque de la calidad.....	35
1.4.2.4. Críticas a la NGP.....	38
1.4.2.5. Limitaciones para desarrollar la NGP	43
1.4.3. Efectos de la NGP en la Administración española	45
1.4.3.1. Límites culturales de la Administración.....	45
1.4.3.2. Modernización y NGP en España.....	47

1.5. Revisión de los principios de la NGP	57
1.5.1. Centralidad del concepto de ciudadano	57
1.5.2. Eficiencia social de los ingresos y gastos públicos.....	59
1.5.3. Una función pública receptiva y flexible	61
1.5.3.1. Motivación y servicio público	61
1.5.3.2. Función pública, función política e inamovilidad.....	63
1.5.4. De la reducción del Estado a su necesaria fortaleza.....	65
1.5.4.1. Crisis de la institución del Estado.....	65
1.5.4.2. Necesidad de un Estado fuerte.....	68
1.6. Gobernanza y Administración Pública	72
1.6.1. Limitación del Estado y del individuo no organizado	72
1.6.2. Limitaciones y aportaciones de la gobernanza	74
1.7. Riesgo y cambio en la Administración Pública	78
1.7.1. Riesgo	78
1.7.2. Indicios del riesgo en la Administración	81
1.7.3. Refuerzo cultural del ángulo muerto de visión	84
1.7.4. Ganancia en el riesgo de los responsables de la Administración Pública	85
1.7.4.1. Riesgo específico.....	85
1.7.4.2. Ganancia, pérdida y estrategias ante el riesgo de los responsables políticos.....	87
1.7.5. Ahondando en el riesgo por la eficacia.....	93
1.7.6. Estrategias para superar o no caer en el riesgo sistémico	96
1.7.6.1. Principios: Precaución, prevención y evaluación de riesgos	96
1.7.6.2. Gestión del riesgo	99
1.7.7. Referentes ciudadanos para superar los URS.....	100
1.8. Hacia una nueva teoría de la Administración Pública.....	102
1.8.1. Ciudadanía corresponsable.....	104
1.8.2. Reorientación de la gestión pública hacia la buena Administración.....	107
1.8.3. Visión sistémica de la Administración Pública.....	110
1.8.4. Bien común e interés público	112
1.8.5. Ética.....	114
1.8.6. Responsabilidad.....	117
1.8.7. Transparencia	120
1.8.8. Participación	122
1.8.8.1. Consideraciones teóricas.....	122
1.8.8.2. Alcance y límites de la participación ciudadana.....	124
1.8.9. Servicio a los ciudadanos	127
1.8.9.1. Presentación del tema	127
1.8.9.2. Situación del ciudadano	128
1.8.9.3. Un nuevo ciudadano	129
1.9. Lecciones aprendidas sobre gestión pública.....	132
1.9.1. Administración y gobernanza	132
1.9.2. Fines y valores de la gestión pública	134
1.9.3. Reflexión sobre los medios.....	135

2.	Proceso modernizador de la Administración. Las comunidades autónomas de Andalucía y Castilla y León	
2.1.	Marco teórico de la modernización.....	139
2.1.1.	Legitimación de la Administración a través de la modernización.....	139
2.1.2.	Bases teóricas y técnicas de los procesos modernizadores.....	140
2.1.3.	Modernización y equilibrio organizativo	141
2.1.3.1.	Algunas resistencias al cambio	142
2.1.3.2.	Algunas estrategias de ganancia	143
2.2.	Etapas de la modernización.....	145
2.2.1.	Institucionalización de la Administración autonómica	145
2.2.2.	Primeros intentos de modernización.....	147
2.2.3.	Adaptación a las grandes transferencias	149
2.2.4.	e-Administración	154
2.3.	Principales aportaciones de calidad y eficacia.....	159
2.3.1.	El ciudadano como eje central	159
2.3.2.	La calidad como derecho	160
3.	Marco normativo de la modernización española y de las administraciones públicas de las comunidades autónomas de Andalucía y Castilla y León	
3.1.	Introducción.....	163
3.2.	Proceso de institucionalización de las estructuras autonómicas: 1980-1990.....	165
3.2.1.	Comunidades autónomas y desarrollo normativo del autogobierno	165
3.2.2.	Emulación estatal y regulación administrativa.....	169
3.3.	Crisis del modelo y primeros intentos de modernización: 1990-2000	172
3.3.1.	1990-1996: Fin de la primera etapa de transferencias	172
3.3.1.1.	Primeros planes de modernización	172
3.3.1.2.	Normas estatales y autonómicas.....	174
3.3.2.	1996-2000: Adaptación a una nueva realidad. Las comunidades autónomas reciben la gestión de los grandes servicios públicos	176
3.3.2.1.	Desarrollo normativo del Estado	177
3.3.2.2.	Modernización de las administraciones autonómicas	178
3.4.	2000-2008: El gran salto. La e-Administración	181
3.4.1.	Impulso de la Unión Europea	181
3.4.2.	La e-Administración en la Administración General del Estado ...	182
3.4.3.	La e-Administración en las comunidades autónomas.....	188
3.4.4.	Conclusiones y propuestas. Nuevos desarrollos en el marco de nuevos principios.....	196

4.	Tendencias y buenas prácticas en e-Administración	201
4.1.	e-Administración: Evolución y situación actual	201
4.1.1.	Prestación de servicios públicos	203
4.1.2.	Extensión de los procesos democráticos	205
4.1.3.	Fomento de la gobernanza electrónica	207
4.2.	Estado de situación de la Administración electrónica en España y en el mundo	207
4.2.1.	Marco internacional	207
4.2.2.	Marco europeo de la Administración electrónica: Planes e iniciativas	208
4.2.3.	Marco español: Planes e iniciativas	211
4.3.	Casos de estudio	213
4.3.1.	Variables para la descripción de los casos	213
4.4.	Comunidad de Andalucía	214
4.4.1.	Evolución de la sociedad de la información: Personas y empresas	214
4.4.2.	Marco institucional	218
4.4.2.1.	Planes e iniciativas autonómicas	218
4.4.2.2.	Estructura orgánica	221
4.4.3.	Contenidos y ofertas de servicios	222
4.4.4.	Participación electrónica (e-participación)	223
4.5.	Comunidad de Castilla y León	225
4.5.1.	Evolución de la sociedad de la información: Personas y empresas	225
4.5.2.	Marco institucional	229
4.5.2.1.	Planes e iniciativas autonómicas	229
4.5.2.2.	Estructura orgánica	232
4.5.3.	Contenidos y oferta de servicios	233
4.5.4.	Participación electrónica	236
4.6.	Conclusiones	238
5.	Calidad y atención al ciudadano	
5.1.	Diseño de sistema de quejas y sugerencias	241
5.2.	Sistema de quejas y sugerencias de la Comunidad de Castilla y León	244
5.3.	Sistema de quejas y sugerencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía	250
5.4.	Definición de las bases de un Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos	250
5.4.1.	Instrumentos para la evaluación de la calidad	250
5.4.2.	Evaluación de la calidad en su contexto autonómico	253
5.4.3.	Evaluación de la calidad en la Comunidad de Castilla y León	254
5.4.4.	Evaluación de la calidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía	255
5.4.5.	Experiencias en otras comunidades autónomas	259

5.5. Experiencias españolas en la implantación de modelos de calidad	263
5.5.1. Administración General del Estado.....	263
5.5.2. Tendencia en las comunidades autónomas.....	265
5.5.3. Ejemplos de buenas prácticas.....	267
5.6. Procesos de implantación y seguimiento de las cartas de servicios.....	270
5.6.1. Cartas de servicios como instrumento de mejora.....	270
5.6.2. Origen y difusión de las cartas de servicios en perspectiva comparada.....	272
5.6.3. Cartas de servicios en Castilla y León.....	276
5.6.4. Cartas de servicios en Andalucía	278
6. Eficiencia energética en la Administración Pública	287
6.1. Consideraciones generales	287
6.2. Estado de la eficiencia energética en la Administración	289
6.2.1. Repaso a la política energética actual	289
6.2.2. Experiencias internacionales	295
6.2.2.1. Agencia Internacional del Medio Ambiente para los Gobiernos Locales	296
6.2.2.2. Buenas prácticas en el entorno europeo	299
6.2.3. Casos españoles.....	302
6.2.4. Conclusiones	312
6.3. Estrategias sobre eficiencia energética en la Administración española.....	313
6.3.1. Introducción	313
6.3.2. Marco de referencia.....	314
6.3.2.1. Estrategia española de ahorro y eficiencia energética en España para el periodo 2004-2012.....	314
6.3.2.2. Plan de Acción de ahorro y eficiencia energética 2008-2012.....	316
6.3.2.3. Ley de Economía Sostenible.....	318
6.3.2.4. Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética 2007-2013....	319
6.3.2.5. Plan de Innovación y Modernización de Andalucía (PIMA)	321
6.3.2.6. Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación 2007-2013.....	322
6.3.2.7. Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010	323
6.3.2.8. Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013	324
6.3.2.9. Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012: Programa de Mitigación (PAAC)	324
6.3.2.10. Plan de Ahorro y Eficiencia Energética de Castilla y León 2008-2012	325
6.3.2.11. Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible de Castilla y León 2009-2014	326
6.3.2.12. Estrategia Regional contra el Cambio Climático 2009-2012-2020	327
6.3.2.13. Ley de Contaminación Lumínica y de Fomento del Ahorro Energético de Castilla y León.....	328

6.3.3.	Diagnóstico de la Comunidad Autónoma de Andalucía	329
6.3.3.1.	Competencias y funciones de la Administración autonómica en eficiencia energética.....	329
6.3.3.2.	Órganos dependientes de la Administración relacionados con la energía.....	331
6.3.3.3.	Actuaciones en eficiencia energética más importantes que desarrolla la Comunidad Autónoma de Andalucía.....	333
6.3.4.	Diagnóstico de la Comunidad de Castilla y León.....	338
6.3.4.1.	Competencias y funciones de la Administración autonómica en eficiencia energética	338
6.3.4.2.	Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León (EREN)	339
6.3.4.3.	Actuaciones en eficiencia energética más importantes que desarrolla la Comunidad de Castilla y León	340
6.4.	Conclusiones y propuestas.....	344
6.4.1.	Conclusiones.....	344
6.4.2.	Propuestas	347
7.	Ética, transparencia y participación	
7.1.	Introducción.....	349
7.2.	Ética y transparencia	351
7.2.1.	Ética y democracia de calidad	351
7.2.2.	Planteamiento teórico-político de la ética en la Administración Pública	352
7.2.3.	Significados de la transparencia.....	355
7.2.4.	Codificación de la transparencia.....	357
7.2.5.	Nuevo papel de la Administración desde la ética pública.....	358
7.2.6.	Transparencia. Su tratamiento jurídico	359
7.2.7.	Transparencia en España	361
7.2.7.1.	Administración General del Estado.....	362
7.2.7.2.	Comunidad de Galicia: Ley de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública gallega	362
7.2.7.3.	Comunitat Valenciana: Carta de buenas prácticas.....	364
7.2.7.4.	Transparencia en la Comunidad de Castilla y León	364
7.2.7.5.	Ayuntamiento de Madrid: Código de buenas prácticas administrativas.....	366
7.3.	Participación ciudadana.....	366
7.3.1.	Consideraciones generales	366
7.3.2.	Instrumentos y modelos de participación ciudadana	369
7.3.3.	Administración, espacio para la participación ciudadana	373
7.3.4.	Indiferencia del ciudadano.....	376
7.3.5.	Revitalizar la implicación de los ciudadanos en las cuestiones públicas	381
7.3.6.	Régimen jurídico de la participación.....	382

7.3.7.	Participación ciudadana en las comunidades autónomas	385
7.3.8.	Otros análisis de casos: Consideraciones metodológicas.....	392
7.3.9.	Comunidad Autónoma de Andalucía	393
	7.3.9.1. Marco institucional	393
	7.3.9.2. Prácticas institucionalizadas de participación	395
7.3.10.	Comunidad Autónoma de Castilla y León.....	395
	7.3.10.1. Marco institucional	395
	7.3.10.2. Prácticas institucionalizadas de participación	397
7.3.11.	Conclusiones.....	398
7.4.	Cartas del ciudadano	399
7.4.1.	Evolución de los derechos	400
	7.4.1.1. Derechos de primera generación. Libertad	400
	7.4.1.2. Derechos de segunda generación. Igualdad	401
	7.4.1.3. Derechos de tercera generación. Solidaridad	403
	7.4.1.4. Derechos de cuarta generación. Ciencia y tecnología	404
7.4.2.	Cartas del ciudadano en perspectiva comparada	405
	7.4.2.1. Experiencias internacionales y nacionales. Tipología de cartas	408
	7.4.2.2. Cartas del ciudadano de marco macro	408
	7.4.2.3. Conclusiones de las cartas del ciudadano de marco macro.....	414
	7.4.2.4. Cartas del ciudadano de marco intermedio	415
	7.4.2.5. Cartas del ciudadano de marco intermedio sectoriales.....	421
	7.4.2.6. Catálogos de derechos en la Comunidad Autónoma de Andalucía	422
	7.4.2.7. Catálogos de derechos en la Comunidad de Castilla y León	424
	7.4.2.8. Conclusiones de las cartas del ciudadano de marco intermedio	432
7.5.	Códigos de buen gobierno	433
7.5.1.	Introducción	433
7.5.2.	Códigos de buen gobierno en el entorno empresarial privado	435
7.5.3.	Códigos de buen gobierno del entorno empresarial público.....	438
7.5.4.	Códigos de buen gobierno en las Administraciones Públicas	440
	7.5.4.1. Problemas de la elaboración de los códigos	440
	7.5.4.2. Vinculación jurídica de los códigos	440
	7.5.4.3. Contenidos de los códigos	442
7.5.5.	Códigos de buen gobierno en administraciones públicas extranjeras	444
	7.5.5.1. <i>Ministerial Code</i> (Reino Unido, 2010)	444
	7.5.5.2. <i>Values and Ethics Code for the Public Service</i> (Gobierno Federal de Canadá, 2003).....	445

7.5.5.3.	Protocolo <i>Supporting for decision-making structures & city representation roles</i> . Ayuntamiento de Melbourne (Australia, 2010)	446
7.5.5.4.	Código de buen gobierno del Ministerio de Educación y Cultura (Paraguay, 2006)	447
7.5.5.5.	<i>Codice di comportamento</i> de la Región Emilia-Romaña (Italia, 2004)	448
7.5.5.6.	<i>Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch</i> (EE. UU., 2002)	448
7.5.6.	Códigos de buen gobierno en administraciones públicas españolas	450
7.5.6.1.	Código de conducta del Estatuto Básico del Empleado Público (2007)	450
7.5.6.2.	Código de buen gobierno para miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado (2005)	452
7.5.6.3.	Manual de buenas prácticas políticas del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián (2005)	454
7.5.6.4.	Código de transparencia y buenas prácticas de la Administración de la Xunta de Galicia (2006).....	454
7.5.6.5.	Códigos de buen gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía	455
7.5.6.6.	Códigos de buen gobierno en la Comunidad de Castilla y León.....	457
7.5.7.	Conclusiones de los códigos de buen gobierno	458
8.	Análisis territorial de los servicios de información y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía	
8.1.	Introducción.....	473
8.2.	Marco de la dimensión territorial en la Administración de la Junta de Andalucía.....	475
8.2.1.	Marco jurídico de la dimensión territorial	475
8.2.2.	Dimensión territorial en el marco de la mejora de la calidad de los servicios públicos.....	476
8.3.	Red de oficinas estudiadas.....	477
8.3.1.	Convenio Marco de la red de oficinas integradas de atención al ciudadano.....	477
8.3.2.	Oficinas departamentales de las consejerías	480
8.3.3.	Posibilidad de implantar oficinas en zonas infraprovinciales.....	480
8.4.	Metodología empleada para el análisis del estudio territorial	482
8.4.1.	Cuestiones generales	482
8.4.2.	Variables objeto de estudio.....	482
8.4.2.1.	Análisis del grado de cobertura	482
8.4.2.2.	Distancia mínima a la oficina de atención	484

8.5. Análisis de las oficinas integradas de atención al ciudadano	485
8.5.1. Ámbito de población estudiada.....	485
8.5.2. Grado de cobertura de las oficinas de contacto con el ciudadano.....	487
8.5.2.1. Ratio de habitantes por oficina	487
8.5.2.2. Porcentaje de población con oficina.....	489
8.5.2.3. Número de oficinas en cada intervalo de población municipal	490
8.5.2.4. Porcentaje de cobertura en municipios de menos de 5.000 habitantes	491
8.5.2.5. Número de municipios con oficina dentro de los diez más poblados de la provincia.....	493
8.5.3. Distancia mínima a la oficina de atención.....	494
8.5.3.1. Distancia a la oficina más próxima.....	494
8.5.3.2. Distancia de los municipios de más de 5.000 habitantes a la capital de provincia.....	495
8.6. Conclusiones	496
9. Análisis territorial de los servicios de información y atención al ciudadano de la administración de la Comunidad de Castilla y León	
9.1. Introducción	499
9.2. Metodología empleada para el análisis.....	501
9.2.1. Cuestiones generales.....	501
9.2.2. Variables objeto de estudio.....	502
9.2.2.1. Análisis del grado de cobertura	502
9.2.2.2. Distancia mínima a la oficina de atención	503
9.3. Delimitación del objeto de estudio: Oficinas de Información y Atención Presencial de la Administración de la Comunidad de Castilla y León	505
9.3.1. Oficinas territoriales con información presencial.....	505
9.3.2. Oficinas generales y puntos de información y atención al ciudadano	506
9.3.3. Oficinas integradas de información y atención al ciudadano	507
9.3.3.1. Oficinas de contacto.....	507
9.3.3.2. Oficinas de información personalizada al ciudadano.....	508
9.3.3.3. Oficinas de gestión integral	509
9.3.4. Número de oficinas integradas.....	510
9.3.5. Ámbito territorial del estudio.....	510
9.3.5.1. Fijación de zonas geográficas de referencia.....	510
9.3.5.2. Estudio global y estudio de detalle	513
9.4. Estudio general del territorio de Castilla y León.....	513
9.4.1. Análisis del grado de cobertura	513
9.4.1.1. Ratio de habitantes por oficina	513
9.4.1.2. Existencia de oficina en la población de cabecera y en la segunda localidad de la zona estudiada	516

Contenido

9.4.1.3.	Porcentaje de población con oficina.....	517
9.4.1.4.	Tamaño de los municipios que se han adherido al convenio y porcentaje de población rural	519
9.4.2.	Distancia a la oficina más próxima	522
9.4.2.1.	Distancia a la Oficina de Información al Ciudadano o al Punto de Información y Atención al Ciudadano	522
9.4.2.2.	Distancia de los municipios de más de 1.000 habitantes a la localidad cabecera de partido.....	525
9.4.2.3.	Distancia a la oficina más próxima	526
9.4.3.	Combinación de variables: Análisis del grado de cobertura y alejamiento del servicio	527
9.4.3.1.	Porcentaje de población con oficina integrada en su municipio y alejamiento de las oficinas y puntos de información y atención al ciudadano	528
9.4.3.2.	Porcentaje de población con oficina integrada en su municipio y distancia al municipio de cabecera de la zona geográfica analizada	530
9.5.	Estudio de detalle: La provincia de León	531
9.5.1.	Análisis del grado de cobertura	531
9.5.1.1.	Ratio de población por oficina	531
9.5.1.2.	Porcentaje de población con oficina.....	533
9.5.1.3.	Tamaño de los municipios que se han adherido al convenio y porcentaje de población rural	533
9.5.2.	Distancia a la oficina más próxima. Provincia de León	535
9.5.2.1.	Distancia de la cabecera del partido judicial a la Oficina de Información al Ciudadano o al Punto de Información y Atención al Ciudadano	535
9.5.2.2.	Distancia de los municipios de más de 1.000 habitantes a la localidad cabecera de partido	536
9.5.2.3.	Existencia de oficina integrada en la localidad cabecera de partido y en la segunda localidad del partido judicial	537
9.5.2.4.	Distancia a la oficina más próxima	538
9.6.	Conclusiones	538

Bibliografía y documentación.....	541
-----------------------------------	-----

Anexos.....	571
-------------	-----