

Las fracasadas políticas de calidad en la Gestión Pública: el caso español

Miguel Anxo Bastos Boubeta - miguelanxo.bastos@usc.es

Javier Seijo Villamizar - seijo.javier@gmail.com

Departamento de Ciencia Política y de la Administración

Universidad de Santiago de Compostela

Galicia - España

Este artículo hace referencia a las reflexiones obtenidas a través de un proyecto de investigación más amplio que analiza las cartas de servicio en el contexto de la autonomía gallega (España). La investigación desarrolla un caso de estudio de esta política de gestión en particular, prestando especial atención a sus actores principales, tanto como los enfoques estratégicos y los diversos escenarios donde sus acciones se desarrollan. Además, trata de observar el proceso de elaboración y creación de normas y valores en los programas públicos que afectan a los ciudadanos / clientes en la prestación de servicios públicos. La observación de esta interacción fundamental la centramos en la capacidad de la Administración de Galicia en rediseñar y dar forma a las relaciones entre los proveedores de sus servicios públicos y usuarios.

Palabras clave: carta de servicios, clientes, usuarios, gestión pública, programas.

THE FAILED POLICIES OF QUALITY IN PUBLIC MANAGEMENT: THE SPANISH CASE

This article reflects on a wider research project addressed to analyze the Citizen's Charter in the context of the Galician Autonomy (Spain). The investigation intended to develop a case study of this particular public management policy by looking at the core actors involved, as well as their strategic approaches and the diverse scenarios where their actions are framed. Moreover, special attention is paid to the creation of norms and values within public services' programs that have a direct impact on citizens/clients. The observation of this fundamental interaction will focus on the ability of the Galician Administration to redesign and shape the relationship between public services' providers and users.

Keywords: citizen's charter, clients, users, public management, programs.

Presentación

Las siguientes páginas tratan de mostrar la formulación de una política de gestión bajo la denominación de Cartas de Servicios (CdS). Trataremos de observar este proceso de elaboración considerando tres propuestas abiertas al debate con la intención de formular una hipótesis de trabajo. Primero, si hoy podemos o no hablar de una emulación de las técnicas de gestión privada en los modelos de burocracias. Segundo, si se pueden operar soluciones gerenciales en la cultura administrativa a través de un nuevo enfoque o proceso de calidad en base a herramientas de gestión pública como las CdS. Tercero, si la política de gestión pública planteada desde la autonomía de Galicia, Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas (DGCEPP), en torno a las cartas de servicio, supone un aporte a la nueva gestión pública, permitiendo medir el grado de identificación social de ésta con aquella.

Finalmente, la hipótesis de trabajo se asienta en la clasificación de las políticas públicas elaboradas por Subirats (1998), y a través de la cual concluimos si a esta política le corresponde un carácter netamente simbólico o por el contrario se sustenta en otra dimensión taxonómica a través de la cual la organización trata de operar un cambio cultural.

Nuestra propuesta de estudio, por tanto, trata de llevar a cabo un análisis descriptivo de lo que sería una política en el marco de la administración de la comunidad autónoma de Galicia. En cualquier caso, la más amplia perspectiva analítica multidisciplinar juega el papel de soporte expositivo a la hipótesis y proceso descriptivo planteado.

Las CdS definidas en esta exposición como una política de gestión pública (Barzelay, 2001; 2003) son una herramienta producida a través de varios procesos contingentes y por ende un asunto más en la agenda de gobierno de la actual Administración Autónoma de Galicia (2005-2008). De una parte, es consecuencia del proceso de evolución del estado autonómico en su actualización organizativa hacia nuevos modelos de gestión pública, ya sea por medio del llamado proceso de reforma o modernización de las organizaciones públicas en el Estado español o, ya sea a través de la reingeniería, adaptación y emulación de nuevas fórmu-

las de organización administrativa, configuradoras de una identidad que trata de conformar una idiosincrasia exclusiva para las administraciones autonómicas. Es por tales razones que las CdS son una pieza clave de los procesos de reforma administrativa e implantación de la nueva gestión pública, un instrumento más definido en los modelos, instrumentos o herramientas de mejora organizacional, intrínsecamente caracterizados por una nueva retórica con respecto a los procesos burocráticos: mejora de la calidad, calidad de la gestión o gestión de la calidad (Seijo, 2008).

Una definición acertada para nuestra exposición es la que Muñoz (1999) defiende. Este autor sostiene que en ellas se recoge el catálogo de prestaciones de un servicio público en relación a su usuario, indicando varios aspectos que tomaremos como referencia en nuestro caso de estudio. En primer lugar, para Muñoz, el concepto de calidad en instrumentos de gestión como las CdS, tiende a acercarse más a la calidad producida que a la percibida. A pesar de esto considera que si una organización asume la finalidad de mejorar organizativamente sus servicios, tomando una perspectiva de mejora continua, ésta puede llegar a darnos una organización que trata de reducir la distancia entre calidad producida por el servicio y la percibida por sus usuarios.

Por el contrario las CdS, a través de sus distintos formatos normativos, mantienen el principio definidor de la correlación entre la calidad del servicio y las expectativas defendidas por sus usuarios. Así pues las CdS para Muñoz son una herramienta de gestión a través de la cual se tiende a “mejorar la calidad en todos los servicios públicos, aumentar las opciones del público, asegurar que todo el mundo conoce el tipo de servicio, asegurar que todos los ciudadanos saben lo que han de hacer si algo va mal”. (Muñoz, 1999: 217)

Desde otra perspectiva, Criado (2006) sostiene que las CdS son meras especificaciones de los servicios prestados en una organización, y no instrumentos que puedan ser invocados ante los tribunales, puesto que una vulneración de derechos en los usuarios de un servicio no conllevaría el ejercicio de sanciones de tipo jurídico-legal. A pesar de esto expresa sucintamente varios corolarios asumidos por el sector público en su implantación: a) sirven para establecer estándares de calidad en la gestión pública mediante indicadores o medidores del rendimiento público,

como el grado de satisfacción de las expectativas de los usuarios, b) su misión es tratar de mejorar la calidad de los servicios prestados y responsabilizar a la administración en los compromisos de calidad asumidos, c) es un instrumento útil para establecer un arquetipo de usuario en los servicios públicos así como una forma de publicitar los diferentes tipos de servicios públicos, y d) facilita el establecimiento de mecanismos de garantías permitiendo el ajuste, corrección y compensación en caso de incumplimientos de los compromisos de calidad de un servicio.

Las CdS son estrategias y documentos escritos orientados al aseguramiento de la calidad de los servicios públicos que concretan garantías para los ciudadanos en tanto usuarios, previendo mecanismos de subsanación o compensación en caso de no alcanzar los estándares prefijados (Criado, 2006: 5).

Estas definiciones nos permiten hablar de las CdS como un proceso ligado a las transformaciones producidas y asumidas en las funciones, atribuciones, y competencias de las organizaciones burocráticas, así como a los cambios generados por medio de políticas de gestión que nos permiten valorar y medir el nivel de eficiencia, eficacia, excelencia o calidad en éstas. Por tanto, desde estas concepciones podremos ahondar en la cronología de su origen y evolución en la Administración Autónoma de Galicia, circunscribiendo su estudio descriptivo en un contexto tan cambiante como reflejan las agendas gubernamentales, dado que su interrelación en un marco nacional, europeo e internacional nutre tanto a los actores emprendedores de políticas como a la propia política de gestión. Es por tanto una política pública formulada en los términos más comunes de la agenda pública contemporánea.

Es preciso señalar, antes de pasar a analizar sus antecedentes, que la literatura científica especializada en España aporta pocas contribuciones específicas sobre las CdS, insertando su definición y análisis en temáticas tan dispares como la reforma o modernización administrativa en las organizaciones burocráticas, la implantación de políticas de comunicación política o marketing político, la literatura de gestión pública, políticas públicas y gobernanza, incluyendo la vinculación de estas herramientas de gestión a modelos de dirección estratégica, por objetivos y de calidad.

1. Antecedentes

La concepción primigenia de cartas de servicio como proceso de implantación de políticas de gestión pública con incidencia en la calidad, surge en el Reino Unido en la década de 1990 bajo la administración de John Major y con la denominación de Carta Ciudadana, *citizen's charters*. En este sentido haciendo una breve revisión de la literatura de investigación sobre la formulación de políticas públicas haremos un breve repaso a varios libros y artículos que nos permitirán rastrear la génesis de esta política de gestión traducida, por la acción de un ejecutivo o área gubernamental, en una herramienta de gestión al servicio de los servidores públicos y demandantes de los servicios de la organización burocrática (Bañon, 1999; Barzelay, 2003; Camarasa, 2000; Campbell y Graham, 1995; Criado, 2006; Muñoz, 1999; Varela, 2005; Pollit, 1994).

Tanto Barzelay (2003) como Campbell y Graham (1995), al analizar el marco comparado de la nueva gestión pública, apuntan varias explicaciones descriptivas sobre la reforma del sector público británico en los gobiernos de Margaret Thatcher y John Major junto con los motivos y acciones que llevaron al ejecutivo de John Major a la implantación de una Carta Ciudadana. Primero, la aparición de varias iniciativas en el gobierno de John Major destinadas a mejorar el sector público, se basó en fomentar el paradigma de la calidad en la administración pública, tratando a su vez de marcar una diferencia con las políticas de gestión formuladas por su predecesora. De este modo se formulan tres iniciativas: la Iniciativa de la Carta Ciudadana, Competencia para la Calidad y la Iniciativa de Financiamiento Privado. Segundo, el autor nos apunta la intencionalidad última del programa de Iniciativa de Carta Ciudadana, sosteniendo que ésta consistía en “obligar a los proveedores de prestaciones públicas a definir y publicar estándares de servicio, para medir el cumplimiento de sus prestaciones y para crear canales de tratamiento para las quejas de los ciudadanos” (Barzelay, 2003: 33). Tercero, la carta ciudadana para estos autores fue una promesa electoral del líder conservador, John Major, para diferenciarse de su antecesora en el cargo, Margaret Thatcher. En este sentido sostienen que supuso una apuesta por la calidad de los servicios antes que la apuesta por la eficiencia que hizo el gobierno precedente, un eslogan que trataba

de conjugar el neoliberalismo con las necesidades del ciudadano medio y una iniciativa de gestión pública impulsada directamente por el primer ministro. Por otro lado, Bastos (1997: 34) sostiene que las reformas en el sector público británico “enfataron mucho la descripción del burócrata como un individuo egoísta que no busca satisfacer el bien común sino el suyo propio”. De ahí que el impulso de reforma desde esta perspectiva busque la relevancia de nuevos modelos de gestión como parte simbólica de la comunicación política.

Criado (2006), por otra parte, a la hora de formular un criterio sobre la implantación de las CdS en el sector público, y analizando los estudios de distintos autores (Byone, 1996; Lo Schiviano, 2000; Pollit; 1994) sostiene con respecto a su origen cuatro conclusiones. La primera, que el nacimiento de las CdS es consecuencia de la apuesta de las políticas de gestión pública para mejorar la calidad en los servicios públicos ofertados a los ciudadanos. En segundo lugar, su nombre original es *citizen's charter*, una política de segunda generación de las políticas thatcherianas de reforma del sector público. En tercer lugar, es una apuesta por la idea de soberanía del consumidor (Von Mises, 2005) en la prestación de los servicios públicos, al ser el objetivo satisfacer a los usuarios mediante un acercamiento de las organizaciones públicas a las lógicas del sector privado. Por último, la organización burocrática en distintos países ha adoptado esta política de gestión pública en relación a la implementación de un nuevo enfoque de gestión pública que trata de establecer estándares, pautas, roles de calidad en el servicio público y que todo ciudadano debe percibir por parte de la organización burocrática, por ende el brazo ejecutor del poder político gubernativo.

Camarasa (2004: 18) afirma que las Cartas del Ciudadano, Cartas de Servicio o Cartas de Compromisos, se han aplicado de forma generalizada en todas las administraciones públicas bajo distintas denominaciones. A su vez, define a esta herramienta de gestión pública como “instrumentos de mejora de la calidad (...) o como instrumento de gestión de la calidad”, en las que la administración, a través de éstas explicita sus servicios, los derechos de los usuarios, los compromisos de eficiencia, calidad y eficacia que pacta con sus usuarios. Para todo ello considera que deben estar enmarcadas dentro de un Plan de Calidad así como haberse desarrollado previamente distintas acciones en la organización, como formar a la

organización en la calidad, describir con antelación sus servicios y prestaciones, redactar compromisos, estimar indicadores para que una unidad administrativa asuma compromisos de gestión, configuración de indicadores de control o cuadros de mandos, y finalmente se asuman voluntariamente los compromisos de satisfacer las necesidades de sus usuarios.

De ahí que esta nueva gestión pública relanzada a finales del siglo XX a través de herramientas de calidad sea un tema recurrente en las agendas de políticas. Sin embargo este impulso por la calidad en las administraciones públicas (Muñoz, 1999; Camarasa, 2000; Criado, 2006; Varela, 2005) lleva al surgimiento de una nueva corriente de pensamiento que poco a poco ha ido reconceptualizando la retórica burocrática en base a nuevos instrumentos asumidos en la organización a la hora de mediar con sus usuarios. De forma mimética en muchos casos, esta retórica impregnará un nuevo enfoque-paradigma burocrático que a partir de 1998, bajo el auspicio del presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, se formulará con la denominación de Gestión de la Calidad Total (GCT).

En este sentido la creación de una fundación europea, integrada por catorce compañías europeas, para gestionar la calidad (EFQM) expresa la finalidad última de esta nueva corriente, puesto que introduce la necesidad de implantar “una política que creara un entorno favorable en el que las administraciones públicas y las empresas fijarán como objetivo alcanzar la excelencia en cuanto a su producción y organización interna en beneficio de la sociedad” (Muñoz, 1999: XVII). Es en definitiva una apuesta por introducir la calidad en las agendas gubernamentales europeas como patrón de gestión, tanto en organizaciones públicas como privadas, y a su vez una reformulación de la cultura europea de calidad en la que se hace prioritario la mejora de herramientas, recursos y modelos de gestión a los usuarios.

En todo caso la práctica administrativa en las distintas burocracias europeas y sajonas, así como las estructuras de oportunidad política correspondientes, han sido muy proclives a la implementación de CdS como una nueva vía de gestión de los asuntos públicos, operante de una revolución organizativa en el modelo de Administraciones Públicas o, por el contrario, para otros autores un continuador del paradigma burocrático en las actividades de gestión administrativa (Bastos, 1994, 1995, 1997, 1998, 2001, 2002, 2004).

Con todo la reflexión de la calidad en las organizaciones en Bañón (1999) lleva aparejadas cuatro conclusiones que nos permiten hablar de los criterios identitarios que marcan el modelo de gestión de la calidad en las organizaciones. Primeramente, la idea de calidad es un proceso evolutivo desde la mejora del producto hasta la necesidad de implicar y establecer procesos de codecisión en los que participa el usuario en la definición de la calidad, conformando un proceso aplicado a las interacciones sociales en el que se trata de medir los servicios y la gestión. En segundo lugar, la gestión de la calidad total “engloba a los miembros de la organización y a los usuarios, clientes y destinatarios finales de los bienes y servicios” (p. XV). En tercer lugar, un producto de la organización debe responder a unos estándares de calidad; en este sentido se han establecido modelos de especificaciones de calidad por medio de normas ad hoc, las distintas normas ISO, que surgen para la implantación de estándares normalizados de calidad en las organizaciones. Por último, mantiene que para la mejora de la cadena de valor de un producto, se hace necesario el establecimiento de procesos de participación conjunta entre organización y clientes a la hora de construir el grado de calidad del servicio o producto final.

Ahora bien, si las CdS operan como una nueva forma de relacionar al usuario con las instituciones, es por la motivación última de los ejecutivos en actualizar la organización burocrática a nuevos mecanismos de interacción de sus clientes con la organización. Barzelay (2003: 21) afirma, en este sentido, que las políticas de gestión pública se asimilan a unas “reglas y rutinas generales de gobierno, en las áreas de planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoria y evaluación”. En consecuencia, el éxito de un programa de CdS se concreta en los procesos de información, formación y de cambios de estilos de trabajo que realizan finalmente los empleados públicos.

Es en este marco conceptual originario donde la administración ha marcado, como objetivo en el desarrollo de estas políticas de gestión, su formulación como medio de identificar las expectativas reales del usuario externo e interno que presta un servicio en la organización burocrática, junto con la finalidad general de

obtener una mayor transparencia de la actividad administrativa (Xunta de Galicia, 2004a, 2005b).

2. Tradiciones en la formulación de CdS

Las dos principales tradiciones —europea y anglosajona— del sector público abordan la idea de transformar los servicios públicos como consecuencia de reformulaciones del estilo de gestión pública. Este emprendimiento reformador de los aparatos burocráticos a partir de 1980 tomará definitivamente el sentido de políticas gubernamentales en países como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, EEUU, España, Italia, Bélgica, Francia, y España, entre otros.

Las CdS, desde este marco reformista, son un elemento más en los planes de innovación de los poderes ejecutivos en el proceso de cambio de cultura organizacional. Es decir, plasman dos tradiciones consolidadas en la literatura de gestión como dos marcos de aplicación instrumental a la hora de formular, definir, ejecutar y evaluar la labor producida en las organizaciones públicas.

Por tanto las aportaciones de Byone (1996), Criado (2006), Lo Shiviano (2000), Pollit (1994) nos permiten establecer varios rasgos comunes para las dos tradiciones administrativas ofertantes de cartas de servicio, ya sea por un nuevo estilo de operar en los servicios públicos o ya sea por el grado de mejora llevado a cabo en las distintas unidades, departamentos, organismos u entes que conforman el universo prestacional burocrático.

Un primer grupo es el formado por el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y EEUU; en lo que respecta a las cartas de servicio, dos intenciones han guiado el proceso gubernamental subsiguiente. Uno, bajo el supuesto de experimentar un nuevo instrumento de gestión pública. Otro, entendiendo este instrumento como “un conjunto de objetivos que se han de alcanzar en la prestación de los servicios públicos, definidos mediante estándares cualitativos y cuantitativos, verificables a través de evaluaciones realizadas mediante órganos independientes” (Criado, 2006: 5).

En el segundo grupo estarían países como Italia, Bélgica, Francia, España, Galicia, caracterizados por no haber “incidido tanto en hacer competitivos los servicios estableciendo estándares cuantificables o en proporcionar una mayor capacidad de elección a los usuarios” (Criado, 2006: 5), sino en centrar su esfuerzo sobre todo en mejorar los procedimientos internos de la organización y en la difusión de los derechos de sus usuarios.

Hay distintas concepciones operantes en los ejecutivos gubernamentales que han aplicado estas herramientas de calidad. Este rasgo común, ha logrado aportar nuevas denominaciones para la investigación y estudio académico, así como una diversidad de concepciones y fórmulas, a través de las cuales cada país promotor ha diseñado su interpretación en función de una tradición administrativa propia o reproductora de las prácticas administrativas y políticas respectivas.

Por este motivo, su implantación se ha sustentado en diversas formulaciones jurídicas, conceptuales, y denominativas. Así observamos en su construcción conceptual distintas designaciones en función del país de referencia: a) España, toma una formulación dispar mediante las denominaciones de cartas de servicio, cartas de compromisos y carta ciudadana; b) Galicia, una formulación similar a la administración general del Estado español como de otras tradiciones, asumiendo la fórmula de carta ciudadana, carta de servicios, carta general de servicios; c) Italia, cartas de derechos del ciudadano; d) Portugal, cartas de calidad; e) Argentina, cartas de compromiso, y f) Reino Unido, carta ciudadana.

Se trataría por tanto, en todas ellas, de una concepción más o menos acorde a dos criterios fundamentales, subyacentes en sus distintos modelos conceptuales. Comparativamente de este modo, y analizando empíricamente sus contenidos, formatos, y principios podemos sostener dos generalizaciones con nuestro estudio de caso (Pollit, 1994; Camarasa, 2000; Lo Schiviano, 2000):

- 1) operan como soportes de publicidad e información de servicios y derechos de los usuarios;
- 2) responden a la finalidad de medir el grado, nivel o expectativas de calidad del servicio público en cuanto a lo que se produce y se percibe por el usuario de los servicios públicos.

Galicia, como caso de referencia, ha visto contextualizada la adopción de esta herramienta dentro de la tradición compartida de la práctica administrativa de la Administración General del Estado, los países continentales y la producción normativa en sus distintas administraciones autonómicas. En este sentido observamos cómo éstas aparecen desvirtuadas con el contenido conceptual dado en su origen. La denominación de Carta Ciudadana en el gobierno de John Major supuso su reconocimiento como instrumento de calidad de la gestión para los servicios públicos británicos, así como un modelo para generar legitimidad social en la relación de los burócratas con la ciudadanía, reduciendo el eslogan electoral iniciado por Margaret Thatcher y continuado por John Major, en el que el adelgazamiento del Estado y su mejora en la eficiencia como en la producción de bienes públicos respondiera a factores sociales y a enfoques de gestión de la calidad.

Es necesario, en este sentido, apuntar que la normativa reguladora en el Estado español se aleja del significado primigenio británico. Véase a este respecto la normativa que en estos últimos años se viene dando en las distintas comunidades autónomas definiendo a las cartas como meros instrumentos conformadores de compendios de derechos ciudadanos, o guía de buenas prácticas para la administración pública.

3. La reforma o modernización administrativa como productora de CdS

La introducción en la agenda de gobierno de las cartas de servicio en España supone una apuesta por el cambio cultural (Rodríguez-Arana, 1997, 2001) en las organizaciones públicas, siendo así un instrumento de gestión de los asuntos públicos que surge tras la implantación de procesos de modernización o reforma administrativa.

En relación al proceso de reforma y modernización administrativa en la comunidad autónoma gallega observamos tres motivaciones (Xunta, 2004a) del ejecutivo gallego, Xunta de Galicia, a la hora de abordar procesos de cambio organizacional. Primeramente, la reforma supone varias vías de mejora en el acercamiento a las necesidades de sus usuarios. Segundo, es un proceso inacabado por su naturaleza

política. Tercero, es consecuencia de la necesidad de vertebrar una administración que nace tras la implantación del estado autonómico y por ende un reflejo de la necesidad de cumplir las expectativas que se tienen depositadas en la consecución de un autogobierno en la comunidad política.

Estas motivaciones iniciales no están reñidas con los modelos de reforma del sector público estudiados desde disciplinas como la ciencia de la administración. De este modo Bastos y Vilas (1997) sostienen cuatro modelos de clasificación a la hora de establecer una tipología de reformas: a) modelo británico, formulado por el gobierno y el partido que lo sustenta, siendo un proyecto reformador de carácter ideológico; b) modelo norteamericano, formulado por el gobierno y su aparato técnico en el que la reforma es fundamentalmente técnica y preocupada por la eficacia del sector público; c) modelo descentralizado, la formulación de la reforma responde a un trabajo conjunto de ministerios, agencias y gobierno en general, los cuales lo impulsan; d) modelo español, la modernización pública responde a parámetros gubernamentales, no ideológicos ni partidistas, sino fundamentalmente de personal técnico situado entre la estructura burocrática y política que ha mantenido un trabajo sucesivo en la organización.

Partiendo de las investigaciones de Seijo (2008) y Bastos (1997, 1994), haremos una exposición sobre el proceso de reforma administrativa operado en la Comunidad Autónoma de Galicia. En la misma se caracteriza la evolución del proceso realizado en la organización burocrática por el ejecutivo del líder conservador, Manuel Fraga Iribarne, y por el responsable del área, Dositeo Rodríguez, a partir de los años noventa, hasta la reformulación operada por el nuevo departamento que asume el proceso, la Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas (DGCEPP), dependiente orgánicamente de la Consellería de Presidencia, y respondiendo a las directrices del nuevo gobierno electo tras las elecciones del año 2005.

El proceso de modernización y reforma en la organización administrativa gallega comienza en el año 90 al albur del primer gobierno Fraga, con distintas actuaciones que tienden a poner en orden y al día a la administración autonómica en torno a la racionalización de medios y procedimientos, lo que se vino a denominar como Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos (SGPA). Para me-

jorar este sistema aparece el Sistema de Respuesta Inmediata (SERI), mediante el Decreto 216/1997, tratando los procedimientos de interés general contenidos en el SGPA, simplificándolos y agilizándolos para dar una respuesta en el mismo día y momento en el que un interesado o usuario presenta su solicitud, por tanto al inicio del propio procedimiento administrativo.

A continuación se mantuvo la idea de mayor simplificación apareciendo el Registro de Contratistas regulado por el Decreto 199/1995 y refundido en el Decreto 262/2001; seguido de la Oficina de Tramitación Única de Industrias (OTU), Decreto 223/1998, a través de los cuales la organización administrativa adopta distintas medidas que van en la idea de simplificar procesos de procedimientos administrativos y dar una respuesta a los interesados. Surge de todo esto también el impulso por mantener una ventanilla única para la administración. De ahí aparece la idea del Portal Único para interesados y Ayuntamientos. Además de medidas como la administración única, comarcalización, codificación normativa y reforma de la función pública (Bastos, 1997, 1994).

Como última medida de este proceso se implementa la idea de querer conocer lo que hace la organización en su labor diaria, apareciendo el sistema de evaluación del rendimiento a través de la Ley 3/ 1995, de 10 de abril, que modifica la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de función pública de Galicia (art. 63 bis de la Ley de función pública de Galicia) y que se modifica a través del Decreto 115/1997, de 2 de mayo, complementándose por la Orden de 19 de diciembre de 1997, que regula el funcionamiento de las Comisiones de evaluación del rendimiento.

La implantación del sistema de evaluación supone un hito para la administración autonómica, ya que por primera vez toda la organización está sometida y de forma no voluntaria a una evaluación de su rendimiento. Esto supone un avance en el conocimiento de la organización dado que se catalogan todas las unidades y se toma conciencia de la labor producida anualmente (Ballart, 1992). En resumen, la evaluación del rendimiento pretendía “aumentar el grado de identificación de los trabajadores con el servicio público, reforzar el ejercicio de las funciones directivas por parte de los mandos, obtener informaciones aplicables a los procesos de provisión de puestos de trabajo y de planificación de actuaciones formativas, y,

por último, introducir elementos que favorezcan la implantación de sistemas de dirección por objetivos” (Bastos, 1997: 38).

Esta medida, muy valorada a la hora de conocer de forma indirecta la calidad de la administración en su relación con el ciudadano, careció de la fuerza oportuna, dado que la práctica demostró que estos sistemas funcionaron como reproductor de la visión corporativa de la unidad directiva de gobierno, y no como sistema independiente, funcional y de resultados a la hora de mejorar la organización (Xunta de Galicia, 2001). Sea como fuere, permitió y permite saber lo que hace, cómo lo hace y qué costo puede dar el trabajo del servidor público en tiempo real. Este sistema llega a un cierto agotamiento dado que esta medida pretendía fortalecer retributivamente al funcionario mediante un complemento de productividad por la consecución de determinados estándares de buen trabajo. En palabras de Bastos (1997: 38): “en los casos en los que se implementaron evaluaciones del rendimiento no hubo consecuencias sobre la retribución del personal”.

Las Cartas de Servicio y el observatorio de la calidad en la región nacen a través del Decreto 148/2004, completando el proceso de reforma y modernización en la organización autonómica. Esta medida supone que el ejecutivo conservador de Manuel Fraga asume el enfoque del ciudadano como usuario-cliente en el trato con la organización burocrática, adoptándose la implantación de una Carta General de Servicio aprobada con el decreto de regulación de cartas de servicio. Es por tanto una de las últimas medidas de este ejecutivo en el proceso de mejora y reforma de la organización pública autonómica.

En el año 2005 se mantienen todas estas herramientas con una reformulación del proceso de reforma administrativa, para ello nace en el seno de la organización autonómica, bajo el amparo de un nuevo gobierno, PSdeG-PSOE y BNG, la idea de orquestar cambios en torno a todo el proceso dado. En este sentido el nuevo gobierno surgido tras las elecciones autonómicas del año 2005 y liderado por los dos líderes progresistas, Emilio Pérez Touriño y Anxo Quintana, toma la decisión de agrupar dos estructuras administrativas en la organización autonómica: la Dirección General de Sistemas Informáticos (DGSI) y la Inspección General de Servicios (IGS), fusionando y produciendo una nueva estructura y entidad orga-

nizativa bajo la denominación de Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas (DGCEPP).

Así pues la perspectiva ejecutiva, en el área gubernamental de gestión de calidad, construye un proceso de diferenciación del gobierno cesante asumiendo nuevas técnicas y fórmulas propias de la retórica en las organizaciones privadas. La DGCEPP en su marco competencial y funcional aparece como garantizador de procesos de auditoría, evaluación, planificación, configuración de mandos e implantación de una cultura de mejora organizacional (buenas prácticas, buzón de sugerencias, e-administración) mediante una reactualización tecnológica e informativa (Xunta de Galicia, 2007b, 2007d). Es pues un proceso de definición de una nueva gestión pública en tanto en cuanto la organización asume la retórica de auditoría pública (Barzelay, 2001), calidad de la gestión (Bañón, 1999; Muñoz, 1999; Criado, 2006), revival de los ochenta mediante la integración de la dirección por objetivos, visión estratégica, procesos de neo-burocratización, paradigma del consumidor (Bastos, 1997, 1994), reinención gerencial de la estructura gubernamental (Osborne, 1995, 1998, 2003) e integración de la evaluación en la gestión pública autonómica (Márquez, 1995, 1997, 2004; Bouzas, 1999: 2004).

En definitiva, este proceso de neo-modernización y reforma administrativa en la autonomía gallega responde a una triple perspectiva mediante la cual las CdS asumen el criterio taxonómico (Xunta de Galicia, 2005b, 2007b, 2007c) a través del cual se consolidan tres perspectivas en su formulación. En primer lugar, una perspectiva gerencialista, producida por un diagnóstico del nuevo director gubernativo en el que la actualización de la organización y su gestión trae como solución un largo recetario de técnicas de gestión (EFQM, CdS, mandos integrales, planificación y dirección por objetivos). En segundo lugar, el cambio organizacional como necesidad de implantación de una cultura de la calidad tanto en la prestación de servicios públicos como en la elaboración, diseño e implementación de las cartas de servicio. Por último, una perspectiva de satisfacción de las necesidades del usuario identificado como ciudadano administrado, y, en esta nueva contextualización, como cliente de una organización con finalidades de resolver las expectativas de éstos en el consumo de productos públicos, servicios,

calidad de los mismos, niveles de mejora o el grado de resolución a sus problemas y necesidades (Arenilla, 1994, 2003).

De cualquier modo, estas tres perspectivas encaminadas a un objetivo de gobierno basado en la diferenciación de las viejas prácticas, fórmulas, diseños, o planes en la administración autonómica ha conllevado a mantener un escenario de incertidumbre y de opacidad en determinadas áreas de la gestión pública (Aucoin, 1990). Es decir, ¿cómo se resuelve la calidad en aquellos casos en el que el servicio tiene de por sí una imagen contraria a la de satisfacer necesidades? Estos casos pueden ir desde reclamaciones, multas, sanciones administrativas, o la gestión de ceses si esta función fuese asumida por la autonomía. De otra forma, ¿cómo se resuelve la imagen de la organización con respecto a los principios de la burocracia? A este respecto la respuesta no deja de ser dudosa. Es por este motivo que el diseño o imagen de una organización pública, reflejo de las técnicas o mecanismos de garantía de los consumidores, constituye tanto el reto como el énfasis en el que los ejecutivos gubernamentales han volcado sus programas, slogans de campaña, agendas públicas, gabinetes, asesores y técnicas de reingeniería organizativa a la hora de construir un proceso organizativo que dé respuestas a la satisfacción o soberanía de sus consumidores (Mises, 1974, 2005).

Cuadro 1

Marco Comparado de la Reforma Administrativa

Reforma Administrativa (1990)	Nuevo Plan de Modernización (2006)
Actuaciones:	Actuaciones:
Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos	Carta de Servicios
Servicio de Respuesta Inmediata	Cuadros de Mandos
Creación de Sistemas de Información Administrativa y Atención al ciudadano	Plan Mejora
Registro de contratistas	Carta de Derechos del Ciudadano
Portelo Único	Observatorio de la Calidad y de la e-administración (OCEG)
Evaluación del Rendimiento	Simplifik (Simplificación de Procesos)

Fuente: elaboración propia

A partir de estos debates o en el contexto de una nueva percepción de la organización pública, las cartas de servicio han conllevado en mayor o menor medida una recuperación de la retórica privada en los distintos procesos de planificación, diseño de programas, y normativa reguladora de instrumentos de calidad (Varela, 2005; Xunta de Galicia, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d). Tal es el caso de la normativa promulgada a partir de la entrada de un nuevo ejecutivo en el año 2005, como en la normativa precedente vigente y condicionante de la visión o percepción de lo público en el actual actor gubernamental a la hora de formular un nuevo diagnóstico como receta para la calidad autonómica. De acuerdo con esta visión se han distinguido en esta perspectiva las siguientes normativas:

La Ley de Transparencia, que establece un nuevo paraguas normativo a través del cual la administración autonómica formula la necesidad de implantar cartas de servicios en todos los niveles de servicio. Sometiendo al mismo tiempo su regulación a un desarrollo normativo del artículo sexto de la propia ley. Esto lleva a asumir el enfoque de calidad en todos los niveles de la organización como previsión de un desarrollo de cartas de servicio, con el único límite de la voluntad de una unidad o cualquier nivel organizativo a la hora de comprometerse al desarrollo de éstas.

El Programa de evaluación del rendimiento, que modifica y reformula el sistema evaluativo. La DGCEPP asume un nuevo enfoque a través de la integración en su estructura de nuevas técnicas de gestión. Esto parte de un uso de un plan de e-administración, así como una visión que integra la evaluación como mecanismo de mejora efectiva y de cambio, previsto a través de un nuevo plan de modernización administrativa en el año 2006.

El Nuevo Decreto de Cartas de Servicio. Supone un avance organizativo puesto que la dirección gubernativa se apodera del enfoque de usuario-cliente para dar cuenta de la satisfacción de sus necesidades. Hasta el momento se estuvo trabajando en distintos elementos como el SGPA, sistemas de información y atención ciudadana orientados a facilitar la relación con la administración, pero no se planteó nunca un enfoque propiamente de calidad total en la gestión pública, en el que el usuario (externo e interno) sea el principal actor en la definición del servicio público. Esta acción se ve reforzada por la aparición de programas formativos

para directivos en el año 2007 para el desarrollo de CdS, como la aprobación de un nuevo decreto, un manual de imagen gráfica, y una nueva guía de elaboración de cartas de servicio.

Plan Mellora o Plan de Calidad de la Gestión, el cual establece la planificación estratégica y operativa que ampara las distintas herramientas de gestión de la calidad. De esta manera el plan define herramientas como la simplificación de procedimientos, el cuadro de mandos integrales, la evaluación del rendimiento y las cartas de servicio.

Programa Europeo EQualitas. Relanza a las CdS en la Xunta de Galicia y pasa a ser un ejemplo claro de este proceso. Este programa europeo, en todo caso, a pesar de no ser de aplicación autonómica, introduce esta herramienta de gestión en las organizaciones públicas locales de Galicia y Norte de Portugal. Siendo también un acicate el Decreto 195/2002, de mejora de la calidad y gestión de servicios en las entidades locales de Galicia promovido por un actor autonómico: la Dirección Xeral de Administración Local.

El proyecto nace bajo la denominación de Implantación de Instrumentos de Calidad y Nuevas Tecnologías en la Administración Local: Contenidos de Innovación (E-Qualitas), desarrollado por el programa europeo Interreg III-A e impulsado por la Dirección General de Administración Local de la Xunta de Galicia en colaboración con la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal, Escuela de Administración Pública, e Instituto de Gestión y Administración Pública de Portugal, y la participación de la administración local gallega y portuguesa.

Varela (2005) sostiene que la aplicación de este programa intergubernamental supone un abordaje de lo público en los procesos de cambio organizativo y de mejora de su cultura organizativa, mediante la introducción de una nueva gestión en las administraciones locales, y a su vez un compromiso de modelo único de gestión pública a través de las CdS como instrumento de innovación tecnológica.

De este modo el objetivo marcado por la Xunta de Galicia fue hallar servicios comunes entre dos administraciones transfronterizas para poder llevar a cabo un proceso de mejora organizacional o modernización del sector público, una

aproximación de comunidades culturalmente próximas, y un reflejo en la relación ciudadano y administración. En consecuencia se pretende una formulación de la política de gestión pública intergubernamental en la que el factor clave es la promoción de una red de gestión de la calidad.

En definitiva, el proceso de reforma operado en la administración autonómica desde la implantación de la autonomía en los años ochenta, responde a un modelo hispánico (Bastos, 1997) generalista, en el cual la reforma operada en el sector público autonómico se decide en el seno de la administración, se diseña por un líder, en este caso a través del líder conservador, Fraga Iribarne. Se importan modelos de corte anglosajón, cuyo contenido carece de marco ideológico partidista, y con una determinación clara por reformar y hacer explícita tanto la necesidad de ajustes en la organización como de una nueva cultura organizativa, operando las diferentes recetas y diagnósticos desde una instancia gubernativa, Consellería de Presidencia. En la actualidad, el modelo parece responder a la misma tendencia centralizadora, impulsada por la misma instancia gubernativa, un ejecutivo bicolor en este caso y con un contenido ideológico partidista confundido en sus terminaciones, dado que las reformas siguen siendo anglosajonas, y en cierta medida emulaciones de lo producido en la administración general del Estado y en las 17 administraciones autonómicas del mapa burocrático español.

Finalmente podemos hacer referencia a aspectos negativos que se mantienen desde el análisis preliminar a la actualidad; este es el caso de “excesos retóricos en la presentación de las reformas, un sentimiento de inferioridad respecto del sector privado y un seguidísimo inconsciente de las modas de gestión” (Bastos, 1997: 43); por tales motivos, lo que caracteriza y crece en las distintas instancias públicas autonómicas es una cultura organizacional sustentadora de estructuras, modelos y técnicas de organizaciones privadas (ver cuadros 2, 3).

Cuadro 2

Reforma Administrativa en España

Transformaciones de la Reforma
<p>Adelgazamiento del Estado por la creación de las autonomías (1980). Aparición de 17 administraciones autonómicas. Nueva Ley de función pública (1984). Transferencias del Estado a las comunidades autónomas. Proceso de Unificación europea (Lasheras y Ruiz-Huerta, 1992). Reforma legislativa: Ley de incompatibilidades, Ley de régimen jurídico.</p>
Aparición de literatura sobre la reforma (Nieto, 1996):
<ul style="list-style-type: none"> • Reflexiones para la modernización de la Administración, MAP. • Estudio Delphi: la modernización de los procedimientos de actuación de la administración, Inspección General de Servicios. • Plan de modernización de la Administración del Estado, Consejo de ministros, noviembre de 1991 y marzo de 1992. • Documento marco sobre Modernización y cambio en las Administraciones Públicas, 1995. • Jornadas de estudio sobre reforma administrativa: Jornadas de modernización de las administraciones públicas (Cuenca, julio de 1990), Modernización pública y formación (octubre, 1991), Seminario Internacional sobre la reforma administrativa (Santiago de Compostela, 1995).
Objetivos de la Reforma
<ul style="list-style-type: none"> • Reconfiguración administrativa (externalización administrativa mediante agencias (Jenkins y Grey, 1993/1994). • Transformación de la cultura burocrática (Jenkins y Grey, 1993/1994). • Flexibilización de los sistemas de función pública (Baena del Alcázar, 1996). • Mecanismos de información ciudadana y de calidad de servicios (observatorio de calidad, carta de servicios...). • Discurso del cliente y calidad del servicio, se populariza informe de la OCDE, La administración al servicio del público, Madrid, Map, 1991 y Reinventing Government (Osborne e Gaebler, 1995). • Eliminar la desconfianza entre burócratas y políticos (Beltrán Villalva, 1996). • Implantación de modas de gestión: años 80, las tres “e” (eficacia, eficiencia, economía) o las cinco “e” (excelencia y empresa), (Elcock, 1989). Años 90, paradigma del consumidor o cliente (Richards, 1992/1994).

Fuente: elaboración propia a partir de Bastos y Vilas

Cuadro 3

Caracterización comparada de la Reforma Administrativa en España

Reforma administrativa en las Comunidades autónomas	Reforma Administrativa en la Comunidad de Galicia
<p>Años, 80: apogeo de las reformas en Europa. No se introducen técnicas nuevas con el proceso reformador de los 80 en Europa.</p> <p>Imitación del modelo burocrático de la Administración General del Estado por las Comunidades Autónomas.</p> <p>Las políticas administrativas en cada comunidad se copian si funcionan (Ingraham, 1993).</p> <p>Se inician como programas modernizadores y no de reforma. Consecuentemente ha llevado a la reforma organizacional.</p> <p>Excesos retóricos como eficacia, calidad hacia al ciudadano, atención al ciudadano y acercamiento de la administración al ciudadano.</p> <p>Implantación de nuevas tecnologías en la labor administrativa.</p> <p>Escaso cambio de la cultura administrativa y de la gestión de recursos humanos.</p> <p>Procesos de reforma centrados en evaluación del rendimiento y medición de la productividad de los empleados públicos.</p>	<p>Imitación del modelo estructural de la AGE y otras Comunidades Autónomas.</p> <p>Movimiento de reforma se inicia en el año 91.</p>
	Actores promotores:
	<p>Año 2004, Conselleiro de Presidencia, Dositeo Rodríguez, e IGS.</p> <p>Año 2005, Xosé Luis Méndez Romeu, Conselleiro de Presidencia, y DGCEPP.</p> <p>Administración Única, Comarcalización, Sistema de Gestión de procedimientos administrativos, evaluación del rendimiento, SERI, OTU, Portal Único, Carta de Servicios.</p> <p>Paradigma del administrado, o consumidor.</p> <p>Estándares de gestión en áreas de calidad, productividad, recursos humanos.</p> <p>Modificación de la ley de función pública.</p> <p>Flexibilidad en la contratación pública.</p>
	Influencia del lenguaje empresarial (Osborne, 1995):
	<p>Planificación (Plan Mellora).</p> <p>Gestión de procesos.</p> <p>Cuadro de mandos.</p> <p>Buenas prácticas.</p> <p>Buzón de sugerencias de trabajadores.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Bastos y Vilas

Esta visión de la organización administrativa responde a los principios establecidos por un nuevo enfoque, Nueva Gestión Pública (NGP), que irrumpe en la disciplina de la Ciencia Política como un medio de fortalecer a la organización administrativa en la consolidación de las expectativas del gobierno de las tres “e” (economía, eficiencia, eficacia) y ahora de la calidad y excelencia (Bañón, 1996; Bouzada, 1996, 1994a, 1994b, 1995; Beltrán, 1996).

Desde una perspectiva prescriptiva y analítica, las sociedades contemporáneas exigen –en el quehacer cotidiano del servidor público– mayor transparencia en las estructuras de autoridad, en la división del trabajo, en su evaluación del rendimiento, y por ende mayor responsabilidad con el ciudadano. Es por tanto desde esta óptica donde podremos observar que las CdS desempeñan un entronque vertical con el enfoque de dirección estratégica y de calidad. En palabras de Aguilar (2006: 20): “La NGP ha comenzado a lograr que los gobiernos incorporen a su proceso directivo métodos de dirección estratégica y de dirección de calidad, con esquemas avanzados de gestión del desempeño y del conocimiento”.

La dirección estratégica es notoria con la aparición del Plan Mellora o Plan de Calidad de la Gestión, puesto que la actual dirección de la administración gallega, como su predecesora, asumió de modo normativo un enfoque gerencial, de gestión estratégica, de dirección por objetivos y de calidad de la gestión en la prestación de servicios públicos al ciudadano (Alvarellos, 1993).

Para profundizar en esta tendencia tenemos que incorporar a la herramienta de CdS una dimensión de calidad institucional en la acción de gobierno, entendida como una revisión del funcionamiento regulativo, procesal de la administración pública y de su aparato operativo (Azúa, 1991). Es necesario hacer una distinción entre esfera pública / esfera gubernativa o entre público constituyente / público constituido con la intención de favorecer la calidad y mejora continua de las acciones del sector público (Aguilar, 2003, 2006).

La idea de reformar a las organizaciones administrativas en Occidente aparece tras la aparición de momentos de crisis económicas en los que se hace palpable la idea de que las burocracias “corruptas, dilapidadoras, torpes y tiránicas (...) despreciadas por su falta de agilidad en la gestión de asuntos públicos y odiadas por su aparente inestabilidad a las necesidades de los ciudadanos” (Bastos, 1997: 30) deben adelgazarse para mantener criterios de eficacia, eficiencia, excelencia y calidad (Albi, 2000).

En España esta idea de reforma se plasma tras la implantación de un Estado de bienestar que, como tal, prueba su ineficiencia en la producción de bienes colectivos. En términos de Bastos (1994, 1997) esto explicaría la necesidad de aquellos que llegan al poder ejecutivo de proponer objetivos simbólicos que rompan

aparentemente con los males del pasado. Es por tanto que el simbolismo de la formulación de las políticas de gestión pública, así como la instrumentalización de herramientas de calidad como desarrollos de éstas, se hace palpable en la producción de iniciativas de reforma o modernización del sector público (Subirats, 1992, 1994).

A pesar de la existencia de fuertes críticas contra las burocracias, varios autores (Veblen, 1904; Mises, 1974, 1962; Merton, 1992, 1968; Hummel, 1994) han defendido su necesidad en las sociedades contemporáneas y otros se han centrado en la necesidad de cambios organizativos y de gestión (Drucker, 1988; Hercksher, 1994).

En este sentido una breve revisión a la literatura de investigación sobre la reforma del sector público en Galicia y en España nos permitirá extraer varias consideraciones analíticas. Existen varias posturas en cuanto a las causas y objetivos de la reforma del sector público. Proponemos, por tanto, los siguientes cuadros de análisis para observar la multiplicidad de causas y objetivos de reformas en el sector público.

Cuadro 4

Causas de Implementación de Reformas Administrativas

Diseño organizacional, ineficacia de reparto de recursos (Caiden, 1991, b).
Necesidad de las burocracias (Veblen, 1904; Mises, 1974, 1962; Merton, 1992, 1968; Hummel, 1994).
Necesidad de cambios organizativos y de gestión (Drucker, 1988; Heckscher, 1994).
Globalización económica (Luke y Caiden, 1989).
Competitividad nacional (Porter, 1990).
Competencia internacional (Dunleavy, 1994).
Ahorro de recursos y mejora de la capacitación pública (Rodríguez Arana y Bastos Boubeta, 1996).
Ajuste del poder entre actores (March y Olsen, 1983).
Combinación de formas de elección de actores (Cohen, March y Olsen, 1972; March, 1990).
Reforma como moda por medio de gurús de la gestión privada (Abrahamson, 1996; Harari, 1997).
Crítica al Ciclo vital de las nuevas teorías de gestión (Rigby, 1993).

Fuente: elaboración propia a partir de Bastos y Vilas

En relación a la multitud de causas abordadas por los autores destacaremos tres elementos que consideramos claves a la hora de establecer una similitud causal con la reforma operada en la organización burocrática de nuestro caso de referencia.

Primero, sosteniendo los principios de Rigby (1993), podemos observar las distintas etapas de desarrollo de las estrategias de gestión pública, manteniendo una explicación causal del proceso en la formulación de CdS. Para ello proponemos el siguiente cuadro explicativo.

Cuadro 5
Ciclo Vital de las CdS en la Xunta de Galicia

Constatación de deficiencias
Mejorar la información y expectativas de los usuarios de servicios públicos
Implementación de soluciones
Implementar instrumentos como las CdS en áreas departamentales a nivel de direcciones generales
Implementar las CdS en cualquier nivel orgánico (Ley de Transparencia)
Euforia
Despliegue de medidas, reuniones de trabajo, metodología publicada
Sobredifusión
Carta General de Servicios
Plan despliegue pactado a espera de decisión gubernamental
Ridiculización
Cambio del poder ejecutivo, necesidad de implantar una nueva reforma
Abandono
Reformulación de la idea de calidad y mejora de la organización

Fuente: elaboración propia a partir de Bastos y Vilas

En segundo lugar, siguiendo la literatura apuntada, observamos que la implantación de las CdS responde a múltiples consideraciones y perspectivas de análisis. En este sentido pesa sobre todo la idea de ajuste organizacional, cambio organizacional y de gestión (Caiden, 1991; Drucker, 1988; Herckscher, 1994). Y por último, otra causa definitoria sería la implantación de una moda basada en el desa-

rollo de ideas como la calidad, dirección por objetivos, plan mejora de la gestión o calidad de la gestión, que observamos en el proceso de formulación abordado en este epígrafe. En términos de Bastos y Vilas (1994, 1997) esto respondería a la importación de gurús que producen nuevas ideas para una mejor gestión. Esto es constatable y coherente en nuestro análisis; a través de la implantación dada por el actor gubernativo impulsor, DGCEPP, en la formulación de las CdS, se hace palpable el lenguaje ad hoc de la filosofía de la calidad como medio para distanciarse de la cultura organizativa precedente: a) nuevo marco legislativo ad hoc (ley de transparencia, nuevo decreto regulativo), b) cambio de estructura orgánica con denominaciones propiamente privadas (paso de la denominaciones de inspectores como productores de calidad a auditores, adoptando la terminología de las organizaciones privadas), y c) establecimiento de un plan a posteriori y en paralelo al desarrollo de CdS (se prescinde de la aprobación inicial de un plan director o estratégico previsto inicial como referencia para primar la instrumentalización de esta herramienta de gestión).

En relación a los objetivos de las reformas públicas, siguiendo a estos autores, encontramos dos categorías básicas, una en la que se tratan de dar a conocer las motivaciones formales de los actores institucionales formuladores de procesos de reformas del sector público; otra en la cual los objetivos dados se atribuyen a otras perspectivas de análisis. Así pues siguiendo la perspectiva sistémica propuesta estudiaremos los objetivos explícitos e implícitos a través de los siguientes cuadros analíticos.

Cuadro 6

Objetivos formales y explícitos en las Reformas Públicas en Subirats y Gomá (1993)

Mejora de la capacitación técnica y competitiva.
Fundamentación y desarrollo del marco constitucional.
Gestión de escenarios de cambio organizacional y de incertidumbre.
Compromiso del servicio con los ciudadanos.

Fuente: elaboración propia a partir de Bastos y Vilas

Cuadro 7

Objetivos principales explícitos en las Reformas Públicas

Introducción del gerencialismo en el sector público (Pollit, 1993).

Medidas de adelgazamiento del sector público.

Aumentar la productividad pública (Holzer, 1992; Bañón, Halachmi, Bouckaert; 1996).

Huida del derecho administrativo, cesión del espacio público al privado (Richards, 1992; Arenilla; 1994).

Difusión del paradigma del consumidor y de la calidad (Richards, 1994, 1992; Jenkins y Gray, 1994, 1993).

Participación en la gestión de ciudadanos y empleados (Bastos, 1995).

Mejora del rendimiento por incentivos.

Automatismos en la gestión por medio de las Tecnologías de la información y comunicación.

Agenda gubernamental y elaboración de políticas sensibles a la cooperación intergubernamental y condiciones internacionales (Hood, 1991).

Fuente: elaboración propia a partir de Bastos y Vilas

Cuadro 8

Objetivos implícitos u ocultos en las Reformas Públicas

Supresión de servicios públicos.

Recorte de poder a altos funcionarios públicos.

Aumento de poder de la clase política dirigente.

Incidencia de la caracterización del burócrata como egoísta (Niskanen, 1971, Page, 1992) alejado del bien común.

Lucha entre políticos y burócratas en la elaboración y aplicación de políticas (Peters, 1992).

Fuente: elaboración propia a partir de Bastos y Vilas

Principales conclusiones

Este proceso parte de un retraso importante con respecto a otras administraciones, de una parte por la notable demora en su desarrollo en la autonomía, y de otra por una dilatación del proceso de elaboración provocada por factores

de liderazgo político, negociación en su formulación y el formato jurídico legal propuesto para su aprobación por el legislador.

En consecuencia de entre las distintas comunidades desarrolladoras de este instrumento de gestión observamos una evolución similar en cuanto a la formulación adoptada por las distintas instancias gubernativas regionales, un decreto desarrollador, y una política pública definida por un área gubernamental de un ejecutivo autonómico.

A su vez el estudio normativo nos permite extraer varias generalidades válidas al caso de referencia sobre todo en la fase de formulación como política de gestión pública. Primero, cuáles son las formulaciones legislativas dadas por los diferentes ejecutivos en el territorio. Segundo, referenciar por comunidades y años una evolución cronológica en la configuración de las cartas de servicio. Tercero, establecer el marco legislativo vigente desechando del análisis su evolución normativa histórica.

Cuadro 9

Normativa General de CdS en España y formulaciones disfuncionales a su concepción originaria

1999	Castilla La Mancha	Decreto 30/1999, de 30 de marzo D.O.C.M. n° 21 DE 09-04-1999.
2000	Castilla León	Decreto 230/2000, de 9 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios al Ciudadano en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. ORDEN ADM/623/2008, de 11 de abril, por la que se aprueba la Carta de Servicios al Ciudadano de la Unidad de Archivo de la Consejería de Cultura y Turismo. / ORDEN ADM/423/2008, de 4 de marzo, por la que se aprueba la Carta de Servicios al Ciudadano de la Unidad de Archivo Central de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.
2001	Valencia	Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno Valenciano por el cual se aprueba la Carta Ciudadana de la Comunidad Valenciana y se regulan las cartas de servicio de la Generalitat Valenciana (DOGV n° 4156, de 27 de diciembre).
2001	Rioja	Decreto 40/2001, de 5 de octubre, por el que se regulan las cartas de compromisos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOLR, 9 de octubre).

2002	Canarias	Decreto 220/2000, de 4 de diciembre, por el que se regulan las cartas de servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la calidad del servicio público y mejores prácticas en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOIC 22 diciembre).
2002	Madrid	Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid (BOCM 5 junio) / Decreto 27/1997, de 6 de marzo, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los premios anuales a la excelencia y calidad del servicio público en la Comunidad de Madrid.
2003	Murcia	Orden de 6 de marzo de 2003 de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan instrucciones en relación a la implantación de las cartas de servicios en la Administración Pública de la Región de Murcia (BORM, 22 de marzo).
2004	Extremadura	Decreto 149/2004, de 14 de octubre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos, se regulan las Cartas de Servicios y se definen los sistemas de análisis y observación de la calidad en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 26 de octubre).
2005	AGE	Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (BOE nº 211, de 3 de septiembre). Corrección de errores del Real Decreto 951/2005 (BOE nº 227, de 22 de septiembre). Resolución de 6 de febrero de 2006, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se aprueban directrices para el desarrollo de los programas del marco general para la mejora de la calidad establecido en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio (BOE nº 50, de 28 de febrero). Real Decreto (derogado) 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado (BOE 10 agosto).
2005	Andalucía	Decreto 177/2005, de 19 de julio, por el que se modifica el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos (BOJA 9 agosto).
2005	Cantabria	Decreto 109/2001, de 21 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, la información sobre Procedimientos Administrativos y los premios anuales a la innovación y mejora de los servicios públicos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC 27 noviembre) / Decreto 152/2005, de 9 de diciembre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de la Ciudadanía y se crea el Observatorio de Calidad de los Servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

2005	Galicia	Decreto 148/2004, de 1 de julio, sobre Cartas de Servicios y Observatorio de la Calidad (DOGA, 12 julio). Proyecto de orden de 16 de noviembre de 2006, por la que se regula la metodología de elaboración, los criterios de identidad gráfica corporativa, así como otros aspectos relacionados con las cartas de servicios de la administración autonómica de Galicia. / Borrador de CdS de diciembre de 2007 / Proyecto de Carta de Derechos Ciudadanos / Decreto 117/2008, de 22 de mayo, que regula las cartas de servicio y el observatorio de la calidad y de la administración electrónica en Galicia / Decreto 235 / 2008, de 18 de septiembre por el que se regula el sistema de Calidad de la Gestión de la Xunta de Galicia / Orden del 11 de julio de 2008 por el que se aprueba una guía descriptiva de elaboración de cartas de servicios de la Xunta de Galicia y el Manual de Identidad Gráfica del programa de cartas de servicios de la Xunta de Galicia (DOG N° 140, del 21 de julio de 2008).
2005	Navarra	Decreto Foral 72/2005, de 9 de mayo, por el que se regulan las Cartas de Servicios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos (BON 3 junio) / Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales (BON 9 abril).
2007	Europa	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) (DOCEC 18 diciembre) Téngase en cuenta que la presente Carta ha sido adaptada y sustituida por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea hecha en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 («D.O.U.E.C.» 14 diciembre).
2007	Baleares	Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 31 de agosto de 2007, para el desarrollo del Segundo Plan Estratégico de Calidad del Gobierno de las Illes Balears (BOIM, n° 135, de 6 de octubre de 2007).

Fuente: elaboración propia

Así mismo las cartas de servicio como productoras de las acciones del poder público sólo pueden actuar en clave jurídica, es decir, sus decisiones han de causarse en el derecho, conducirse según un cauce jurídico y al final resolver un problema con una solución jurídica. Es decir, todo poder político o área gubernamental debe transmutarse en jurídico en el momento de su proyección sobre el ciudadano y conformarse en derechos, poderes, obligaciones mutuas. Esto para Parada (2004) es la conversión del poder político en derecho, y en nuestro caso, derecho administrativo. Es necesario resaltar, sin embargo, el fenómeno del carácter normativo en su vertiente técnica en el ordenamiento jurídico, tendencia clara en los actuales Estados de derecho, con una sistematización, y estudio profuso por parte de los investiga-

dores, carácter existente desde la aparición de códigos normativos a través de dos figuras jurídicas, la codificación normativa y la simplificación normativa (Bastos, 2002). A su vez este proceso se ha producido en la incorporación de unas cartas de servicio autonómicas, en su elaboración, recopilación, y comparación en sus distintos marcos legislativos (Xunta de Galicia, 2005b, 2007b). De otra parte, los emprendedores de políticas públicas, al incorporar las cartas de servicio en los procesos de reforma y modernización administrativa, no han incorporado la legislación precedente en la organización autonómica, y han procedido a aumentar los costes de producción normativa, al sustentar una mínima burocracia técnica elaboradora de una segunda formulación, y consecuentemente a dilatar su deliberación, formulación y ejecución (Hayek, 1990).

Esta escasa preocupación del legislador en la técnica de producción normativa ha llevado a distintos autores a analizar su proceso de creación, y los intereses que mueven al legislador. Entre otros destacan Bastos (2002), Benson (2000), Brugué (1994), Ralston (1998), Mises (1974), Prats (2005), analizando los procesos de racionalización del derecho y el tipo estilístico del legislador a la hora de formular una política pública en su vertiente coercitiva, normativa y de competencia social (Meny y Thoening, 1992).

De acuerdo con Bastos (2002) podemos extraer las características y corolarios que ha seguido el legislador autonómico a la hora de formular normativamente las cartas de servicio. Estos son los siguientes:

- a) *Abandono de la técnica*: las técnicas de estudio en la producción normativa no son incorporadas como herramientas de gestión de la calidad a través de los procesos de reforma y modernización administrativa. Se prima la corriente de autoridad, competencia técnica y profesional basada en la experiencia acumulada por la IGS a la hora de formular un primer programa de cartas de servicio.
- b) *Desatención de la calidad normativa*: a este respecto los emprendedores de los procesos de calidad organizativa abandonan la importancia de implantar los principios de la calidad en la producción administrativa.

c) *Atención hacia la participación ciudadana*: este principio inspirador a la hora de vertebrar una política de cartas de servicios se ha visto implementado a través de la previsión de una ley de transparencia en el año 2006, incorporando el principio de audiencia a las partes interesadas en el proceso de tramitación pública de disposiciones de carácter general (ley, decreto, u orden) en la administración autonómica. Podemos diferenciar y caracterizar el primer y el actual diseño en varios aspectos. En primer lugar, el marco precedente delega la consulta de distintos departamentos administrativos de la Xunta de Galicia, como desarrollo del Decreto 148/2004. En segundo lugar, la participación ciudadana no fue efectiva dada la inexperience, y el aspecto revolucionario de su introducción en la organización. Por último, el actual diseño a raíz de una nueva previsión normativa, trámite de transparencia, incorpora un formulario electrónico para recoger sugerencias con una escasa participación y publicidad institucional. Algo que semeja notablemente mejorable a pesar de las buenas intenciones contenidas en el marco legal de la nueva legislación autonómica.

d) *Adecuación de la producción normativa a las necesidades sociales*: esto ha marcado un debate en los actuales modelos de modernización administrativa y de reforma, puesto que la participación individual o de base como expresa Bastos, ha propiciado la incorporación de los ciudadanos individualmente al proceso de elaboración, formulación y ejecución normativa. Es el ideal republicano de participación política, es decir, la posibilidad de implementar distintos modelos de democracia en la conformación de la voluntad general, y el interés público, y articularlos desde la democracia participativa, electrónica, refrendaria o directa. Se supera así el modelo corporativo que establece la constitución española a través de sindicatos, partidos, colegios profesionales, o patronal.

e) *Incorporación de la democracia electrónica en el diseño legislativo*: la introducción de nuevas iniciativas, propuestas y técnicas de participación electrónica, en la formulación y ejecución de un programa como las cartas de servicio, han dejado de lado las desventajas que el modelo de cartas introduce a la hora de hacer copartícipes a los ciudadanos, burocracias e

interesados (*focus groups*, encuestas). La participación directa a través de técnicas electrónicas en la logística o diseño normativo ha conllevado en cierta medida a la dilación en la deliberación y adopción de la decisión pública. Esta situación se ha mantenido consecuentemente en su proceso de elaboración como política pública, y retrasa su implementación. No obstante, a pesar de todo, en la administración tendió a primar el principio de competencia técnica y profesional para su elaboración, puesto que el proceso es delegado en un departamento especializado, DGCEPP, y un colaborador externo, Novotec consultores.

f) *Inexistencia de evaluación normativa ex-ante y ex-post*: la ciencia de la administración ha creado la disciplina de evaluación de políticas públicas para controlar la ejecución normativa, así como para establecer el grado de calidad y vigencia de las normas. En este sentido la DGCEPP ha centrado su trabajo en distintos planes de modernización, más que en implementar técnicas de análisis (cuantitativo o cualitativo) de una ley, tanto antes de su entrada en vigor (vigencia normativa, simulación normativa, simulación de escenarios) como después de su aprobación (estadísticas, entrevistas, participación ciudadana). El abandono de esta previsión hace inexistente la evaluación de políticas, y aboca a una cierta incertidumbre del programa CdS, sujeto en su última formulación a la voluntariedad de sus unidades administrativas.

g) *Sometimiento a la economía, eficacia, eficiencia y pertinencia*: estos principios marcan habitualmente los criterios de evaluación de una política pública. El programa de CdS a este respecto ha conllevado, económicamente, cuatro años de retraso en su elaboración. En cuanto a su eficacia, la normativa formulada no ha cumplido los objetivos del nuevo gobierno autonómico tras las elecciones autonómicas de 2005. La incertidumbre en su eficiencia se ha debido, en gran medida, a la falta de aprobación normativa por el actual legislador, lo que ha hecho inexistente un análisis de los objetivos marcados en referencia a los resultados esperados. Finalmente, la pertinencia del programa responde al criterio gubernativo de simbolizar una diferenciación con respecto a los contenidos y formulaciones de reforma o modernización del ejecutivo precedente. Esta voluntad de diferenciación juega un papel fundamental en la adopción de esta nueva moda de gestión pública.

h) *Primacía de las directrices políticas ejecutivas*: esto responde a los problemas de configurar un interés público objetivo por parte de un emprendedor de políticas, un evaluador, un ciudadano o un burócrata, así como a la incapacidad de suplantar el criterio político frente al técnico en la elaboración normativa.

De una parte esto se explica por el costo e imposibilidades técnicas (individualizar a los ciudadanos) de la inclusión de evaluaciones y participación pública (aumentar la deliberación, ampliar el consenso, propiciar cambios normativos) en un proceso de formulación de políticas, y de otra por un escenario burocrático donde el rol político debe legitimarse en competencia con la capacidad técnica de sus burocracias, en función del entorno social demandante de nuevos cambios en los asuntos de interés público. Esto ha llevado, en la práctica, a arbitrar soluciones normativas inspiradas en términos similares a las precedentes, con el objetivo de hacer frente, en primer lugar, a la inseguridad jurídica en los escenarios de procesos burocráticos de aprobación normativa, y en segundo lugar, por la capacidad de las autoridades gubernativas de nombrar a su personal directivo.

Referencias Bibliográficas

- Abrahmson, Eric (1996). "Management Fashion". *Academy of Management Review*, Vol. 21, N° 1, pp. 254-285.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar V., L.F. (2003). "Problemas públicos y agenda de gobierno". México: Fondo de Cultura Económica.
- Albi, E. (2000). *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Ariel.
- Almond, Gabriel A (1990). *A Discipline divided: schools and sects in political science*. Newbury Park: Sage.
- Alemán Bracho, M. C.; Garcés Ferrer, J. (coords.) (1998). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Alvarellos, Constantino et al. (1993). *Reforma administrativa e procedimiento administrativo*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

- Arenilla, S. M. (2003). *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAPP.
- Arenilla, S. M. (1994). "Crisis de los recursos públicos, gestión pública y tendencias privatizadoras". Arenilla, M. (Dir.), *Gasto público y Crisis Económica*. Santiago: EGAP.
- Aucoin, Peter (1990). "Administrative Reform in Public Management Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums". *Governance*, Vol. 3, N°2, pp. 115-137.
- Quim Brugue y Joan Subirats (comps.) (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Azúa, J.I. (1991). "La calidad en la Administración Pública". *Boletín de Estudios Económicos*, N° 143, Vol.46, agosto, pp. 309-318.
- Baena del Alcázar, Mariano (1996). "La modernización administrativa". *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 45- Vol II, pp. 13-15.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1962). "Two faces of power". *The American Political Science Review*, Vol 56, N° 4 pp. 947-952.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México: CIDE.
- Bardach, E. (1981). "Problems of Problem Definition in Policy Analysis". En Crecine J. P., *Research in Public Policy & Analysis and Management*. Greenwich: CT: JAI Press.
- Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: MAP.
- Bañon, Rafael, Halachmi Arie, Bouckaert, Greet (1996). *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Galicia: EGAPP
- Bañón I Martínez, R. (1999). Prólogo. En A. Muñoz Machado, *La gestión de la Calidad Total en la Administración*. Madrid: Díaz de Santos.
- Barzelay, Michael (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bastos Boubeta, M. A. (1994). *Da Administración Pública á Xestión Pública*. Galicia: EGAPP.
- Bastos Boubeta, M.A. (1995). "Unha apertura pluralista da Administración". *Revista Galega de Administración Pública*, N° 11, pp. 171-187.
- Bastos Boubeta, M.A. (1997). "Reforma e modernización administrativas. Especial referencia á Comunidade Autónoma de Galicia". *Revista Galega de Administración Pública*, N° 17, pp. 27-49.

- Bastos Boubeta, M.A. (1998). *Burocracia, burocratización e reforma administrativa. Unha análise dos procesos de institucionalización burocráticos e das súas consecuencias na política pública*. Galicia: EGAPP.
- Bastos Boubeta, M.A. (2001). “Análisis de las Políticas Públicas. Concepto. Clases: políticas reactivas y anticipativas. Los actores intervinientes en los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas”. En Bastos B., M. A., et al. *Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión*. Especial referencia al ámbito local. Santiago de Compostela: ENEGA.
- Bastos Boubeta, M.A. (2002). “Consideración de la Ciencia da administración sobre as novas técnicas de producción de normas administrativas”. *Revista Galega de Administración Pública*, N° 30, pp. 129-141.
- Bastos Boubeta, M.A. (2004). “Comentarios sobre a Reforma e Modernización da Administración Pública Galega”. *Revista de pensamento do Eixo Atlántico*, N° 6, pp. 123-132.
- Berry, L. y Parasuraman, A. (1993). *Marketing de servicios. La calidad como meta*. Barcelona: Parragón.
- Beltrán Villalba, M. (1996). “De la reforma de la Administración al control de la calidad de los servicios públicos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 5-6, pp. 5-16.
- Benson, Bruce (2000). *Justicia sin Estado*. Madrid: Unión Editorial.
- Bouzada, J. (1994a). “A Avaliación do rendemento no Proxecto de Lei da función pública de Galicia”. En Mario Baena del Alcázar (ed.). *A reforma da Función pública galega. Relatórios da Xornada de estudio sobre o Proxecto*. Galicia:EGAPP.
- Bouzada, J. (1994b). “A reforma administrativa autonómica de Galicia. En Xaime Rodríguez Arana (ed.). *Reforma administrativa*”, Seminario bilateral hispano-alemán sobre reforma administrativa. Galicia: EGAPP.
- Bouzada, J. (1995). “El papel de la Inspección General de Servicios en la Reforma Administrativa de la Xunta de Galicia: especial consideración de la evaluación del rendimiento”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 2, pp. 79-84.
- Bresser P.P.; L. C.; Cunill G., N.; Garnier, L.; Oslak, O.; Prezeworski, A. (2004). *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, CLAD.
- Bouzas, R. (1999). *Análisis Organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma: Xunta de Galicia, 1982-1997*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

- Bouzas, R. (2004). "La Administración de la Xunta de Galicia: Un balance del rendimiento organizativo". *Revista de pensamento do Eixo Atlántico*, N° 6, pp. 113-122.
- Brugué, Q., et al. (1994). "La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?". *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 1, pp. 34-46.
- Brugué, Q., y Subirats, J. (Eds.) (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAPP.
- Briones, O. (2006). "Modernización y Gestión del Personal: El Caso de la Administración Autónoma de Galicia". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 5, N° 1, pp. 65-82.
- Bynoe, Ian (1996). *Beyond the Citizen's Charter: New Directions for Social Rights*. London: Institute for Public Policy Research.
- Caiden, G. E. (1991a). *Administrative Reform Comes of Age*. Bérlin: Walter de Gruyter.
- Caiden, G.E. (1991 b). "What is really maladministration". *Public Administration Review*, n° 6, vol. 51, pp. 486-493.
- Camarasa, J. J. (2000). "La Calidad en la Administración Pública". *Educación en el 2000*, n° 20, pp. 9-20.
- Campbell, Colin y Graham, Wilson (1995). *The End of Whitehall: Death of a Paradigm*. Oxford: Blackwell.
- Castells, J.M. (1992). Notas póstumas sobre la reforma de la Administración pública española. *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 34 Vol 2, pp. 27-32.
- Cerdá Díaz, Julio y Rodríguez Barredo, Julia María. (1999). "En busca de la calidad. Las Cartas de Servicio como fórmula de compromiso con los ciudadanos". *Boletín de la ANABAD*, Tomo 49, N° 3-4, pp. 223-236.
- Cernadas, A. (Coord.); Bastos B.; M.A., et al. (2001). *Las Administraciones públicas y sus nuevas técnicas de gestión: especial referencia al ámbito local*. La Coruña: Escuela de Negocios de Galicia.
- Criado, J. I. y Barrero D. F. (2006). "Barreras para la Integración de la Calidad de los servicios Públicos en la Administración. Una Aproximación a la experiencia de las Cartas de Servicios Electrónicos en la administración General del Estado". *Comunicación presentada al Congreso Tecnim@p*, (30 de mayo a 2 de junio de 2006), Sevilla, España.
- Coscolluela M., L. (2004). *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

- Cohen, M. D. et al. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Change". *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25 (reproducido en marzo 1990, pp. 294-334).
- De Villamor Morgan-Evans, Lloyd (2000). "La Modernización de las Administraciones Públicas". *Anuario de la Facultad de Derecho* (Universidad de la Extremadura) N° 18, pp. 461-470.
- Dror, Y. (1989). *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Druker, P.P.E. (1988). The coming of the New Organization. *Harvard Business Review*, vol. 88, n° 1, pp. 45-53.
- Douglas, M. (1998). *Estilos de pensar*. Madrid: Gedisa.
- Douglas, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza.
- Dunleavy, P.P. (1994). "The Globalization of Public Services Production: Can Government be Best in World?". *Public Policy and Administration*, Vol. 9, N° 2, pp. 36-64.
- Ecock, Howard (1989). "The Three E's: Necessary but not sufficient conditions for good government". *Public Policy and Administration*, vol. 4, n° 1, pp. 1-3.
- Edelman, M. (1967). *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Edelman, M. (1972). *Politics as Symbolic Action. Mass Arousal and Quiescence*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Edelman, M. (1977). *Political Language. Words That Succeed and Policies That Fail*. New York: Academic Press.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Edelman, M. (1995). *From Art to Politics. How artistic creations shape political conceptions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Edelman, M. (1997). *The Politics of Misinformation*. London: Cambridge University Press.
- Echebarría, K. (1993). *La administración pública en la era del management* (tesis doctoral). País Vasco: Universidad de Deusto (mimeografiado).
- Franzé, Javier (2004). *¿Qué es la política?: tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt*. Madrid: Catarata.

- Fainé, I. (Prol.), et al. (2002). *Management Español: Los mejores textos*. Barcelona: Ariel.
- González, Sergio (2008). "Las Cartas de Servicio. AENOR". Comunicación personal.
- Gallego, R. y Subirats, J. "A modo de conclusión: viejas y nuevas preguntas, nuevas y viejas respuestas", en Gallego, R. y Subirats, J. (Eds.) (2002). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS.
- García de Enterría, E. (2004). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas.
- García M., J. (1997). *Calidad Total*. Málaga: Universidad de Málaga.
- Garde R., J. A. (2006). "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España". *Auditoría Pública* N° 39, pp. 17-26.
- Gaster, L. (1999). *Quality in public services: managers' Choice*. Philadelphia: Open University Press.
- Giner, S.; Sarasa, S. (eds.) (1997). *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.
- Grau, M., Mateos, A. (eds.) (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez C., C. (2003). "Las Nuevas Formas de Comunicación de la Administración con el Ciudadano". *Anales de Documentación*, n° 6, pp. 109-119.
- Goodin, Robert E.; Klingemann, Hans-Dieter (eds.) (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Itsmo.
- Gomá, R.; Subirats, J. (comps.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Godé, J.A. y Ugarte, S. (2006). *Mejora de la calidad de los servicios públicos, recursos humanos y Presupuestos Generales del Estado de 2006*. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.
- Harari, Oren (1997). "¿Por qué murió la reingeniería?". *Harvard Deusto Business Review*, n° 77, pp. 26-30.
- Hayek, F.A. (1990). *La fatal arrogancia*. Madrid: Unión Editorial.
- Heckscher, Charles (1994). "Defining the pos-bureaucratic type". En Charles Hescscher et al. (eds.). *The post-bureaucratic organization. New perspectives on organizational change*. Sage: Thousans Oaks.

- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*", vol. 69, pp. 3-19.
- Holzer, Marc (1992). *Public Productivity Handbook*. Nueva York: Marcel Dekker.
- Horovitz, J. (1990). *La Calidad del servicio. A la conquista del cliente*. Madrid: McGraw-Hill.
- Hill, M (1993). *The Policy Process*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hummel, R. PP. (1994). *The Bureaucratic Experience. A Critique of Life in the Modern Organization*. New York: St. Martin's Press.
- Groisman, Enrique (2003). "Las Cartas compromiso como instrumento para mejorar la gestión: aspectos positivos y riesgos implícitos". *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* Vol. XXVI N°2, pp. 579-585.
- Ingraham, PP. W. (1993). "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance". *Public Administration Review*, Vol. 53, N° 4, pp. 348-356.
- Jenkins, B. y Andrew Gray (1994). Evaluación y el usuario: la experiencia del Reino Unido. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 1, pp. 47-57.
- K. Lorenz (1974). *La otra cara del espejo*. Madrid: Plaza y Janés.
- Lasheras, M.A. y Jesús Ruiz-Huerta (1992). "La gestión pública en el marco del proceso de convergencia europeo". *Cuadernos de Actualidad*, n° 2, pp. 33-37.
- Lamo de Espinosa, G. (1998). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza.
- Lo Schiviano, Luca (2000). "Quality Standard in the Public Sector: Diferencies between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiatives". *Public Administration* Vol. 78 N°3, pp. 679-698.
- Losada, A. (2000). *La política del mar. Políticas públicas y autonomía*. Madrid: Itsmo.
- Luhmann, N. (1993). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Luque, T. (1996). *Marketing Político: un análisis del intercambio político*. Barcelona: Ariel.
- Luque, T. (1997). *Investigación de Marketing: fundamentos*. Barcelona: Ariel.
- Luke, J. S y Gerald E. Caiden (1989). "Coping with global interdependence". En James L. Perry (ed.). *Handbook of public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.
- López G., C. (2003) (Dir.). *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. Barcelona: Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros.
- Metcalfe, L. y Sue, R. (1989). *La Modernización de la gestión pública*. Madrid: INAP.

- Mead, George Herbert (1982). *Espíritu, persona y sociedad: Desde el punto de vista del conductismo social*. Buenos Aires: Paidós.
- Merton, R.K. (1992). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, A. (1999). *La gestión de la Calidad Total en la Administración*. Madrid: Díaz de Santos.
- Márquez, Guillermo (1995). La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la administración pública. *Comunicación presentada "Xornada de estudo sobre a simplificación administrativa"*. Santiago de Compostela: EGAPP.
- Márquez, Guillermo (1997). *Ciencia de la Administración*. Apuntes de clase, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de Santiago de Compostela.
- Márquez, Guillermo (2004). "La reorganización de la planta municipal de Galicia: un nuevo escenario para el gobierno local". *Revista de pensamento do Eixo Atlántico*, n° 6, pp. 133-146.
- Márquez, Guillermo (2000). "Los gobiernos de coalición en Galicia". En J. Matas (ed.). *Coaliciones Políticas y Gobernabilidad*. Barcelona: ICPS.
- Marsal, J.F. (1978). *Conocer: Max Weber y su obra*. Madrid: Dopesa.
- March, James y Joan P.P. Olsen (1983). "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tell Us about Government". *American Political Science Review*, vol. 77, N°2 pp. 281-296.
- Maiz, R y Portero, X.R. (1988). *As institucións Políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia.
- Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Natera PP., A. (2001). *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Navarro, V. (2000). *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Nieto, A. (2002). *El pensamiento burocrático*. Granada: Comares.
- Niskanen, William A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Osborne, David y Plastrik, Meter (1998). *La Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.

- Osborne, David y Gaebler, Ted (1995). *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Osborne, David (2003). *Herramientas para transformar el gobierno: directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Barcelona: Paidós.
- Operé S., M.; Pérez F., J. A. (1995). *Calidad total*. Madrid: Instituto Superior de Estudios Empresariales.
- Page, Edward C. (1992). *Political Authority and Bureaucratic Power*. London: Harvester-Wheatsheaf.
- Peters, B. G. (1991). "The European Bureaucrat: The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Settings". En André Blais y Stéphane Dion (Eds.). *The Budget-Maximizing Bureaucrat*. Pittsburgh: University Press.
- Peters, B. G. (1992). "Public Policy and Public Bureaucracy". En Douglas E. Ashford (ed.). *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: University Press.
- Peters, B. G. (1999). *La Política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pollit, Christopher (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollit, Christopher (1994). The Citizen's Charter: a Preliminary Analysis. *Public Money & Management* Vol. 14, N°2, pp. 9-14.
- Porter, M.E. (1990). *The Competitive advantage of nations*. London: Macmillan.
- Parada Vázquez, J.R. (2004). *Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Parejo, A. L. (1996). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Ariel.
- Prats C., J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAPP.
- PSdeG-PSOE (2005). *Móvome: Programa electoral*. Recuperado el 03-03-2008 en www.psoe.es/ambito/coruna/news/index.
- Ramírez A., A. V. (2004). *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Madrid: INAPP.
- Ramió, C. y Subirats, J. (1996). "Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación". *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 45.

- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Ralston, S. (1998). *Los bastardos de Voltaire*. Barcelona: Andrés Bello.
- Requena L., M. (2002). “Modernización de la Gestión Pública con equidad de Género: Calidad Total en los servicios Públicos y Enfoque de Género”. *Conferencia Centro-americana y del Caribe: Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*.
- Rodríguez-Arana, J. (2001). *El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas*. http://www.pcb.ub.es/idp/docs/ccaa/estudis/monog01_arana.pdf
- Rodríguez-Arana, J.; Bastos, M.A. (1997). “La gestión pública en Europa: Consideraciones generales”. *Actualidad Administrativa*, N° 42, pp. 925-934.
- Rodríguez-Arana, J.; Bastos, M.A. (1996). Sobre la formación en el sector público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 8, junio, pp. 235-252.
- Ruiz Viñals, Carmen (coord.), (2004). *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: UOC.
- Rigby, Darell (1993). “The secret history of process of reengineering”. *Planning Review*, Vol. 21 N°2, pp. 24-27.
- Ricard, G.; Subirats, J. (coords.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Richard Blanco Peck (2006). “Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna”. *Cinta de Moebio*, N° 27, pp.-34-42.
- Richards, Sue (1992). “Changing Patterns of Legitimation in Public Management”. *Public Policy Administration*, Vol.7, N° 3, pp. 15-28.
- Richardas, Sue (1994). “El paradigma del cliente en la gestión pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 1, pp. 5-16.
- Richardson, J.J. (1969). *The Policy-Making process*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rivera O., J.M. (1992). *Elites y organización en los partidos políticos: un esquema para el análisis del liderazgo político en las organizaciones partidistas*. Galicia: USC.
- Scharpf, F. (2000). *Gobernar en Europa ¿Eficaz y Democráticamente?* Madrid: Alianza.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.

- Seijo Villamizar, Javier (2008). [Entrevista en profundidad a Responsables de la Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas de la Xunta de Galicia]. (mimeo).
- Senlle, A. (1993). *Calidad total en los servicios y en la administración pública*. Publicación. Barcelona: Gestión 2000.
- Sabaté, Jordi Mas (2002). “Bases de diseño de la administración pública integrada”. VII Congreso Internacional del CLAD, Portugal.
- Santamaría Pastor, J.A. (1988). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santamaría Pastor, J.A. (2004). *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: MAPP.
- Subirats, J. (1991). “El análisis de políticas públicas como propuesta”. *Documentación Administrativa* N. 224-225, pp. 15 - 58.
- Subirats, J. y Gallego, R. (Eds.) (2002). *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Subirats, J. y Vilanova, PP. (Eds.) (1981). *La Evolución del Estado en el pensamiento político*. Barcelona: Petrel.
- Subirats, J. (1992). *Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España, exploración sobre los elementos distintivos de nuestro “policy style” (una aportación al análisis del sistema político español)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tobarra, M., A. Gallud, José, D. Lozano, María. *Entorno Cooperativo para Compromisos de la Calidad*. Grupo de Investigación LOUISE - Instituto de Investigación en Informática (I3A), Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete, España.
- Van Meter, D.S.; Van Horn, C.E. (1975). *The Policy Implementation Process. A conceptual Framework*.
- Veblen, Thorstein (1904). *The Theory of Business Enterprise*. New York: Charles Schibners Sons.
- Vilas, J. (2000). Gobierno y Administración en la comunidad autónoma de Galicia. En Paniagua Soto, Juan Luis (eds.). *Gobierno y administración en las comunidades autónomas: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*. Madrid: Tecnos.

- Vilas, J.; Máiz, R.; Caamaño, F. y Rivera, J.M. (1994). *O Sistema Político Galego: As Institucións*. Vigo: Xerais.
- Vilas, J. (1997). “La reforma administrativa: blancos imaginarios y arqueros inciertos”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n° 7-8, pp. 103-114.
- Vilas, J.; y Bastos, M.A. (1997). “Reforma y modernización administrativas. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 7-8, pp. 165-175.
- Villoria, Manuel (1994). “El fenómeno modernizador en la Administración de la Comunidad de Madrid”. *Autonomías*, N° 18, pp. 147-172.
- Villoria, Manuel (1996). “La modernización de la Administración central en España”. *Revista Vasca de Administración Pública*, Vol 45 N°2, pp. 95-115.
- Varela Á., Enrique José (2005). “Gestión pública en las Administraciones locales de Galicia y Norte de Portugal: las carta de servicios como elemento de gestión y governance local en un marco transfronterizo”. En X.M. Souto; X. Bouzada y A. Figueirido (Coords.). *Segundos Estudos Estratégicos do Eixo Atlántico*. Vigo: Eixo Atlántico.
- Von Mises, Ludwing (1974). *Burocracia*. Madrid: Unión Editorial.
- Von Mises, Ludwing (2005). *Liberalismo*. Madrid: Unión Editorial.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber M. (2004). *Ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber M. (1996). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Weber, M. (1992). *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Madrid: Espasa Calpe.
- Weber, M. (1991). *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (1984). *La acción social: ensayos metodológicos*. Madrid: Península.
- Xunta de Galicia (2001). *La evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*. Galicia: Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2004a). *Carta General de Servicios* [Folleto]. Galicia, España: Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2004b). *Galicia 2004*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

- Xunta de Galicia (2005a). *Formulario E-Qualitas*. Galicia, España: Dirección General de Administración Local.
- Xunta de Galicia (2005b). *Compromisos de calidad con los ciudadanos. Las Cartas de Servicios en la Xunta de Galicia: Guía para su elaboración*. Galicia: Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2005c). *Curso de calidad total en las administraciones públicas. El ciudadano-usuario como centro*. A Coruña, 7-10 de junio de 2005. Galicia: Inspección General de Servicios. Datos en bruto no publicados.
- Xunta de Galicia (2005d). *Curso de Reforma Administrativa de la Xunta de Galicia*. A Coruña, 7-10 de junio de 2005. Galicia: Inspección General de Servicios. Datos en bruto no publicados.
- Xunta de Galicia (2007a). *Tramitación de Disposiciones de Carácter General* [Folleto]. Galicia: Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia.
- Xunta de Galicia (2007b). *Guía de elaboración de Cartas de Servicios. Compromisos de Calidad con los ciudadanos*. Galicia: Dirección General de Calidad y Evaluación de las Políticas Públicas. Datos en bruto no publicados.
- Xunta de Galicia (2007c). *Línea de formación de equipos de trabajo para generación de Cartas de Servicios*. Santiago de Compostela, 21-29 de 2007. Curso de Formación. Galicia: EGAPP. Datos en bruto no publicados.
- Xunta de Galicia (2007d). *E-Xunta. Plan de administración electrónica da Xunta de Galicia*. Galicia: Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza.
- Xunta de Galicia (2007e). *Carta de Servizos básica para as residencias de persoas maiores da rede pública da Xunta de Galicia*. [Folleto]. Galicia: Vicepresidencia. Recuperado el 03-03-2008 en <http://vicepresidencia.xunta.es>
- Xunta de Galicia (2007f). *Proxecto de Carta de dereitos cidadáns de Galicia*. [Folleto]. Galicia: Xunta de Galicia. Recuperado el 03-03-2008 en <http://cartadedereitos.xunta.es>
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., Berry, L. (1993). *Calidad total en la gestión de servicios. Cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*. Madrid: Díaz de Santos.