



Comunicación

147

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

J. Ignacio Criado

Investigador

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración y Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas s/n, 28223,
Madrid

David F. Barrero

Profesor Titular de Escuela Universitaria
Departamento de Automática
Universidad de Alcalá de Henares
Ctra. Madrid-Barcelona, km. 31,600, 28871,
Alcalá de Henares, Madrid

Palabras clave

Resumen de su Comunicación

Esta ponencia ofrece una primera aproximación a las Cartas de Servicios Electrónicos, una nueva herramienta adoptada recientemente en el ámbito de la Administración General del Estado, que plantea las barreras para la integración de la gestión de la calidad de los servicios públicos en un entorno de eAdministración. Siguiendo ese planteamiento, se considera el alcance y resultados de la gestión de la calidad y la eAdministración a través de dos de las herramientas más destacadas entre las empleadas por las administraciones públicas españolas en esas dos esferas, las Cartas de Servicios y los Servicios Públicos Electrónicos, con la pretensión de realizar un acercamiento a dos de las mayores dificultades organizativas con las que tienen que hacer frente los servicios públicos digitales para mejorar su calidad: lograr una mayor orientación a las necesidades reales de los ciudadanos y desarrollar una verdadera transparencia administrativa. Además, se abordan algunas de sus implicaciones organizativas y se pasa a considerar las Cartas de Servicios Electrónicos en la Administración General del Estado, que se han convertido en una de las innovaciones más recientes en nuestro panorama administrativo, procediendo a un intento de convergencia entre los dos tipos de estrategias de mejora de la gestión pública señaladas. No obstante, si bien los resultados de su adopción son todavía muy limitados, no deja de ser cierto que cuentan con una serie de potencialidades que se intentan identificar, teniendo en cuenta las problemáticas específicas para la incorporación de reformas administrativas dentro de un entorno político-administrativo como el español, con cierta impermeabilidad a este tipo de propuestas.

BARRERAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN LA EADMINISTRACIÓN. UNA APROXIMACIÓN A LA EXPERIENCIA DE LAS CARTAS DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

1. Presentación ¹

Las siguientes páginas muestran los primeros pasos de una nueva experiencia dentro de la Administración General del Estado, las Cartas de Servicios Electrónicos, con la pretensión de realizar un acercamiento a dos de las mayores dificultades organizativas con las que tienen que hacer frente los servicios públicos digitales para mejorar su calidad: lograr una mayor orientación a las necesidades reales de los ciudadanos y desarrollar una verdadera transparencia administrativa. La iniciativa de las Cartas de Servicios Electrónicos podría responder a esa doble problemática, teniendo en cuenta que la calidad de los servicios se ha convertido en una preocupación creciente dentro de un entorno administrativo digital, de manera que es posible que se empiecen a desarrollar en el futuro determinadas estrategias que exploren la interacción entre esas dos esferas, de cara a mejorar la orientación al ciudadano y a incrementar la transparencia administrativa dentro del sector público. En ese sentido, la evolución de las Cartas de Servicios y de los Servicios Públicos Electrónicos, dos iniciativas para la modernización administrativa ampliamente difundidas en el ámbito político-administrativo español, en principio, plantea cierto potencial para generar sinergias positivas dentro de las administraciones públicas, sin embargo, las dificultades asociadas al contexto de implantación de estas herramientas no son menores, tal y como se observó en referencia al ámbito de la Administración General del Estado.

2. Las transformaciones recientes en las administraciones públicas: en busca del ciudadano y la transparencia administrativa

Durante los últimos treinta años se han formulado diferentes y muy variadas acciones de reforma orientadas a transformar las administraciones públicas en contextos político-administrativos diversos. De manera particular, algunas de esas propuestas invocaron de partida, aunque sólo fuera de manera retórica, la exigencia de una aproximación creciente a los ciudadanos, para que las administraciones públicas pudieran vincular más estrecha y directamente su labor a los destinatarios de la misma, superando así una tradicional tendencia a obviar a los usuarios de los servicios públicos. Al mismo tiempo, se extendió la idea de aumentar la transparencia administrativa, considerando el deseo de romper la opacidad con la que se había desempeñado la gestión pública, sobre todo, en lo referente a la prestación de servicios. Teniendo en cuenta esas orientaciones generales, se exploraron diferentes caminos de cara a materializar las pretensiones manifestadas, por un lado, la adopción de instrumentos relacionados con la gestión de la calidad en las administraciones públicas y, por otro, la incorporación de herramientas tecnológicas para la digitalización de la esfera administrativa, sobre todo, en el plano de la prestación de los servicios públicos.

¹ Este trabajo está vinculado a un proyecto de investigación en curso: 'La protección de los consumidores y usuarios ante las tecnologías de la información y la comunicación y los servicios electrónicos. Especial atención a la Comunidad Valenciana, su normativa y políticas', financiado por la Conselleria de Empresa, Universidad y Ciencia de la Generalitat Valenciana (Ref. GVO5/241), del que el autor forma parte.

En primer lugar, se pretendió transformar notablemente la naturaleza de la relación con los ciudadanos. Emergió el concepto de ciudadano-cliente que, insertado en un contexto de globalización, predominio de la ideología de mercado, demonización del Estado de bienestar y erosión del servicio público en sus diferentes dimensiones, invocó la idea de usuario, como destinatario de servicios y único intérprete de su calidad, en muchos casos siguiendo las analogías procedentes del sector privado. Entonces, se habló de aproximarse al cliente, dar la voz al cliente o poner al cliente al volante, aunque se situaba en un segundo plano el alcance y las consecuencias de la dimensión política de la relación entre los ciudadanos y las organizaciones públicas. Así las cosas, entre otros instrumentos se planteó la mejora de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos no sólo como un paradigma, sino como una necesidad para la propia supervivencia del sector público, naciendo el movimiento de la gestión de la calidad en las administraciones públicas

En segundo lugar, se puso de manifiesto que las administraciones públicas necesitaban abrirse a un contexto cada vez más diverso y complejo, de manera que la esfera administrativa dejara de ser algo inaccesible para los ciudadanos. El logro de la transparencia administrativa se convirtió en algo más problemática para los impulsores de las reformas, dado que si la aproximación al ciudadano formaba parte de lo que estaban haciendo las empresas privadas en aquel momento, no lo era tanto dar cabida a la participación de los clientes en la prestación de los servicios, de forma que se convirtieran en procesos más abiertos a la intervención y escrutinio del entorno. Esta idea era algo ajeno e, incluso, contrario a la lógica empresarial, pero en el ámbito público tenía toda su razón de ser, teniendo en cuenta la naturaleza política de la relación dentro de las organizaciones públicas. En ese contexto, Internet se convirtió en un verdadero elixir, ya que las nuevas potencialidades atribuidas a la red de redes y la espectacular difusión social de la web, convirtieron la digitalización de las estructuras administrativas en la gran esperanza para lograr la ansiada transparencia, y todo ello sin romper, al menos de forma aparente, determinadas rutinas y maneras de hacer internas asociadas a la manera tradicional de funcionamiento del sector público. En la práctica, se planeó que los ciudadanos tuvieran sus administraciones públicas al alcance del ordenador personal, desde cualquier lugar y en cualquier momento, especialmente, cuando se empezaron a extender nuevas capacidades para ofrecer información y servicios a través de medios telemáticos, abriendo la puerta al desarrollo de una nueva estrategia de mejora del sector público denominada eAdministración.

3. Implementando la calidad y la eAdministración

Entre las estrategias relacionadas con la gestión de la calidad y la eAdministración que más atención han merecido en los procesos de modernización administrativa durante los últimos años hay que mencionar las Cartas de Servicios (CdS) y los Servicios Públicos Electrónicos (SPE). Por un lado, la gestión de la calidad en las administraciones públicas se originó en la doble idea de que se trata de un proceso continuo que integra la adaptación y el cambio y la que indica que el cambio y la mejora permanentes están asociadas a un profundo proceso de comunicación y participación, dentro y fuera de la organización, situando al ciudadano como centro de la actividad pública. Por otro lado, la eAdministración ha supuesto la progresiva digitalización de las organizaciones públicas, ofreciendo nuevas oportunidades para dotar de mayor transparencia a las relaciones con los ciudadanos gracias a Internet, mediante el desarrollo de un nuevo canal telemático con el que proveer información al público y abrir la actividad interna de las administraciones públicas. En todo caso, lo interesante aquí es que si bien los orígenes de los instrumentos mencionados fueron completamente ajenos y siguieron lógicas particulares de desarrollo, tal y como se pasa a considerar en la siguiente sección, su progresión más reciente puede llevar a una cierta convergencia en la nueva esfera digital en la que se mueven las administraciones públicas, algo que se verá después.

3.1. Las cartas de servicios y la orientación al ciudadano

Las CdS se han utilizado para mejorar la calidad de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos. Las CdS nacieron en el Reino Unido en 1991 a iniciativa de John Major, con el nombre original de citizen's charter como un producto de segunda generación de las políticas thacheristas de reforma del sector público con el objetivo explícito de transformar radicalmente los servicios ofrecidos por las administraciones públicas, enfatizando los resultados y la satisfacción de los clientes y acercándolos lo máximo posible a las dinámicas del sector privado (Bynoe, 1996; Lo Schiavo, 2000; Pollit, 1994). En esa línea, se extendió la idea de la lógica del mercado acentuando la soberanía del consumidor respecto a la prestación de servicios, para conseguir unas administraciones públicas más responsables en sus actuaciones, de manera que la aspiración original consistió en resolver la fórmula, casi mágica: 'haciendo más por menos, y haciéndolo más agradable'. El desarrollo posterior de las CdS ha llevado a que su alcance esté matizado por los diferentes contextos en los que se han insertado, tal y como se confirma en el caso de la AGE.

La realidad que se identifica aquí como CdS se ha definido en diferentes contextos con unos matices compartidos que merece la pena considerar. En general, las CdS intentaron aprehender desde un primer momento la idea según la cual había que desarrollar estrategias que garantizaran unos estándares de calidad en la actuación pública, teniendo como perspectiva común la extensión de la lógica de la soberanía del consumidor en la provisión de los servicios. En concreto, los objetivos básicos en el planteamiento original de las CdS en diferentes países fueron la orientación a los ciudadanos y la responsabilización de los proveedores de los servicios públicos, de manera que los charters pusieron sobre la mesa la necesidad de que las unidades prestadoras identificaran los servicios y sus clientes, establecieran estándares relacionados con su nivel de rendimiento y la satisfacción de sus usuarios y definieran garantías para facilitar una corrección o compensación en caso de incumplimientos. En esa línea, aunque pueden utilizarse diferentes nociones, aquí se asume que 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.

Teniendo en cuenta la noción anterior, no cabe duda que la expansión de las CdS ha sido muy notable durante los últimos quince años en diferentes países de nuestro entorno de referencia. En general, el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y EEUU fueron los más proclives a los nuevos instrumentos relacionados con la reforma de la gestión pública. De manera concreta, en ellos las CdS se han entendido 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 dedicados en exclusiva a esta labor. Por su parte, en los países continentales los contenidos de las CdS han derivado cambios más pausados y menos sustantivos. Los principios establecidos en las CdS dentro de países como Italia, Bélgica o Francia, también España, no han incidido tanto en hacer competitivos los servicios estableciendo estándares cuantificables o en proporcionar una mayor capacidad de elección a los usuarios, según las reglas de mercado omnipresentes en el esquema anglo-americano, cuanto en mejorar los procedimientos internos. No obstante, en algunos casos se ha pretendido aprovechar la ocasión para hacer efectivos y fortalecer los derechos de los consumidores en tanto ciudadanos (igualdad, accesibilidad y neutralidad de los servicios, motivación de los actos administrativos, confidencialidad de los datos personales), aunque los compromisos de las CdS, al fin y al cabo, son meras especificaciones de servicio y, en principio, no son exigibles ante los tribunales de justicia, a menos que incidan en alguno de los derechos legalmente reconocidos o causen severos perjuicios a los ciudadanos (por ej., los actos médicos).

De manera específica, en la AGE el alcance cuantitativo de las CdS ha sido apreciable, teniendo en cuenta que retrasó varios años la aparición de estas herramientas en comparación con otras administraciones nacionales de su entorno ². Ya antes de 1996, la AGE estudió la elaboración de un Real Decreto sobre la cuestión, de manera que finalmente dio oficialidad a su estrategia a través del Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio. Según Olías de Lima (2003), las CdS en la AGE incluyeron, al menos, tres tipos de objetivos relacionados con la orientación al ciudadano: los relacionados con la legitimidad democrática, mediante la difusión de la información y la rendición de cuentas de los servicios financiados con los fondos públicos; los que tienen que ver con los derechos ciudadanos y sus garantías, haciendo efectiva la influencia de los ciudadanos en el contenidos de los servicios; y, finalmente, aquellos que afectan la mejora de los servicios y la responsabilidad de los gestores, fortaleciendo los sistemas de evaluación. Sin embargo, el hecho de que la normativa dejara al criterio de las diferentes unidades administrativas la especificación de sus propios contenidos concretos, en última instancia, ha limitado sensiblemente las aspiraciones iniciales.

3.2. Los servicios públicos electrónicos y la transparencia administrativa

La implantación de SPE es la estrategia más extendida en el ámbito de la eAdministración, aunque se ha planteado de una manera que limita en gran medida las posibilidades de interacción con la ciudadanía. Muchos consultores y líderes políticos, también directivos públicos y académicos, propagaron promesas sobre el potencial de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y, en especial Internet, como nuevo medio para transformar las administraciones públicas y forma de entender la interacción de éstas con los ciudadanos, especialmente, ante las oportunidades para el acceso a la información y la participación en los asuntos públicos vía telemática. Sin embargo, la mayoría de las estrategias y los documentos oficiales que formularon las líneas maestras de la llamada modernización administrativa y el desarrollo de la eAdministración desde finales del siglo pasado plantearon, casi de forma exclusiva, como su eje central la mejora de la prestación de SPE, siguiendo un modelo próximo al que en la empresa privada había guiado el origen del comercio electrónico pocos años antes. Así, la expansión de la relación entre las TIC e Internet y las administraciones públicas siguió un patrón fundamentalmente consumerista, poniendo el énfasis en las mejoras de la eficacia y la eficiencia internas y con una noción constreñida de ciudadano muy aproximada a la manejada en el sector privado, como mero consumidor de productos de la Sociedad de la Información (SI). Este enfoque ha caracterizado en gran medida la primera ola de experiencias europeas de eAdministración, de manera que no se han aprovechado las oportunidades para extender el acceso real a la información y la participación de los ciudadanos, es decir, para promover la transparencia administrativa a través de medios telemáticos ³.

² A finales de 2005 se ha podido acceder a las CdS de 187 unidades de la AGE, pertenecientes a todos los Ministerios y sus delegaciones: Administraciones Públicas (69), Agricultura, Pesca y Alimentación (8), Industria, Turismo y Comercio (8), Defensa (3), Economía y Hacienda (7), Educación y Ciencia (1), Cultura (24), Fomento (3), Interior (7), Justicia (5), Medio Ambiente (1), Presidencia (8), Sanidad y Consumo (2), Trabajo y Asuntos Sociales (37), junto con los organismos Correos y Telégrafos, Alta Velocidad-RENFE, Dirección de Navegación Área y AENA (Servicios al Pasajero). Además, otras treinta se encuentran en fase de tramitación, es decir, pendientes del informe preceptivo o de la resolución aprobatoria. Para observar la evolución más reciente, se invita a consultar el portal web institucional del Ministerio de Administraciones Públicas <http://www.map.es> (fecha de acceso: 29 de diciembre de 2005).

³ Sobre la transparencia administrativa se aconseja la lectura del capítulo de Lorenzo Cotino. (2006). 'El Voto Electrónico o la Casa por el Tejado. La Necesidad de Construir la Democracia y la Participación Electrónicas por los Cimientos'. En Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos, coord. L. Cotino. Granada: Comares, pp. 171-197. En este texto se delimitan con nitidez los problemas de la participación y la transparencia en un mundo administrativo digital, además, el autor selecciona algunas aproximaciones al concepto de transparencia que se pueden aplicar al mundo digital, tales como 'la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a la información en poder del gobierno', o 'la provisión de información al público sobre las operaciones del gobierno'. En definitiva, la idea principal es que no hay participación sin acceso a la información, aunque la mera disponibilidad de la información tampoco garantiza la transparencia, ya que no presupone un público más y mejor informado.

Antes de la aparición de la web en 1993, las posibilidades para la interacción entre las TIC e Internet y las administraciones públicas eran ya algo apreciable. Como apuntaron Taylor et alia, si en la década de 1960 las administraciones públicas lideraron el proceso de uso de los ordenadores para el apoyo a las tareas de gestión básicas (desarrollo de sistemas de información, gestión de nóminas o aplicaciones de contabilidad), quizá en las décadas posteriores perdieron esa posición delantera respecto a la prestación de servicios electrónicos (Taylor et alia, 1996). Estos autores identificaron en aquél momento dos oportunidades para los servicios electrónicos en el ámbito público, teniendo en cuenta que los objetivos básicos eran diversos (Taylor et alia, 1996: 266): 'una es implementar amplias mejoras en la velocidad de respuesta, eficiencia y precisión de los servicios públicos (...) La otra es situar a las administraciones públicas más cerca de los ciudadanos y promover una participación más extensa y activa en los procesos de toma de decisión, a través del desarrollo de una infraestructura orientada a la democracia electrónica'. La mayoría de las administraciones públicas exploraron la primera de las opciones, si bien las malas noticias llegaron más tarde.

Efectivamente, estos planteamientos se aceleraron con la aparición de la web en 1993 cuando se empezó a hablar de eAdministración, momento desde el que no ha parado de crecer la presencia pública en Internet, así como los usos vinculados a ella. En diferentes estudios se ha puesto de manifiesto el aumento de la cantidad de sitios en Internet de los gobiernos y las administraciones públicas de todo el mundo. El incremento del número de webs ha supuesto una creciente cantidad de información sobre las administraciones públicas disponible en Internet, sin embargo, esto no se ha traducido en una mejora de la calidad de la información, ni de los criterios de accesibilidad, ni desde luego de la transparencia administrativa. Lo que sí se ha contemplado es un incremento muy notable en el nivel de desarrollo de los SPE, algo que a primera vista no es negativo, sin embargo, el acento excesivo en reducir la carga interna de trabajo o limitar el contacto directo con los ciudadanos para no colapsar los servicios de atención al ciudadano, aderezado con una estrategia guiada por una visión consumerista, ha dejado en un segundo plano las posibilidades para ofrecer un canal alternativo a través del que los ciudadanos puedan participar en el diseño y producción de la información y los servicios públicos. De hecho, en los últimos tiempos parece haberse extendido una 'competición' entre las administraciones públicas por ofrecer una mayor cantidad de SPE a disposición del público, como si de supermercados virtuales se tratara.

Las razones del panorama descrito son variadas, aunque aquí apuntamos alguna tesis no del todo confortable para las propias administraciones públicas. Obviamente, no hay que dejar de reconocer el papel enormemente positivo de los SPE, así como las notables ventajas que suponen para los usuarios de las administraciones públicas, que quedan fuera de cualquier discusión. Sin embargo, aquí se incide en que el diseño estratégico de ese enfoque contó en su origen con una visión excesivamente consumerista, que precisa una consideración más amplia del problema. Aunque no es el objeto de este capítulo profundizar en ello, una explicación plausible aunque no completamente exhaustiva del desarrollo de la opción estratégica expuesta está unida a las políticas de promoción de la SI desarrolladas desde la Unión Europea en los años noventa del siglo pasado y en los primeros del presente, ya que han tenido un amplio eco en la visión extendida sobre la cuestión entre los Estados miembros y sus entidades subnacionales. Fundamentalmente, estas políticas se centraron en el desarrollo de aplicaciones para ofrecer servicios que se pudieran extender entre la gente para desarrollar la SI. El problema radicó en la traslación casi mimética de esa filosofía en el ámbito público, ya que se planteó que la manera prioritaria de vincular las TIC e Internet con las administraciones públicas era la producción de servicios electrónicos para la promoción de la SI, a la manera del sector privado, y sin tener en cuenta otras posibles dimensiones de esa relación ⁴.

4 Por ejemplo, ver las siguientes publicaciones comunitarias: Comisión Europea. (2000). eEurope 2002. An Information Society for All. Bruselas: Comisión Europea. Comisión E. (2001). eGovernment Indicators for Benchmarking eEurope. Bruselas: Comisión Europea. Comisión Europea. (2002). eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para Todos. Bruselas: Comisión Europea.

Este modelo se ha ido consolidando durante los últimos años en los Estados miembros, entre ellos España. En el caso español, esta dinámica ha sido muy similar a lo que se ha manifestado hasta el momento, ya que aunque la preocupación por la informática y las TIC y su relación con las administraciones públicas estuvo presente desde mucho tiempo antes (Casarrubios y Criado, 2005; Martínez, 1984), la aparición de las nuevas aplicaciones asociadas a Internet y el fomento de lo que se vino a llamar SI desplazaron el debate hacia propuestas relacionadas con la mera digitalización de los servicios públicos, sin plantear una reflexión sobre el significado y consecuencias de este proceso, ni de las posibles alternativas para considerar a los ciudadanos como algo más que consumidores.

Tabla 1. Nivel de digitalización de los veinte servicios públicos electrónicos propuestos por la UE

	oct-01	oct-02	oct-03	oct-04
S	61	87	87	89
A	40	56	83	87
UK	50	62	71	84
IRL	68	85	86	84
FIN	66	76	80	83
NOR	63	66	75	82
DK	59	82	86	81
ISL	38	53	56	76
F	49	63	73	74
España	50	64	68	73
I	39	57	59	72
NL	37	54	65	70
P	51	58	65	68
B	23	47	58	67
D	40	48	52	66
EL	39	52	54	61
CH	-	49	55	60
L	15	32	47	53

Fuente: Cap Gemini. (2005, 2004, 2003, 2002). Web-Based Survey on Electronic Public Services. Bruselas: Comisión Europea.

La perspectiva mencionada fue recogida dentro de los planes públicos para el desarrollo de la SI en España, que tuvieron los objetivos de los Planes de Acción eEurope como referente (Criado, 2003)⁵. De todas maneras, no ha sido extraño escuchar que los responsables de la dirección de la eAdministración en España se vanagloriaran del notable desarrollo de los SPE en nuestro país, tal y como se desprende de los datos de la Tabla 1, que reflejan uno de los indicadores adoptados por la Unión Europea para la medición de la SI en el apartado del sector público y sitúan a España en la décima posición.

⁵ Esta perspectiva se puso de manifiesto en el Plan de Acción INFO XXI (2001-2003), primera iniciativa estratégica del gobierno español para el desarrollo de la SI (2001, pp. 3 y ss.) y también en el plan España.es.

Si bien los datos disponibles sobre la 'oferta' de SPE permitieron ciertas muestras de optimismo en la Unión Europea, los resultados acerca de la llamada 'demanda' son verdaderamente esclarecedores del limitado alcance del enfoque planteado. Más recientemente, junto con la presencia de los servicios públicos básicos en Internet, se ha pretendido conocer el comportamiento de la otra parte, es decir, los potenciales usuarios de los SPE, que se han tendido a dividir entre ciudadanos y empresas, siguiendo el esquema tradicional de interacciones en Internet con las administraciones públicas, comentado con detalle en otra parte (Criado, 2004). En este sentido, los datos que se observan en la Tabla 2 han puesto de manifiesto algo que era perceptible desde hace tiempo: son relativamente escasos los niveles de ciudadanos y empresas que utilizan Internet, pero entre ellos, son pocos los que han hecho uso de SPE. De hecho, la mayoría de las interacciones con las administraciones públicas en el ámbito digital se reducen a una mera búsqueda de información, siendo muy limitado el número de usuarios que ha realizado transacciones telemáticas, aunque entre las empresas exista una mayor extensión de estas prácticas.

Tabla 2. Porcentaje de empresas y ciudadanos usuarios de Internet que...

	% Ciudadanos	% Empresas
obtienen información de páginas web de las administraciones públicas	49,44	57,77
descargan formularios de las administraciones públicas	27,31	56,77
envían formularios cumplimentados a las administraciones públicas	13,08	26,05

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2005)

4. Hacia la convergencia de estrategias: las Cartas de Servicios Electrónicos en la Administración General del Estado

Muy recientemente, la AGE ha mostrado un renovado interés por profundizar en el potencial de las CdS y los SPE, de manera que el objetivo de esta sección es conocer el alcance y las posibilidades de una convergencia entre ambas estrategias, así como la forma en que esto podría afectar a las relaciones de las administraciones públicas con los ciudadanos. En las siguientes páginas se presenta la experiencia que vincula por primera vez las CdS y los SPE: las Cartas de Servicios Electrónicos (CSE). Esta iniciativa de la AGE sitúa a esta organización como pionera al intentar explorar una de las esferas a través de las que enlazar la calidad y la eAdministración. No obstante, más allá de una evaluación exhaustiva, ya que sólo es posible realizar una aproximación descriptiva a una experiencia todavía en los compases iniciales, su consideración ofrece la oportunidad para bosquejar una reflexión de conjunto que hace las veces de síntesis de lo expuesto en el presente capítulo y sobre el horizonte que podría abrirse, especialmente en lo concerniente a la revisión de las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía, derivadas de la posible extensión de las CSE a diferentes contextos, aunque con un alcance diferenciado al que hasta ahora se ha planteado dentro de la AGE.

La aparición de las CSE en el panorama administrativo español es muy reciente, puesto que la primera mención en un documento oficial de la AGE se produjo en 2003. En la fecha citada, el plan INFO XXI y la política para el fomento de la SI en España se evaluaron por la llamada Comisión Soto⁶, que desarrolló una serie de recomendaciones de futuro sobre la materia en sus diferentes dimensiones. En el apartado específico sobre la eAdministración se mencionó 'la necesidad de comprometer a los Gobiernos Central y Autonómicos a publicar periódicamente una lista de servicios a desarrollar e indicadores que muestren su uso por ciudadanos y empresas' (CEEDSI, 2003: 30). Además, se planteó la conveniencia de establecer unos estándares mínimos en las administraciones públicas, como presupuesto para desarrollar los servicios electrónicos y su uso por parte de los ciudadanos dentro de un entorno digital. Con ello, se dio una primera formulación, si bien imprecisa, que conectó de manera retórica la esfera de la calidad de los servicios y la pertinencia de adoptar estándares y métricas específicos teniendo en cuenta los nuevos atributos de los SPE.

Asumiendo dichas recomendaciones, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Administraciones Públicas aprobaron en abril de 2003 el Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica en España. Esta iniciativa específica para la promoción de la eAdministración, se adoptó al mismo tiempo que se daba carta de naturaleza al Plan España.es, el segundo programa español de impulso de la SI elaborado desde la AGE. Dentro del Plan de Choque, que estuvo dividido en cuatro grandes ámbitos y diecinueve medidas, se introdujo una referencia a la calidad de los servicios públicos en un entorno de eAdministración, en concreto, a través de la Medida 4 'Cartas de Servicios Electrónicos'. La adopción de las recomendaciones de la Comisión Soto tuvo una orientación limitada y centrada en la comunicación externa con los ciudadanos respecto de los servicios disponibles en el ámbito telemático, a pesar de que la formulación encerraba una cierta ambición vinculada a la generación de métricas, estándares y derechos asociados a los SPE:

'Se informará a los ciudadanos acerca de los servicios electrónicos que se encuentran a su disposición, indicando los compromisos de calidad asumidos en su prestación, los incentivos específicos asociados a su uso, así como los derechos en relación con estos. Para ello deberán establecerse indicadores y métricas claras de uso y calidad de los servicios, que debe definir el Observatorio de Tecnologías de la Información del Consejo Superior de Informática y para el Impulso de la Administración Electrónica.

El Ministerio de Administraciones Públicas en colaboración con los Departamentos Ministeriales será el responsable de actualizar esta información con una periodicidad trimestral.'

(MCyT-MAP, 2003: 18-19)

Esta fue la primera formulación expresa de las CSE en un documento oficial de la AGE. No obstante, ante la innovación introducida, se realizó una remisión al Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, que entonces regulaba de forma general la calidad y las CdS y se otorgó al Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con todos los Departamentos ministeriales, la responsabilidad de la Medida 4 que, en un primer momento, se había de concretar mediante la difusión trimestral a partir de octubre de 2003 en el portal del Ciudadano (<http://www.administracion.es>) de una lista de los SPE disponibles dentro de la AGE⁷.

6 Este grupo de expertos, la mayoría de ellos procedentes de la empresa privada, adoptó su nombre de su Presidente, Juan Soto Serrano (Presidente de Honor de Hewlett Packard España).

7 Esto último aparecía en el anexo I, de resumen de las medidas del plan de choque (MCyT-MAP, 2003: 4, anexo I). En todo, caso, aunque luego se mencionará de nuevo, no deja de sorprender que a pesar de la remisión a la norma reguladora sobre la calidad de los servicios, no estuviera implicada también en esta medida la unidad directiva que entonces se encargaba de su desarrollo, la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP).

Más recientemente, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, ha planteado un salto cualitativo, regulando de manera explícita las CSE. Este Real Decreto se centró en establecer un marco general para la mejora de la calidad de los servicios en la AGE⁸, de forma que se profundiza en la estrategia y las herramientas empleadas, y las enlaza por primera vez con la eAdministración a través de las CSE, que pasan a integrarse en el plan de calidad de la AGE, dentro del programa específico de CdS. El artículo 13 del citado Real Decreto, aborda directamente las CSE:

- Los departamentos y organismos que cuenten con servicios electrónicos operativos publicarán, además de las mencionadas anteriormente, cartas de este tipo de servicios, en los que se informará a los ciudadanos sobre los servicios a los que pueden acceder electrónicamente y en las que se indicarán las especificaciones técnicas de uso y los compromisos de calidad en su prestación.
- Las cartas de servicios electrónicos, que se tramitarán conforme a lo previsto en los artículos 10, 11 y 12, estarán disponibles en Internet y en soporte impreso.
(art. 13. Real Decreto 951/2005)

La reciente aparición de las CSE en el Real Decreto 951/2005 ha delimitado el espacio dentro de la AGE para un nuevo tipo de herramientas sobre las que se puede hacer ya unas primeras consideraciones desde un punto de vista analítico y teniendo en cuenta varias dimensiones. Organizativamente, el origen de las CSE fue un tanto difuso, puesto que ya se ha mencionado que la unidad directiva dedicada a la gestión de la calidad de los servicios en la AGE (entonces Inspección General de Servicios de la Administración Pública) fue inicialmente ajena a su incorporación en el mencionado Plan de Choque de eAdministración, por lo que el liderazgo organizativo inicial estuvo en el entorno del entonces Consejo Superior de la Informática⁹. Como se ha confirmado a través de entrevista personal con una de las personas actualmente responsables del proyecto CSE en la AGE, sólo a partir del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, la actual Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios (INECAL)¹⁰, ha tenido un papel formal sobre las CSE, de manera que actualmente cuentan con el impulso humano y material de la unidad que se encarga de liderar la calidad en el conjunto de la AGE. Sin embargo, esto supone que se pasa al otro extremo del péndulo, porque parece que no está contemplada la coordinación con el Consejo Superior de Administración Electrónica o la Dirección General de Modernización Administrativa, que tienen un perfil más tecnológico y se encargan del desarrollo de las actuaciones horizontales en torno a los SPE¹¹.

8 Dedicar un capítulo a cada uno de los programas en los que se dividen las actuaciones de calidad de los servicios dentro de la AGE: programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios, programa de cartas de servicios, programa de quejas y sugerencias, programa de evaluación de la calidad de las organizaciones, programa de reconocimiento, programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. Además, incorpora otros dos capítulos que completan lo anterior con una consideración de las responsabilidades y competencias en los programas, así como los incentivos al rendimiento.

9 En 1983 se creó, mediante el Real Decreto 2291/1983, el Consejo Superior de la Informática, órgano que se concibió como el encargado de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de la política informática del Gobierno, amén de aprobar y dar publicidad a los estándares de seguridad, normalización y conservación de todo aquello relacionado con la informática en la AGE. Se trató del primer organismo desarrollado para liderar las nuevas necesidades planteadas por la Administración central en materia informática. Recientemente, el Real Decreto 589/2005 dictó la reestructuración de los órganos colegiados responsables de la eAdministración y el Consejo Superior de la Informática añade a sus funciones la de impulsar la Administración Electrónica, pasando a denominarse Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE).

10 Heredera de la IGSAP y creada a través del Real Decreto 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Administraciones Públicas, dentro de la Secretaría General de Administración Pública. Esta unidad, además de reforzar los programas en materia de calidad de los servicios, incorpora funciones de análisis del impacto regulatorio y de evaluación de las políticas públicas, de manera que se constituye en el germen de la futura Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas.

11 De hecho, las CSE no forman parte de ninguno de los cuatro metaproyectos del Plan Conecta, la última planificación estratégica aprobada en abril de 2005 para impulsar la eAdministración desde la AGE.

Junto con el análisis del liderazgo organizativo, también habría que subrayar desde un plano cuantitativo que el número total de CSE adoptadas en la AGE es todavía muy limitado. En el momento de cerrarse el estudio, se habían aprobado trece CSE pertenecientes a cinco Ministerios diferentes, dentro de centros directivos o unidades administrativas variadas, que previamente ya contaban con CdS ¹². En efecto, el alcance de las CSE resulta aún muy exiguo en una administración del tamaño y complejidad de la AGE, aunque su incorporación se ha producido en unidades muy sensibles a los temas relacionados con la calidad, así como con una presencia institucional notable en Internet. No obstante, más que una consideración cuantitativa, lo interesante aquí es que la adopción de las CSE en ámbitos diversos ha demostrado que existe un interés incipiente por la fusión de la gestión de la calidad y la eAdministración dentro de sectores de la AGE muy variados y que, en principio, parecen no compartir más que la vocación de mejorar el servicio ofrecido al público en áreas de actividad muy diferentes.

Desde un plano material, las CSE han reproducido el contenido de las CdS convencionales, con las limitaciones que ello conlleva. En un primer momento, las CSE han tendido a copiar de manera un tanto mimética la orientación general de las CdS, con los rasgos que han caracterizado a esta herramienta en el ámbito continental europeo, así como en la propia experiencia española, quizá como consecuencia de la propia inercia institucional que se aprecia en el proyecto. De hecho, en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, se regulan de manera semejante las CdS y las CSE en lo que corresponde a su elaboración y gestión, su aprobación y difusión, así como su seguimiento (art. 13.2). En esa línea, un análisis algo más exhaustivo de los contenidos de las CSE adoptadas ha mostrado que se limitan a ofrecer información escasamente detallada sobre los SPE prestados por la unidad, establecer unas especificaciones de uso (que, generalmente, se identifican con la necesidad de utilizar determinados programas informáticos: navegadores, software para la lectura de documentos en formato .pdf, gestores de correo electrónico para su envío o recepción, así como certificados digitales expedidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para las interacciones o transacciones telemáticas) y exponer los (escasos) compromisos de calidad que se ofrecen a los usuarios de los servicios, es decir, los derechos y compromisos derivados de los mismos, que no exceden de la visión restringida antes apuntada en las CdS convencionales.

Por otro lado, las CSE no han supuesto un cambio en la percepción sobre la necesidad de transformar el enfoque de los SPE. En concreto, teniendo en cuenta las coordenadas apuntadas, la línea que se sigue respecto a la manera de entender el alcance de los servicios públicos en un entorno digital resulta continuista y, en todo caso, se orienta a profundizar, más que transformar, la idea de que son poco más que otra forma de promover la SI desde el sector público. En otras palabras, no se plantea por el momento la posibilidad de utilizar las CSE como una vía para intentar una alteración en la manera de entender la accesibilidad de la ciudadanía a las administraciones públicas o de ofrecer una renovada transparencia pública, de manera que en cierta medida se pudiera consolidar una perspectiva alternativa a la que se ha impuesto a nivel internacional.

¹² En concreto, las CSE publicadas con fecha de 22/12/2005 son las siguientes: Ministerio de Admon. Públicas: Instituto Nacional de Admon. Pública; Ministerio de Defensa: Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, Servicios de Cría Caballar y Remonta, Instituto Social de las FFAA y Clases Pasivas Militares; Ministerio de Economía y Hacienda: Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y Dirección General de Catastro; Ministerio de la Presidencia: Servicios Web del BOE, Tienda Electrónica del Boletín Oficial del Estado, Centro de Investigaciones Sociológicas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y Área de Presidencia del Gobierno; Ministerio de Educación y Ciencia: Consejo Superior de Deportes. Info. cotejada en el portal institucional del Ministerio de Admons. Públicas: <http://www.map.es>. Fecha de acceso: 22 de diciembre de 2005.

Dicho lo anterior, se puede apuntar que las CSE en la AGE sólo han explorado de manera muy tímida la relación entre la calidad de los servicios y la eAdministración. A día de hoy, está por ver cómo se va a profundizar en la vinculación entre las CdS y los SPE y, de hecho, habrá que esperar a la elaboración del nuevo marco de instrucciones de elaboración de CSE, que concretará el desarrollo del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, para realizar una valoración más en profundidad sobre este tipo de herramientas. No obstante, y a la espera de la aprobación definitiva del citado manual, no existen muchos motivos para el optimismo, ya que la nueva redacción es posible que mantenga los contenidos actuales de las CSE (con los campos señalados: servicios prestados, especificaciones de uso y compromisos de calidad), añadiendo sólo determinados aspectos referidos a la adopción de medidas específicas para la subsanación de errores, así como el establecimiento de instrucciones para desarrollar inspecciones de servicios electrónicos concretos. Todo lo cual, dejaría inalterado el marco de relaciones entre los usuarios de los servicios y las unidades prestadoras de los mismos, también en el entorno digital.

5. Reflexiones finales

Las presentes páginas han ofrecido una primera aproximación a las CSE, una nueva herramienta adoptada recientemente en el ámbito de la AGE, que acerca por vez primera la gestión de la calidad en el sector público y la eAdministración, Asumiendo que la filosofía y el marco de referencia en el que se han producido las últimas reformas administrativa en el ámbito político-administrativo español se ha vinculado en cierta medida a la filosofía y planteamientos teóricos de la NGP, en estas páginas se ha considerado el alcance y resultados de la gestión de la calidad y la eAdministración a través de dos de las herramientas más destacadas entre las empleadas por las administraciones públicas españolas para alterar el marco de relaciones con los ciudadanos, así como establecer una mayor transparencia administrativa: las CdS y los SPE. Además, se han abordado algunas de sus implicaciones y se ha pasado a considerar las CSE, que se han convertido en una de las innovaciones más recientes en nuestro panorama administrativo, procediendo a un intento de convergencia entre esos dos tipos de instrumentos de mejora de la gestión pública. No obstante, si bien los resultados de su adopción son todavía muy limitados, no deja de ser cierto que cuentan con una serie de potencialidades que se han intentado identificar, teniendo en cuenta las problemáticas específicas para la incorporación de reformas administrativas dentro de un entorno político-administrativo como el español, altamente burocratizado.

La experiencia descrita no invita a plantear conclusiones cerradas, más bien ha permitido poner en relación las CdS y los SPE, de una manera que no se había hecho hasta el momento. En realidad, existe un cierto pesimismo de partida derivado de la constatación de que, al menos en los primeros pasos, las CSE no se han considerado mucho más allá que una mera superposición de las estrategias de gestión de la calidad (CdS) y eAdministración (SPE) analizadas, con las serias limitaciones expuestas más arriba. Una valoración general de la experiencia de las CSE en la AGE permite ofrecer ciertas conclusiones. Primero, nos encontramos ante una iniciativa verdaderamente novedosa, sin embargo, su planteamiento y alcance resultan muy poco ambiciosos, a pesar de su potencial para introducir verdaderas innovaciones dentro de un entorno administrativo digital. Segundo, resulta muy interesante la vinculación entre calidad de los servicios y eAdministración, algo que está en el trasfondo de las CSE, pero la situación actual de la experiencia no permite apoyar la hipótesis de que se vayan a producir sinergias para superar las limitaciones del enfoque adoptado en la AGE en torno a las CdS y los SPE, de hecho, las limitaciones de ambas experiencias, suponen un lastre para esta innovación que será difícil de superar dada su estrecha relación. Finalmente, y en tercer lugar, a pesar de lo anterior, quizá exista aún margen de maniobra para desplegar parte del potencial que se puede derivar de la integración de las estrategias de calidad y eAdministración, incluso más al margen de las CdS y los SPE, aunque para ello se han de superar las tradicionales barreras institucionales que impiden la difusión y profundización de mejora de la gestión de los servicios dentro de las administraciones públicas españolas.

En conclusión, las CSE son una de las posibles innovaciones que pueden adoptar las administraciones públicas en el camino hacia la mejora y la innovación continua que se demanda de su intervención en la vida colectiva. Teniendo en cuenta que este enfoque implica aunar de alguna manera las estrategias de la gestión de la calidad y la eAdministración, se pone cada vez más de manifiesto que resulta imprescindible recuperar los valores públicos para acertar en el enfoque propuesto, ya que si bien determinadas herramientas procedentes del sector privado ofrecen un utillaje adecuado para hacer frente a nuevos retos comunes, no deja de ser cierto que las administraciones públicas han de buscar su propio enfoque como organizaciones insertas en un entorno político, para implementar las transformaciones de manera que se tengan presentes determinados valores colectivos, así como el conjunto de interacciones que se desarrollan alrededor y que, en gran medida, legitiman las actuaciones públicas. De cómo sean capaces de articular esos intereses colectivos dentro de las nuevas herramientas de gestión ensayadas, y de cómo se establezcan fórmulas participativas en los procesos de configuración de los servicios públicos en el nuevo entorno digital, dependerá en buena medida el rendimiento futuro de las administraciones públicas.

6. Bibliografía

- Bynoe, Ian. (1996). *Beyond the Citizen's Charter: New Directions for Social Rights*. London: Institute for Public Policy Research.
- Casarrubios, Elena, y J. Ignacio Criado. (2005). 'La e-Administración y la Cooperación entre Niveles de Gobierno en España. Las Relaciones Interadministrativas y la Interoperabilidad dentro del Estado Autonómico (y la Unión Europea)'. Ponencia presentada en VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 21-23 de septiembre, Madrid.
- CEESI. (2003). *Aprovechar la Oportunidad de la Sociedad de la Información en España. Recomendaciones de la Comisión Especial para el Estudio de la Sociedad de la Información*. Madrid.
- Criado, J. Ignacio. (2004). *Construyendo la eAdministración Local*. Madrid: EuroGestión Pública (libro premiado con mención especial única en el III premio Fermín Abella y Blave del Instituto Nacional de Administración Pública).
- Criado, J. Ignacio. (2003). '¿Retórica o Realidad? La Promoción de la e-Administración en España. Una Aproximación a la Situación en la Administración General del Estado'. *Prospectiva* 25:11-22.
- Lo Schiavo, Luca. (2000). 'Quality Standards in the Public Sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiatives'. *Public Administration* 78 (3):679-698.
- Martínez, Roberto. (1984). 'El Proceso de Informatización de la Administración Pública Española'. *Documentación Administrativa* 200:133-162.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología - Ministerio de Administraciones Públicas. (2003). *Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica en España*. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología - Ministerio de Administraciones Públicas.
- Pollit, Christopher. (1994). 'The Citizen's Charter: a Preliminary Analysis'. *Public Money & Management* 14 (2):9-14.
- Taylor, John A., Christine Bellamy, Charles D. Raab, William H. Dutton, y Malcolm Peltu. (1996). 'Innovation in Public Service Delivery'. En *Information and Communication Technologies: Visions and Realities*, ed. W. H. Dutton. Oxford: Oxford University Press, pp. 2