

CONSEJERÍA DE DESARROLLO AUTONÓMICO Y
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PLAN ESTRATÉGICO DE LA RIOJA

Plan Estratégico para la Calidad en
el Gobierno de La Rioja. Análisis de
iniciativas.



CUADRO RESUMEN DOCUMENTO

STE Consulting, S.A. C/. Cuenca, 6-8, Urb. Can Llovera 08980 Sant Feliu de Llobregat Spain		☎ 93-685 79 50 📠 93-685 37 25 📧 info@ste.es	PLAN ESTRATÉGICO RIOJA	
IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO				
Documento	📖	Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja. Análisis de iniciativas.		
Fichero	📄	pai00010.doc		
Localización	📁	p:\administracion publica norte\plan_estrategico_rioja\trabajo\segunda entrega\pai00010.doc		
Autor	✍	Isabel Ordoyo/María Gordon	Fecha:	V.B.:
Verificado	👁		26/11/99	
Aprobado	👍			

DESCRIPCIÓN DEL DOCUMENTO

ORIGEN DEL DOCUMENTO

DOCUMENTOS ASOCIADOS	Descripción

DOCUMENTOS REFERENCIA	Descripción

DIFUSIÓN DEL DOCUMENTO	Persona	Acción	Infor.

MODIFICACIÓN	Pag.	Versión	Fecha	Descripción de la modificación
CREACIO		0		



TABLA DE CONTENIDO

1	Introducción.....	1
2	Presentación del Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja.....	2
2.1	Calidad en la Administración Pública.....	2
2.1.1	Marco General: la Administración Pública en el siglo XXI.....	2
2.1.2	La calidad de los servicios públicos.....	3
2.2	Calidad en el Gobierno de La Rioja.....	7
2.2.1	Compromiso con la Calidad.....	7
2.2.2	Hitos o logros a conseguir.....	7
2.2.3	Definición de 'estrategia'.....	8
2.2.4	Estructura del Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja.....	9
3	Análisis de la situación actual.....	11
3.1	Análisis Interno.....	11
3.1.1	Base organizativa.....	12
3.1.2	Base tecnológica. Red Institucional de Comunicaciones.....	14
3.1.3	Acciones llevadas a cabo.....	16
3.1.4	Evolución cronológica de hechos puntuales.....	26
3.2	Análisis del entorno.....	30
3.2.1	Consideraciones generales.....	31
3.2.2	Marco europeo.....	32
3.2.3	Marco estatal.....	34
3.2.4	Marco autonómico.....	39
3.2.5	Marco local.....	40
4	Líneas maestras del Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja.....	41
5	Calidad para el ciudadano.....	45
5.1	Marco general.....	45
5.2	Análisis de sus necesidades.....	46
5.3	Recogida y análisis de iniciativas.....	48
5.3.1	Consolidación del SAC.....	48
5.3.2	Cartas de servicios y decálogo de derechos del ciudadano.....	49
5.3.3	Medir la satisfacción del ciudadano.....	50
5.3.4	Imagen corporativa de la Comunidad Autónoma.....	51
5.3.5	Administración telemática.....	51
5.3.6	Interfaz única con el ciudadano.....	57
6	Calidad en la gestión.....	59
6.1	Marco general.....	59
6.2	Análisis de sus necesidades.....	60
6.3	Recogida y análisis de iniciativas.....	60
6.3.1	Consolidación, difusión y extensión del SGIP.....	61
6.3.2	Pasar de prácticas a métodos.....	61
6.3.3	Cada funcionario un agente del cambio.....	64
6.3.4	Medidas para una mayor profesionalización.....	66
6.3.5	Control de gestión.....	68
6.3.6	Evaluación de la calidad.....	70
7	Calidad en la toma de decisiones.....	71
7.1	Análisis de sus necesidades.....	71
7.2	Recogida y análisis de iniciativas.....	71
7.2.1	Control estratégico y cuadros de mando.....	72
7.2.2	Análisis comparativo y contraste de las políticas públicas. Benchmarking.....	74



7.2.3	Información corporativa para el seguimiento de la Acción de Gobierno.....	76
-------	---	----



1 INTRODUCCIÓN

Este documento contiene el resultado de la primera fase de análisis de la situación actual e identificación de iniciativas del proyecto de desarrollo del **Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja**.

En él, se han recogido las iniciativas de mejora que servirán de guía para la definición del Plan en la segunda fase de este proyecto. Para ello, aparte de conocer todas las acciones que se han llevado a cabo hasta ahora en aras de una modernización del Gobierno de La Rioja, se han realizado una serie de entrevistas con altos cargos de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, con el fin de disponer de una visión más realista de las necesidades que existen y de los campos de acción sobre los que se debería actuar.

El primer apartado de este documento describe el marco analítico en el que se sitúa este estudio. Para ello se describe, primero, qué connotaciones tiene el término 'calidad' aplicada a la Administración Pública, para pasar, después, a concretar el compromiso del Gobierno de La Rioja en cuanto a la implantación de la calidad en esta Comunidad Autónoma, así como los hitos y logros a conseguir con el Plan.

En un segundo apartado se incluyen los resultados del Análisis de la Situación Actual. En primer lugar, se expone el resultado de analizar las acciones llevadas a cabo en el Gobierno de La Rioja durante la última legislatura, identificando también las bases tecnológica y organizativas que lo han hecho posible. En segundo lugar, a modo de *benchmarking*, se analizan iniciativas llevadas a cabo por otras Administraciones estructurándolas dentro de un marco europeo, estatal, autonómico y, por último local. Este análisis permite al lector hacerse una idea del estado del arte en el sector público y, más concretamente, permite al Gobierno de La Rioja identificar posibles propuestas de mejora a su sistema.

El siguiente paso ha sido definir las líneas maestras que guían el Plan estratégico y que justifican la necesidad de realizar un análisis de las iniciativas para tres grupos de interés: el ciudadano, el gestor y el político.

El resto del documento recoge las implicaciones que tiene el concepto 'calidad' en cada uno de los grupos citados, un análisis de sus necesidades y, finalmente, las iniciativas identificadas para una mejora de la calidad de acuerdo a esas necesidades.

En la segunda fase de este proyecto, a partir del análisis de la situación actual y de la identificación de iniciativas que recoge este mismo documento, pretendemos el desarrollo detallado de todas ellas mediante la identificación de acciones más concretas a llevar cabo así como su distribución en el tiempo. El resultado debe ser la obtención de un plan a corto, medio y largo plazo para la gestión de la Calidad en el Gobierno de La Rioja.



2 PRESENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA LA CALIDAD EN EL GOBIERNO DE LA RIOJA

Las Administraciones Públicas vienen promoviendo numerosas iniciativas de calidad para una mejor prestación de los servicios públicos. Con esta misma finalidad, en el Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja, se incluye en el Plan de Modernización basado en sus primeras dos fases en una aplicación masiva de las tecnologías y en el uso de algunas técnicas de gestión utilizadas en el sector privado.

Como paso previo y para centrar el ámbito de este proyecto, describimos en este apartado los aspectos generales más directamente relacionados con el concepto de Calidad aplicado a la Administración Pública.

En un segundo epígrafe particularizamos la aplicación de este concepto al caso de La Rioja, y describimos brevemente los objetivos y la estructura del Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja.

2.1 Calidad en la Administración Pública

2.1.1 Marco General: la Administración Pública en el siglo XXI.

La Administración Pública para el siglo XXI es una Administración al servicio del ciudadano, unificada, eficaz, eficiente y moderna (digital), basada en las personas y la tecnología. Estas características son imprescindibles para garantizar el compromiso con el ciudadano así como la igualdad de oportunidades para todos los riojanos.

Una serie de conceptos y valores predominan actualmente en los discursos y debates referentes a la Administración Pública del siglo XXI:

- Calidad total. Mejora continua.
- Innovación.
- Eficiencia social vs eficiencia económica. Ética.
- Equilibrio, igualdad, globalidad, pluralidad.
- Participación ciudadana.

Es importante tener en cuenta que la definición del Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja debe construirse sobre este conjunto de valores.

En el siglo XXI es preciso concebir a la Administración como un conjunto de órganos e instituciones prestatarias de servicios requeridos por la sociedad, que atienda la capacidad de elegir que tienen ciudadanos y usuarios, y que sepa adaptarse continuamente a la evolución de sus exigencias de calidad en los servicios.



Por ello, el marco de actuación en los próximos años debe definirse sobre los principios de modernidad, transparencia, objetividad, calidad y reconocimiento.

Esta nueva Administración sitúa a los ciudadanos y usuarios en un lugar central, y a los funcionarios y empleados públicos como verdaderos protagonistas del cambio. El conocimiento de la realidad que éstos poseen es el que puede asegurar que las estrategias renovadoras se desarrollen con éxito.

En esta transformación también han de ocupar un lugar preeminente las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. La revolución tecnológica obliga igualmente a pensar en una nueva Administración, donde la prestación de servicios sin problemas de espacio y tiempo es ya una realidad. Este hecho va a dar lugar a unas relaciones diferentes entre los ciudadanos y usuarios y la Administración.

En este panel y dentro del marco del 'Plan Estratégico para la Calidad en La Rioja', deben llevarse a cabo iniciativas en lo referente a la prestación de servicios públicos a través de la red, en la promoción de la tramitación electrónica y en el impulso de la cooperación interadministrativa para el intercambio de información.

2.1.2 La calidad de los servicios públicos

La modernización de la Administración es un hecho en la actualidad y, durante la última década, la calidad y la orientación al cliente han pasado a formar parte de los objetivos primordiales de la modernización administrativa.

Las Administraciones Públicas como organizaciones prestadoras de servicios vienen experimentando en las últimas décadas un fenómeno de apertura caracterizado por la redefinición de sus objetivos como organización, en virtud de la cual el ciudadano se ha convertido en el referente de toda actuación administrativa.

La calidad, al menos implícitamente, siempre ha desempeñado una función importante dentro de la Administración, aunque con el tiempo el contenido o significado de la misma ha cambiado considerablemente. Podemos distinguir tres fases en la evolución del concepto de 'calidad' en el sector público:

1. La Calidad en el sentido de respeto a las normas y procedimientos.
2. La Calidad en el sentido de eficacia.
3. La Calidad en el sentido de satisfacción de los ciudadanos.

En el primer caso, la calidad significa la ausencia de errores arbitrarios. Dicha definición no contiene referencia alguna al usuario o al consumidor. A finales de los sesenta, cuando empezó a ganar popularidad la gestión por objetivos, la idea de calidad en la esfera pública se empezaba ya a vincular al objetivo al que debe orientarse un producto o servicio (o su 'adecuación al uso').

En efecto, la **gestión de la calidad** constituye una opción ampliamente seguida por las organizaciones públicas y privadas de nuestro entorno que está demostrando su éxito allí donde ha sido utilizada. La gestión de calidad se fundamenta en principios como la vocación humanista, el respeto a los usuarios, la búsqueda de resultados y la implantación de la mejora continua, a partir de la utilización del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, en todas las partes.



El significado y la creciente importancia de la calidad en el sector privado pueden ser fácilmente explicados mediante una serie de factores: la creciente competencia en los mercados mundiales, un cambio en las preferencias del consumidor, los nuevos sistemas logísticos (*just-in-time*), el progreso técnico y el propio 'movimiento por la calidad' en el trabajo de los propios empleados. Es evidente que factores como la creciente competencia internacional están ausentes en el sector público pero existen otros no menos críticos que impulsan la orientación a la calidad como por ejemplo, la conciencia de calidad de los ciudadanos y las expectativas de los empleados públicos de realizarse en su trabajo.

La TQM (*Total Quality Management*) se basa en una definición de la calidad que proviene del ámbito de la psicología del consumidor y que fija las expectativas del consumidor como el primero y más importante objetivo de cada una de las actividades que se llevan a cabo en una organización. Así, la TQM es el resultado de la aplicación de métodos cuantitativos y recursos humanos a una organización para mejorar los productos o servicios, la totalidad de los procesos que tengan lugar en ella y el grado de satisfacción de las necesidades del cliente, ahora y en el futuro. Para funcionar adecuadamente, la TQM requiere la plena y activa participación de todos los empleados, así como sistemas de información eficaces.

A principios de los ochenta, el concepto de '**calidad total**' del sector privado se transfirió al sector público, haciendo de la satisfacción del cliente el punto de referencia para el grado de calidad alcanzado. De hecho, el cambio de un énfasis en la 'cantidad' a otro basado en la 'calidad total' en el sector público tiene sus raíces en el paradigma de la '**Nueva Gestión Pública**' que recomienda la aplicación de métodos y sistemas de gestión del sector privado al sector público. Los principales componentes de este nuevo paradigma son:

- Orientación al cliente
- Mayor libertad en la gestión de recursos y personal
- Medición del Rendimiento
- Inversión en Recursos Tecnológicos y Humanos
- Receptividad ante la competencia

En la década de los 80, y ante el hecho de que la Calidad se convirtiese en el aspecto más competitivo en muchos mercados, se constituye (1988) la **Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (E.F.Q.M.)**, con el fin de reforzar la posición de las empresas europeas en el mercado mundial impulsando en ellas la Calidad como factor estratégico clave para lograr una ventaja competitiva global.

Siendo el reconocimiento de los logros uno de los rasgos de la política desarrollada por la E.F.Q.M., en 1992 se presenta el Premio Europeo a la Calidad para empresas europeas. Para otorgar este premio, se utilizan los criterios del Modelo de Excelencia Empresarial, o Modelo Europeo para la Gestión de Calidad Total, divididos en dos grupos: los cinco primeros son los *Criterios Agentes*, que describen *cómo* se consiguen los resultados (debe ser probada su evidencia); los cuatro últimos son los *Criterios de Resultados*, que describen *qué* ha conseguido la organización (deben ser medibles). Los nueve criterios son los siguientes:

1. Liderazgo. Cómo se gestiona la Calidad Total para llevar a la Administración hacia la mejora continua.
2. Política y Estrategia. Cómo se refleja la Calidad Total en la estrategia y objetivos de la Administración Pública.
3. Personal. Cómo se libera todo el potencial de los empleados en la organización.
4. Colaboradores y Recursos. Cómo se gestionan eficazmente los recursos de la Administración en apoyo de la estrategia.



5. Procesos. Cómo se adecuan los procesos para garantizar la mejora permanente de la Administración.
6. Resultados en Cliente. Cómo perciben los clientes ó ciudadanos los servicios que presta la Administración.
7. Resultados en personal. Cómo percibe el personal la organización a la que pertenece.
8. Resultados en sociedad. Cómo percibe la comunidad el papel de la Administración Pública dentro de ella.
9. Rendimiento. Cómo la Administración alcanza los objetivos o metas anteriormente establecidas

Adjuntamos a continuación una representación gráfica de estos conceptos:

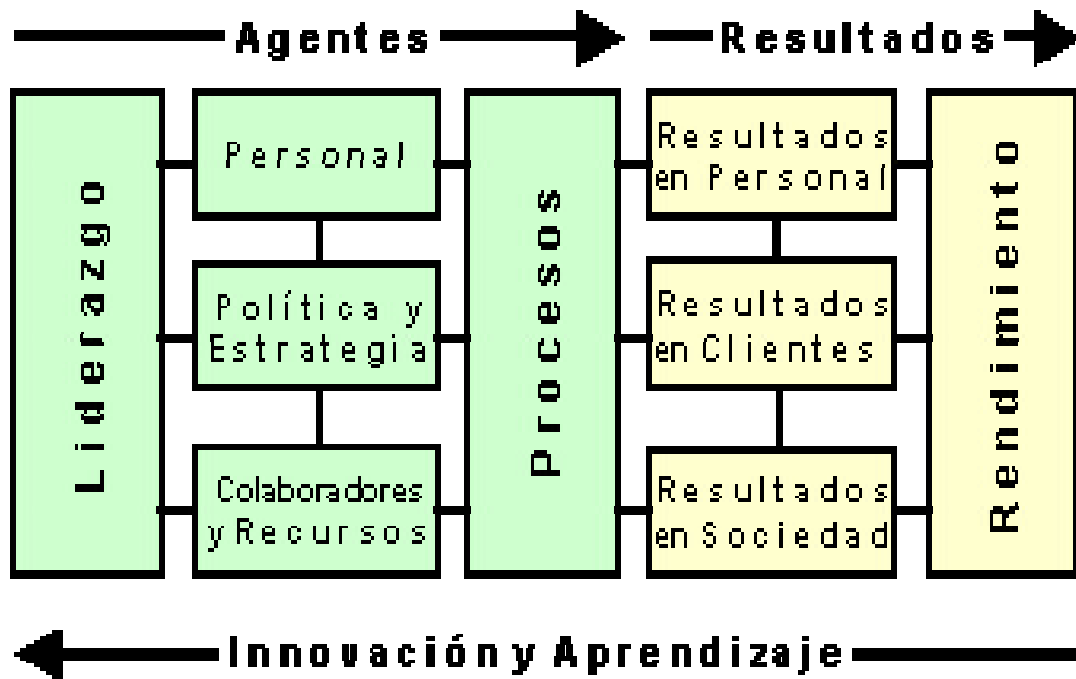


Figura 1. Modelo europeo de excelencia

El **Modelo Europeo de Excelencia** ha sido diseñado para ser un modelo genérico y aplicable tanto al sector público como al sector privado, no obstante existen pequeñas diferencias entre la aplicación de este Modelo en las distintas organizaciones debido a la diferente manera de concebir la calidad en los servicios o productos que prestan.



Como referente para la implantación de este modelo en la Administración Pública, deberá tenerse en cuenta la *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*¹ que supone una adaptación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad con el fin de poder ser utilizado por las unidades de la Administración Pública. Esta adaptación procura recoger las peculiaridades que pudieran existir en la gestión pública y constituye un modelo de autoevaluación, que permitirá a las unidades administrativas que lo implanten conocer cuál es su situación y aprender de sus puntos fuertes y de sus áreas de mejora. La autoevaluación se convierte así en el elemento esencial de la mejora, ya que los resultados de la autoevaluación dan lugar necesariamente a la puesta en marcha de un plan de mejora.

De todas maneras, hay que tener en cuenta que, aunque para asegurar la calidad en la Administración Pública, se intentan adoptar algunas de las técnicas del sector privado, no hay que olvidar que ciertas características intrínsecas a la Administración Pública, no permiten reproducir exactamente dichas técnicas. Algunas de las diferencias a las que nos estamos refiriendo y que deben tenerse en cuenta en el desarrollo de proyectos e iniciativas para la mejora de la calidad en la Administración son:

- ❑ La Administración es la única organización que vela por el cumplimiento del interés general.
- ❑ La Administración debe ser capaz de obtener eficiencia social además de eficiencia económica en su actuación diaria.
- ❑ La Administración tiene la obligación de garantizar los derechos, deberes y la igualdad de todos. Debe promover el pluralismo social.
- ❑ Es cierto que el cliente y también el accionista principal de la Administración es el ciudadano, por lo que es importante orientar la actuación de la Administración a sus necesidades mejorando así su satisfacción. Pero un ciudadano es más que un cliente ya que dispone de ciertos derechos y obligaciones que añaden particularidades a la relación existente entre la Administración y el Ciudadano.

Por ejemplo, es importante tener en cuenta que para ciertas prestaciones ofrecidas por la Administración (sanidad, educación,...) en ocasiones el ciudadano tiene la posibilidad de escoger el servicio público que ofrece la Administración y el correspondiente servicio privado, generándose lo que podríamos llamar una cierta competencia. Pero no debemos olvidar que no existe esta posibilidad de escoger para aquellos sectores de la población donde las rentas son muy bajas, por lo que, no se puede hablar, en estos casos, de competencia alguna.

- ❑ Considerando un factor estratégico el intercambio de información entre Administración y ciudadano, entre organizaciones públicas y privadas, es importante que la Administración lidere los cambios tecnológicos que se están dando dentro del marco de la Sociedad de la Información. Por otra parte, es importante tener en cuenta que, dada la importancia de garantizar un acceso seguro a la información originada y distribuida por la Administración que respete los derechos de confidencialidad e intimidad de todos los ciudadanos, liderar el cambio tecnológico no implica implantar siempre la última tecnología disponible en el mercado sino que, por el contrario, muchos prefieren afirmar que la Administración *debería estar siempre a la penúltima tecnología*.
- ❑ Además de ofrecer servicios, la Administración tiene asignadas ciertas funciones públicas de soberanía que muchas veces le condicionan en su actuación.

¹ Adaptación del Modelo creado por la European Foundation for Quality Management (EFQM) para su utilización por la Administración Pública, realizada por el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de la Presidencia en 1999.



2.2 Calidad en el Gobierno de La Rioja

2.2.1 Compromiso con la Calidad

Servir a los ciudadanos es el fin principal que justifica la existencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en cuanto a los servicios que presta. Los riojanos vienen exigiendo que estas actuaciones mantengan un adecuado nivel de calidad y para conseguirlo se hace necesario contar con una Administración en continua mejora.

Con el fin de obtener la satisfacción de los ciudadanos la Administración riojana ha asumido el compromiso de mejorar la calidad de los servicios públicos, contando para ello con la colaboración de todos los funcionarios de la Comunidad.

La incorporación de la gestión de calidad a la Administración es un fenómeno cada vez más extendido en nuestro entorno, del que se espera ofrezca los mismos resultados positivos que ya han sido alcanzados en el sector privado.

La calidad significa, ante todo, asumir que los destinatarios de la Administración pública no son algo abstracto y lejano, sino ciudadanos concretos, personas u organizaciones a los que hay que tratar y comprender en su singularidad humana o social.

En los últimos años, la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja ha asumido nuevos compromisos en la gestión de los servicios públicos mediante actuaciones de mejora y modernización y, en concreto, con la adopción en el ámbito administrativo de la necesidad de la mejora continua de la Calidad de los servicios públicos. También la modernización de la Administración es un imperativo político asumido por el Presidente para su programa de Gobierno de la presente legislatura.

El Gobierno de La Rioja, que asumió hace casi cinco años (1995) como uno de sus objetivos prioritarios la consecución de una Administración moderna y capaz de garantizar la prestación de los servicios públicos y de satisfacer las demandas de los ciudadanos en la forma más eficaz, afronta ahora el reto de profundizar en una Administración de calidad, cercana al ciudadano y accesible a todos. Para desarrollar y concretar estas aspiraciones, la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría General Técnica y mediante el Servicio de Información, Calidad y Evaluación, y en estrecha cooperación con el resto de Consejerías y centros directivos, asume el importante reto de la modernización del sector público en La Rioja, que favorecerá a la mejora de su Administración y su acercamiento a los riojanos.

La Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas se ha constituido, pues, como el instrumento de impulso de la modernización, mejora continua y calidad de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en línea con las demandas exigidas hoy en día por sus ciudadanos.

2.2.2 Hitos o logros a conseguir

La adopción de la Calidad como objetivo de la actuación pública se constituye así en el eje estratégico troncal de la actual etapa del Plan de Modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, permitiendo una mejora continua de la organización administrativa orientada hacia el ciudadano quien, en la actualidad, ha de ser considerado como cliente de la Administración a la que mantiene con sus impuestos.



Para ello, la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas se ha marcado como meta el logro de los siguientes objetivos estratégicos:

- ❑ Desarrollo de nuevos valores de calidad, profesionalidad y relaciones interpersonales
- ❑ Ayuda a la gestión y actuación diaria:
 - De los ciudadanos
 - De los funcionarios
- ❑ Potenciar al máximo la participación ciudadana permitiendo el paso de una Administración pasiva a una Administración activa. Dirigir los esfuerzos de mejora y de calidad a satisfacer los requerimientos y expectativas de los ciudadanos, como receptores finales de unas prestaciones y servicios que ellos mismos costean con sus impuestos.
- ❑ Introducción en el Gobierno de La Rioja de la dirección por objetivos y la evaluación del rendimiento. Tender hacia los sistemas de evaluación periódica que permiten detectar puntos fuertes y áreas susceptibles de mejora, sobre los que dirigir acciones concretas, a la vez que efectuar un seguimiento de los progresos obtenidos
- ❑ Integración y coordinación de actuaciones y servicios al ciudadano con el mundo local.
- ❑ Favorecer que la actuación de toda la Administración riojana se desarrolle con la máxima eficacia y eficiencia.

2.2.3 Definición de 'estrategia'

En este apartado nos hemos permitido matizar la definición de 'estrategia' dentro de las distintas dimensiones en que históricamente viene situándose este concepto.

Steiner y Miner ² manifestaron que *'La estrategia consiste en determinar la misión de la organización, fijar sus objetivos atendiendo a las fuerzas externas e internas, plantear políticas específicas para lograr esos objetivos, así como asegurar su puesta en práctica para que se consigan los objetivos básicos de la organización'*.

J.Grima y J.Tema ³ definen la estrategia como *'el producto de un acto creativo, innovador, lógico y aplicable que genera un conjunto de objetivos, de asignación de recursos y de decisiones tácticas, destinados a hacer que la organización alcance una posición competitiva ventajosa en el entorno socioeconómico donde la organización en cuestión se desenvuelve y a mejorar la eficacia de la gestión'*.

Algunos autores tienden a poner más énfasis en la necesidad que tienen las organizaciones de armonizarse con su entorno. En este caso, la principal dimensión de la estrategia no es vista únicamente como la respuesta pasiva a las oportunidades y peligros del entorno externo, sino también como **una adaptación activa y continua de la organización para satisfacer las exigencias de un entorno cambiante.**

² Steiner y Miner, 1997

³ J.D. Grima y J.Tema, 1991: "Análisis y formulación de estrategia empresarial". Ed. Hispano-Europea.



Uno de los principales defensores de este punto de vista ha sido Mintzberg ⁴: *'Estrategia es la fuerza mediadora entre la organización y su entorno: pautas consistentes en los grupos de decisiones que se refieren al entorno'*.

Profundizando en el concepto de estrategia llegamos a que es un modelo de decisiones coherentes, unificadas e integradas que determinan los propósitos de la organización (dónde estamos, dónde queremos estar, cómo conseguirlo). La estrategia analiza la posición en la que estamos y selecciona la posición en la que estaremos.

La estrategia es en definitiva un plan para conseguir unos objetivos; un marco que pretende asegurar la continuidad de la organización mediante la consecución de sus competencias y a través de la adaptación a los cambios del entorno.

Es muy importante tener presente que la estrategia vincula a todos los niveles jerárquicos de la organización.

Es útil considerar el proceso de formulación de estrategias estructurado en diferentes niveles: desde la formulación a nivel corporativo que afecta a toda la organización, hasta la formulación de estrategias y tácticas específicas de cada área funcional (área económico-financiera, área de función pública, para los servicios ofrecidos por cada dirección general,...). Es obvio que éstas últimas deben ser coherentes con las primeras.

La estructuración de la decisión estratégica en diferentes niveles es un proceso ordenado. Es decir, tomar decisiones de último nivel resultará más sencillo si se han concretado las de los niveles precedentes. Del mismo modo, las estrategias a primer nivel se formularán a un plazo más largo que las de los últimos niveles, y suelen ser más estables y cambiarse con menor frecuencia.

2.2.4 Estructura del Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja

En el proceso de definición de una estrategia, cabe distinguir tres fases:

- Identificación de la posición actual de la organización

Se trata de responder a la pregunta: ¿En qué posición nos encontramos realmente?.

Para ello debe realizarse:

- Un análisis interno de la organización que nos permitirá identificar los puntos fuertes y débiles de la misma, en función de los factores claves de éxito en el tipo de servicios que ofrece la Administración.
- Un análisis del entorno para identificar oportunidades y sinergias derivadas de las acciones llevadas a cabo por otras organizaciones.

⁴ Mintzberg, 1979



- ❑ Definición de la posición futura que desea la organización.

Se trata de responder a la pregunta: ¿Dónde queremos estar?. Dicha definición debe tener una orientación a largo plazo, contemplar posibles escenarios de futuro (factores que se prevé puedan afectar a los servicios que ofrece la Administración) y sustentarse en la búsqueda de ventajas para la organización sostenibles en el tiempo frente a los cambios del entorno.

- ❑ Formulación de las estrategias

Se tratará, aquí, de responder a la pregunta: ¿Cómo vamos a llevar a la organización a esa posición futura deseada?.

Para ello, es necesario definir planes de acción concretos que nos lleven a dicha posición con éxito: ¿qué hacer?, ¿qué recursos son necesarios?, ¿quién debe hacerlo?, ¿cuándo?.

En el caso que nos ocupa, y como resultado de esta primera etapa del desarrollo del Plan, hemos desarrollado los resultados del análisis de la posición actual en el apartado 'Análisis de la Situación Actual' de este mismo documento.

También se ha llevado a cabo un proceso de recogida y análisis de iniciativas que permitirá, en la segunda etapa del proyecto, mediante su desarrollo, pasar a la definición del Plan Estratégico. El primer paso será identificar cuáles son las prioridades por parte del Gobierno de La Rioja para la puesta en marcha de las iniciativas aquí presentadas, para continuar con el desarrollo detallado de cada iniciativa y su correspondiente distribución temporal a corto, medio y largo plazo.

Es importante remarcar que el desarrollo de iniciativas aquí presentadas, pretende tener en cuenta todas las aportaciones que han ido realizando las diferentes personas de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas entrevistadas durante la fase de análisis de la situación actual.



3 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Como se ha explicado en el punto anterior, para poder establecer cuáles son los objetivos del presente Plan Estratégico es necesario realizar previamente un análisis de la situación actual, que nos permita conocer bien la realidad y así poder establecer con mayor objetividad las metas o fines que queremos alcanzar.

Hacer un análisis completo de la situación de partida implica, por una parte, identificar las acciones llevadas a cabo en el Gobierno de La Rioja y, por otra, las acciones que están llevando a cabo otras Administraciones ya sean europeas, estatales, autonómicas o locales. Por esta razón hemos estructurado este apartado en dos grandes subapartados - análisis interno y análisis del entorno - que desarrollamos a continuación.

3.1 Análisis Interno

En 1995 el PP gana las elecciones por mayoría absoluta, y desde su entrada en el Gobierno de La Rioja, uno de sus compromisos con la sociedad riojana ha sido la Modernización de la Administración, para poder así ofrecer un mejor servicio al ciudadano. A lo largo de estos cuatro años de gobierno se han realizado numerosas acciones encaminadas a mejorar la Administración y con ello poder ofrecer un servicio más eficiente y de mayor calidad. Este proceso no ha terminado, sino que se continúan realizando esfuerzos para que la Modernización de la Comunidad se fortalezca y día a día se adapte a las nuevas tendencias que marcan las necesidades de los ciudadanos y la sociedad.

Se ha considerado necesario estructurar el análisis de la situación actual en tres apartados generales que describen la base organizativa y la base tecnológica que han posibilitado el Plan de Modernización impulsado por el Gobierno de La Rioja en los últimos años. También se ha hecho una recopilación de las acciones llevadas a cabo dentro de este proceso.

Así, en el primer apartado se describe la estructura organizativa que soporta el proceso. Es sabido por todos que para el correcto desarrollo de un Plan de Modernización es necesaria la existencia de un organismo impulsor que actúe sobre todo de agente del cambio, que lo dirija y promueva, responsable de evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan, y de impulsar nuevas acciones de modernización. Tan importante resulta alcanzar los objetivos establecidos como mantenerlos en el tiempo, adaptándose a las nuevas situaciones que el entorno marca. En este sentido la Comunidad Autónoma de La Rioja cuenta con el Servicio de Información Calidad y Evaluación (SICE) el cual desempeña un papel principal dentro del Plan de Modernización, promoviendo y evaluando las iniciativas para modernizar la Comunidad. Sin una buena y sólida base organizativa es muy difícil que un Plan de Modernización como el que se está llevando a cabo en la Comunidad tenga éxito.

En el segundo apartado, se analiza la base tecnológica constituida en la Red Institucional de Comunicaciones (RIC) sin la que no hubiera sido posible el proceso así como el impulso de acciones para el desarrollo de una plataforma común de trabajo para el personal de las Consejerías. Hay que tener en cuenta que, entre los objetivos principales del Plan de Modernización de La Rioja y dentro de lo que afecta a la base tecnológica, figuraban los siguientes: un cambio radical en la arquitectura de los sistemas existentes, una definición de objetivos y un control de resultados en materia de telecomunicaciones.



Finalmente, una vez que se conoce la base organizativa encargada de promover las acciones encaminadas a modernizar y hacer más eficientes las funciones y servicios que la Administración presta, y también la base tecnológica sobre la que se apoya todo el proceso, se han sintetizado en un tercer apartado las acciones llevadas a cabo en la Comunidad con el fin de fomentar y favorecer su modernización. Estas acciones han sido estructuradas en las tres grandes líneas de trabajo en las que el Gobierno de La Rioja ha dirigido sus esfuerzos. En primer lugar, se analizará todo lo referente a los procedimientos administrativos; en un segundo gran bloque, las acciones dirigidas a prestar un mejor servicio al ciudadano y, por último, la gestión del personal de la Administración Pública y otras acciones encaminadas a mejorar su formación y profesionalidad.

El estudio de estos tres grandes bloques permitirá tener una visión general de las acciones realizadas dentro de la Comunidad, y así poder identificar a partir del marco actual qué posibles actuaciones podrían impulsarse en un futuro incluso cómo consolidar aquellas que ya han sido implantadas.

3.1.1 Base organizativa

Dentro de la estructura jerárquica que conforma el Gobierno de La Rioja, la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas ha liderado el Plan de Modernización. Esta Consejería está constituida por los siguientes organismos:

- Secretaría General Técnica
- Dirección General de la Función Pública
- Dirección General de la Administración Local
- Dirección General de los Servicios Jurídicos
- Dirección General de Política Interior

La mayoría de las acciones encaminadas a la modernización de la Administración se han diseñado y promovido desde la Secretaría General Técnica, la cual está constituida por:

- Servicio de Secretariado del Gobierno y Relaciones Institucionales
- Servicio de Coordinación Administrativa
- Director de los Servicios de Calidad, Información y Telecomunicaciones
 - Servicio de Información Calidad y Evaluación
 - Inspección General de Servicios

Dentro de la Secretaría General Técnica, destaca el papel que ha desempeñado y desempeña dentro del Plan de Modernización el Servicio de Información Calidad y Evaluación (SICE), del que dependen los siguientes órganos:

- La Oficina de Atención al Ciudadano y Registro General
- Sección de Archivos
- Área de Informática y Telecomunicaciones (Sección de Ordenación de las Telecomunicaciones, y Sección de Sistemas y Tecnologías de la Información)



En el Decreto 58/1997 de 30 de diciembre del BOR se regulan las funciones que la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas tiene encomendadas en materia de organización de la Administración Autonómica, control, evaluación de los procedimientos de gestión, procesos de mejora en la prestación de servicios públicos, sistemas y tecnologías de la información, atención al ciudadano y registro de documentos. Para poder llevar a cabo todas estas acciones se crearon dos unidades: la Inspección General de Servicios y el Servicio de Información Calidad y Evaluación (SICE). Son unidades que evalúan el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones y su funcionamiento desde la perspectiva formal y de gestión. Estas unidades están constituidas por expertos en control estratégico, control de gestión y evaluación de programas con el único fin de impulsar procesos de adaptación de las organizaciones a los nuevos contextos.

El Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) es el órgano encargado de iniciar la realización de auditorías de gestión, programas de evaluación, así como aquellas otras acciones que puedan preverse. También desde este organismo se realiza la evaluación del funcionamiento de los servicios públicos y su nivel de calidad, así como el rendimiento de los distintos servicios de la Administración Pública.

Las Inspecciones de Servicios se concebían tradicionalmente como órganos de control del cumplimiento de los deberes del personal, pero con el del Plan de Modernización se cambia esta visión, siendo su papel, en la actualidad, el de control de la calidad en la prestación de servicios públicos. Sin embargo hay que tener en cuenta que una mejora en la prestación de servicios nunca se podría llevar a cabo sin la participación del personal de la Administración Pública, por tanto se pretende con esta nueva visión superar el papel de las Inspecciones de Servicios con planteamientos que, sin abandonar el control de legalidad clásico, aborden la eficacia en el cumplimiento de los objetivos previstos y la calidad en la gestión, así como la evaluación de políticas públicas y del rendimiento de los distintos servicios de la Administración.

Otro organismo, dentro de la Consejería de Desarrollo y Administraciones Públicas, que ha desempeñado un papel clave en el Proceso de Modernización es la Dirección General de Función Pública cuya estructura orgánica es la siguiente:

- Servicio de Planificación y Ordenación de la Función Pública
- Servicio de Gestión de Recursos Humanos
- Escuela Riojana de Administración Pública
- Servicio de Prevención de Riesgos Laborales

Las competencias que se le atribuyen a la Dirección General de Función Pública, y que han tenido relación con el Plan de Modernización son:

- La organización y gestión del Registro del Personal, así como la explotación y aprovechamiento del Banco de Datos del Personal al servicio de la Comunidad, para la creación del Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN).
- La formación y perfeccionamiento del personal funcionario y laboral al servicio de la Administración, a través de la Escuela Riojana de la Administración Pública.
- El fomento de estudios y publicaciones sobre la Administración Pública, a través de la Escuela Riojana de la Administración Pública.



3.1.2 Base tecnológica. Red Institucional de Comunicaciones.

Es obvio que el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y su utilización masiva en el ámbito de la gestión pública está generando cambios en las pautas de comportamiento de los trabajadores públicos y en la forma de abordar los servicios públicos.

Uno de los elementos clave en los proyectos de innovación administrativa es el establecimiento de una infraestructura de telecomunicaciones que soporte el tránsito de la información, factor imprescindible para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

La estructura del sistema de comunicaciones existente en la Comunidad Autónoma de La Rioja antes de comenzar el Plan de Modernización era desde el punto de vista tecnológico bastante elemental. Como fruto de todas las reflexiones realizadas dentro del Plan de Modernización, una de las iniciativas que se observó necesaria fue la renovación de su arquitectura de Telecomunicaciones, siendo éste un elemento clave para la mejora de la gestión y la prestación de servicios públicos.

En esta línea, hay que tener en cuenta, que la implantación de una arquitectura cliente/servidor, introdujo una transformación radical en las pautas de trabajo de los empleados del Gobierno de La Rioja, con el uso del ordenador personal y sin olvidar la adaptación a los nuevos requerimientos de las herramientas ofimáticas o las consultas a las bases de datos corporativas, el correo electrónico y acceso a los grandes sistemas informáticos implantados en el Gobierno de La Rioja. Los sistemas a los que nos referimos son, básicamente: el Sistema Informático de Contabilidad de la Administración Pública (SICAP), el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), el Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP) y el Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN).

Aunque en posteriores apartados definiremos con más detalle algunos de estos sistemas con motivo de su relación directa con el Plan de Modernización llevado a cabo en el Gobierno de La Rioja, a continuación adjuntamos un gráfico representativo que da una idea de la interconexión entre estos grandes sistemas:

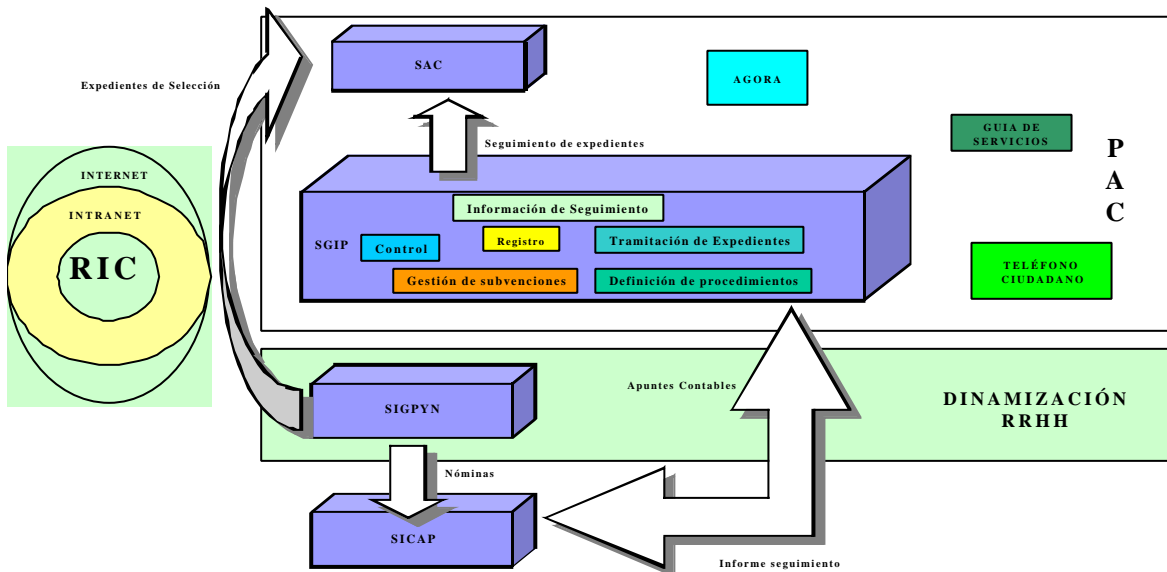


Figura 2. Interconexión entre los sistemas existentes.



Como se muestra en la figura, la implantación de la RIC o **Red Institucional de Comunicaciones** fue el soporte básico de la nueva arquitectura y consistió en el establecimiento de una red avanzada de un anillo de dos fibras ópticas que permite una velocidad en el tránsito de información de 155 millones de bits/segundos. Esto se complementó con la unión de los edificios administrativos a la red a través de su cableado. Actualmente, está previsto unir la RIC a otras redes de área local.

Los pasos seguidos, para la constitución de la Red Institucional de Comunicaciones fueron los que a continuación se citan:

- Lo primero que se plantearon fue la homogeneización de la infraestructura de todos los edificios (tipo de red local, cableado, concentradores, sistema operativo de red....)
- Interconexión de todas las redes por medio de una red de área metropolitana
- Sustitución gradual de los terminales de usuario por ordenadores personales dotados de tarjetas Token Ring
- Instalación de un sistema operativo Novell con el fin de tener una continuidad con la existente hasta el momento, y así aprovechar las ventajas de reutilizar las licencias ya instaladas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Firma de un convenio de colaboración con Telefónica. Las bases de dicho convenio fueron:
 - Diseño, implantación, puesta en servicio y operación de una red corporativa de telecomunicaciones, así como la definición de las bases tecnológicas, económicas y organizativas de referencia.
 - Estudio, desarrollo e implementación de nuevos sistemas de telecomunicaciones.
 - Utilización de tecnologías de última generación.

Una vez implantada la Red Institucional de Comunicaciones, fue posible el desarrollo de los grandes sistemas ya citados que fueron desarrollados dentro del Plan de Atención al Ciudadano (PAC) y del proyecto de Dinamización de los Recursos Humanos (ambos integrados dentro del Plan de Modernización). En esta última línea es interesante comentar que muy recientemente se ha instalado en la red una herramienta de trabajo en grupo (GroupWise) que ofrece un amplio rango de potentes utilidades de comunicación y colaboración entre los empleados públicos que mejora notablemente su entorno de trabajo. Entre las funcionalidades que ofrece destacan las siguientes: gestión de correo electrónico, agendas personales, agendas de grupo para el trabajo en equipo, gestión automática de flujos de trabajo (*workflow*), gestión de tareas y de documentos y foros electrónicos de discusión.

Se pretende que esta red pueda evolucionar en un futuro hacia una red de prestaciones superiores, y que se adapte a la tecnología que en el mercado se vaya imponiendo puesto que actualmente su aprovechamiento está todavía muy por debajo de sus posibilidades.

Asimismo, las previsiones dentro del plan de actuaciones a desarrollar a corto plazo por el SICE y que están relacionadas con la infraestructura tecnológica incluyen:

- Seguir conectando nuevos municipios a la Red Institucional para darles acceso a Internet, SAC y Bases de Datos.
- Establecer la infraestructura para la implantación de una Intranet corporativa mediante un servidor de aplicaciones y desarrollo de las correspondientes aplicaciones de Intranet y su integración con las aplicaciones existentes.
- Implantar un Sistema de Gestión de Red para optimizar los recursos de la red y monitorizarla.
- Homologar y renovar los equipos informáticos que constituyen la red.



- ❑ Migrar a Ethernet la Red Corporativa para su mejora y optimización.
- ❑ Diseñar, realizar e implantar una aplicación para poder llevar a cabo el inventario de hardware y software.

3.1.3 Acciones llevadas a cabo

Si analizamos la situación actual de esta Comunidad y la comparamos con la situación en la que se encontraba al inicio del Plan de Modernización, se pueden observar los grandes cambios que se han producido dentro de la Administración, por un lado facilitando el trabajo al gestor o funcionario y por otro mejorando el servicio que se le da a los ciudadanos.

A continuación se analizarán brevemente las acciones llevadas a cabo durante este periodo, destacando los hechos más importantes y que han introducido mayores cambios dentro de la Administración. Para poder obtener una visión más clara de las acciones que se han realizado en la Comunidad en cuanto al Plan de Modernización no sólo nos podemos fijar en los avances informáticos que se han producido, sino que también debemos tener en cuenta una serie de acciones importantes y que están ayudando a crear una Comunidad más moderna en todos sus ámbitos.

Los esfuerzos que se han realizado en la Comunidad para su modernización se pueden clasificar en tres grandes bloques:

- ❑ Procedimientos administrativos

En este apartado, se analizarán todas las acciones relativas a la Gestión de Procedimientos, desde que se iniciaron las primeras acciones rediseñando todos los procedimientos hasta la implantación del nuevo Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP).

- ❑ Atención al ciudadano

Aquí se encuadran todas las acciones encaminadas a ofrecer un mejor servicio al ciudadano, las cuales se concretan en el Plan de Atención al Ciudadano. Este Plan considera al ciudadano como núcleo determinante de la acción pública y, por tanto, pretende hacer frente a sus demandas, con agilidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad removiendo los obstáculos que impiden o dificultan el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

- ❑ Gestión de personal y formación

En este último bloque de acciones llevadas a cabo dentro del Plan de Modernización nos centraremos en aquellas acciones que dentro del ámbito de la Función Pública, se han realizado para mejorar la formación y facilitar el trabajo de los miembros que componen la organización. Más concretamente se analizarán; las acciones llevadas a cabo para la creación del Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN), todas las acciones en materia de formación destacando la reciente creación de la Escuela Riojana de la Administración Pública, y la valoración de los puestos de trabajo de la Administración riojana.

A continuación se analizan las acciones que se han llevado a cabo en cada una de estas líneas de trabajo.



3.1.3.1 Procedimientos administrativos

Por procedimiento administrativo se entiende el ítem jurídico a través del que se producen los actos administrativos. Representa el conjunto de actividades y tareas que conforman la vida de un expediente y el medio para implantar o desarrollar las políticas públicas que establece la Administración. No obstante, el concepto de procedimiento, se debe de entender especialmente dentro de un proceso de rediseño o de mejora, considerando todos los aspectos relativos a la correcta ejecución de los mismos.

Dentro del Plan de Modernización, la racionalización de los procedimientos ha sido uno de los ejes básicos, y donde mayores esfuerzos se han realizado con el fin de facilitar y hacer más sencilla la gestión de los mismos, y todo con el objetivo último de ofrecer un mejor servicio al ciudadano.

Dentro de este bloque de acciones realizadas en el ámbito de la modernización, destacan la racionalización de los procedimientos, como primer gran paso para poder implantar más adelante un Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos.

Racionalización de los procedimientos

La Racionalización de los procedimientos se inicia en La Rioja con el **Plan de Modernización de la Administración de La Rioja**. Para su ejecución se encargó el trabajo a una empresa consultora (PriceWaterHouseCoopers) que estableció una serie de objetivos prioritarios a realizar. El proyecto se dividió en cuatro módulos, y para cada uno de los módulos se definieron cuatro fases: iniciar, descubrir, rediseñar e implantar.

- ❑ Dentro del primer módulo de este Plan los objetivos perseguidos fueron los siguientes: inventario de procesos, la diagramación de los procedimientos, y la reingeniería e implantación de procesos piloto.
- ❑ El segundo módulo fue básicamente una continuación de los objetivos marcados en el primero. Así mismo se emprendió un proceso de reforma en otras áreas, tales como: Ventanilla Única, la Oficina de Información, y el Centro de Documentación y Archivo.
- ❑ En el tercer módulo se continuó en la línea de trabajo de los módulos anteriores pero se iniciaron acciones nuevas dentro de las áreas de Asesoría Jurídica y Fondos Comunitarios.
- ❑ En el último módulo del Plan se continuó con la misma línea de actuación que en los módulos anteriores, así como planteó la creación de un documento '*El Proceso de Modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja.*' que recopila toda las acciones llevadas a cabo por el Gobierno de La Rioja en materia de Modernización, durante los cuatro años que lleva el Plan en marcha.

A continuación haremos un breve repaso de las acciones llevadas a cabo durante este Plan que hacen referencia a la racionalización de los procedimientos administrativos, que tenía como fin introducir mejoras en aquellos puntos donde se observara que existían deficiencias.

Para la identificación de todos los procedimientos, se concretó un inventario de los mismos que marcó el punto de partida para todo el trabajo posterior. Como hemos definido anteriormente, los procedimientos administrativos son el medio para implantar o desarrollar las políticas públicas establecidas por la Administración.



El concepto de procedimiento se entendió en un entorno global, considerando todos los aspectos relativos a la correcta ejecución de los mismos. Estos aspectos fueron analizados en su conjunto durante el desarrollo del proceso de rediseño, por tanto no sólo se analizó su adecuación a la normativa existente, su forma de producción, su contenido y la eficacia de los procedimientos, sino que se tuvieron en cuenta los aspectos que incidían en su correcto desarrollo (las unidades que intervenían, la documentación que se empleaba, los sistemas de información que los soportaban, etc).

Para llevar a cabo todos los trabajos de racionalización se crearon unos *grupos de innovación* o de trabajo integrados por el personal funcionario de la propia organización. Estos grupos se constituyeron en función de una serie de propuestas que se habían definido para mejorar determinadas áreas. Los miembros de estos grupos fueron los motores de la gestión del cambio, pero siempre bajo la tutela y asistencia del equipo de consultores externos.

La diagramación de procedimientos fue la base para el establecimiento del Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP), y permitió realizar un estudio más profundo del estado de los procedimientos y su forma de tramitación, para poder así introducir las mejoras necesarias para optimizar su gestión, y dar a conocer a los ciudadanos los pasos que han de seguir para tramitar un expediente.

Todos estos trabajos de preparación y formación fueron supervisados por la empresa consultora a la que se le adjudicó el proyecto.

Implantación del Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP)

Paralelamente al Plan de Modernización de la Administración de La Rioja, se inició el proyecto de implantación de un Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos en el Gobierno de La Rioja. Este es un proyecto muy ambicioso que ha introducido grandes mejoras en la Comunidad.

Con este nuevo sistema el Gobierno de La Rioja cuenta con una herramienta corporativa y homogénea que, en conexión a través de la Red Institucional de Comunicaciones y con el Sistema de Atención al Ciudadano permite que cualquier persona pueda acceder a la información de todos los procedimientos que la Administración haya promovido.

Este sistema fue concebido en su origen como una plataforma integral capaz de controlar la gestión de los procedimientos administrativos, resolviendo de forma eficaz, racional y homogénea los problemas derivados de la gestión y seguimiento de los procedimientos administrativos.

Mediante este sistema se han conseguido los siguientes resultados:

- Definir y modificar modelos o plantillas de procedimientos administrativos.
- Mayor seguridad jurídica.
- Tramitación de procedimientos de forma ágil y sencilla.
- Gestionar los recursos humanos dentro de las unidades tramitadoras.
- Establecimiento de parámetros de información para poder controlar de manera eficaz la gestión y poder también realizar una evaluación de seguimiento de actuación de las unidades administrativas.
- Integrador de la información depositada en otras bases de datos.
- Informar al ciudadano del estado de cada expediente.

Se han implementado los siguientes módulos con el fin de llevar a cabo los objetivos fijados:

- Registro de entradas y salidas.



- Definición de procedimientos.
- Tramitación de expedientes.
- Información de seguimiento de Administración del sistema.

También hay que destacar la creación de un subsistema; *Sistema de Gestión de Subvenciones* que permite:

- Aumentar el nivel de información de los procedimientos de contenido económico
- Aumentar notablemente la cobertura del SGIP
- Reducir el trabajo necesario para desarrollar nuevas aplicaciones complementarias para los procedimientos afectados.

Es importante destacar su reciente integración con el Sistema Informático de Contabilidad de la Administración Pública (SICAP) que permite la tramitación integrada de todas aquellas actuaciones con repercusión en las Áreas de Intervención y Contabilidad produciéndose la comunicación entre las respectivas unidades por medios informáticos.

3.1.3.2 Atención al ciudadano

Uno de los objetivos prioritarios del Gobierno es ofrecer un mejor servicio al ciudadano y es por ello que se han realizado y se están realizando numerosas acciones en este sentido.

El 9 de octubre de 1998 se establece un Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el **Plan de Atención al Ciudadano** que es una recopilación de acciones llevadas a cabo para permitir acceder al ciudadano dentro de las oficinas de la Administración y poder dar respuesta a las necesidades de información.

El Plan de Atención al Ciudadano se creó con la finalidad de conseguir una serie de objetivos, entre los cuales destacan:

- Mejorar la calidad de la información que la Administración difunde.
- Dar a conocer a todos los ciudadanos los servicios, organización y competencias de la Administración, así como información sobre los procedimientos que en ella se llevan a cabo.
- Aumentar los medios por los que los ciudadanos pueden acceder a la información que solicitan, a través de la utilización y promoción de las tecnologías de la información.
- Crear un espacio administrativo interrelacionado en la Comunidad, con el fin de llevar a cabo el Principio de Ventanilla Única.
- Implantación de un servicio corporativo de información institucional a través de Internet, el cual permita a los ciudadanos acceder a un servicio público de información, y a los entes locales a un servicio gratuito de oferta informativa de los mismos.

Dentro de este Plan se pueden enmarcar una serie de proyectos o actos realizados para ofrecer un mejor servicio al ciudadano y, por tanto, poder cumplir los objetivos anteriormente citados. Destacan los siguientes:

- ❑ Guía de servicios
- ❑ Sistema de Atención al Ciudadano (SAC).
- ❑ Teléfono del ciudadano.



- Libro de quejas y sugerencias.

A continuación se describe con más detalle en qué consiste cada uno de estos proyectos.

Guía de servicios

En junio de 1998 el Gobierno de La Rioja da un paso adelante en el desarrollo del Plan de Modernización con la publicación de la Guía de servicios de la Comunidad Autónoma. Esta guía fue editada en formato papel y CDROM y más tarde se puso a disposición de todos los usuarios en Internet. Tanto la organización de su contenido así como su diseño fue realizado con el fin de que su manejo fuera sencillo para todos sus usuarios, ya pertenecieran o no a la Administración.

Entre los objetivos que perseguía la elaboración de esta Guía cabe citar como objetivo principal la elaboración de un documento sencillo y manejable, en diversos soportes, que recogiera la información esencial referente a los servicios, dependencias, funciones y procedimiento de la Administración, con el fin de que los ciudadanos, las asociaciones y los medios de comunicación contaran con un instrumento básico de relación con aquella, permitiéndoles moverse con facilidad entre los servicios que ésta presta.

En la primera edición de la guía, no se pretendió recoger toda la información existente, sino sólo aquella que habitualmente demandaban los ciudadanos o que resultaba más interesante a la hora de elaborar un documento que fuera completo, asequible y claro en su contenido. No obstante se ha previsto en las futuras ediciones, ir recogiendo actualizando y completando toda aquella información que se detecte y que sea necesaria.

Actualmente, aunque ya no se edita esta guía, está prevista su reedición como instrumento útil de difusión sobre la organización general y sus funciones.

Sistema de Atención al Ciudadano (SAC)

Actualmente, la atención presencial que ofrece la Administración Autonómica de La Rioja al ciudadano se hace a través de la Oficina de Atención al Ciudadano que depende orgánicamente del Servicio de Información, Calidad y Evaluación. A lo largo de 1997 se observó un incremento de la actividad de esta oficina de un 43% debido, entre otras razones, a la asunción de nuevas competencias por parte de la Comunidad.

Este hecho demuestra la necesidad que había de la existencia de un Sistema de Atención al Ciudadano que permitiera dar soporte a la actividad de la Oficina de Atención al Ciudadano y, por lo tanto, que dispusiera de toda aquella información relacionada con la Administración y que es de interés para el ciudadano. En diciembre de 1998 se produjo la presentación oficial del Sistema de Atención al Ciudadano (SAC) a la sociedad.

Su implantación permitió la prestación de un mejor servicio por parte de la Administración a la ciudadanía riojana, así como mejorar la calidad y cantidad de la información que se ofrece.

La primera acción que se llevó a cabo fue la revisión de la información existente y el desarrollo de programas informáticos para agilizar la introducción de ésta dentro del sistema. El proceso de revisión de la información fue exhaustivo con el fin de garantizar la veracidad e integridad de la misma. Se consideró prioritario la calidad de la información y progresivamente se fue aumentando en cantidad.

Los objetivos que se perseguían con la implantación del SAC eran:



- Creación de un sistema integrado de información administrativa de la Administración Autónoma y de los Entes Locales, con el fin de que el ciudadano pueda realizar cualquier consulta, tanto de carácter general como de cuestiones específicas que precise de la Administración
- Garantizar en todo momento la integridad, fiabilidad y el ahorro en el mantenimiento de los datos presentados
- Capitalizar toda la información existente en diferentes ubicaciones y soportes con el fin de homogeneizarla y así conseguir mostrar una imagen corporativa de la Administración.

Actualmente, además de disponer del sistema instalado en la Oficina de Atención al Ciudadano y en algunos Ayuntamientos, puede accederse al mismo a través de Internet vía un módulo que se desarrolló posteriormente a tal efecto. Además, entre las actuaciones a desarrollar durante el año 2000 por el SICE, es importante destacar la expansión del sistema a otros muchos Ayuntamientos, así como la inmediata puesta en marcha de una nueva Oficina de Atención al Ciudadano con todo lo que ello conlleva, incluso su campaña publicitaria de relanzamiento.

Mediante el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC) se puede obtener información acerca de:

- La estructura interna de las principales entidades de la Comunidad de La Rioja. Se describen las funciones específicas y otros datos particulares de las unidades administrativas como su personal, direcciones, teléfonos...con el fin de mostrar una imagen más humana y transparente de la Administración.
- Los servicios que ofrece la Administración. Incluye información sobre los procedimientos administrativos (ayudas, oposiciones, becas, impuestos, permisos,...) que afectan al ciudadano, la normativa reguladora vigente en la Comunidad y otros tipos de información: contratación donde se ofrece información a las empresas sobre concursos públicos, actividades, fiestas, turismo,...
- Los números completos del Boletín Oficial de La Rioja (B.O.R.)
- El acceso personalizado al estado actual de los expedientes propios de cada ciudadano iniciados con la Administración.

En el módulo del SAC para Internet (accesible desde la página web de La Rioja <http://www.larioja.org>) se han ido incorporando progresivamente nuevas funcionalidades. Destaca el SDI o Servicio de Difusión de Información del BOR que permite que cualquier ciudadano sea de la Comunidad de La Rioja o de otra Comunidad, pueda tener información vía correo electrónico de la publicación en el Boletín Oficial de La Rioja de cuestiones que previamente haya definido de su interés.

En la línea de facilitar al ciudadano el acceso a la información disponible, cabe tener en cuenta otra acción prevista por el SICE dentro de su plan de actuaciones para el año 2000, que pretende modificar las actuales páginas web del Gobierno de La Rioja, siguiendo, para ello, una guía de estilo corporativo de publicación en Internet. Dichos cambios servirán para disponer de unas páginas uniformes, homogéneas e identificativas del Gobierno de La Rioja. Se procederá también a dotar de más contenidos a la web oficial.

Teléfono del ciudadano

Es un acceso gratuito a través del teléfono (900-700-300) a toda la información que genera el Servicio de Atención al Ciudadano. Está disponible al público las 24 horas del día, contando durante las horas nocturnas con un contestador que recoge los mensajes.



Libro de quejas y sugerencias

Este servicio se encuentra disponible en la página web del Gobierno de La Rioja, cualquier ciudadano puede en la actualidad acceder a este servicio.

Los objetivos al establecer este servicio fueron:

- ❑ Determinación de los procedimientos y medios necesarios para facilitar a los ciudadanos la presentación de quejas y reclamaciones sobre los servicios públicos
- ❑ Creación de un procedimiento de autoexigencia para el Gobierno que les obligue a responder a las reclamaciones realizadas y disponer de un mecanismo de autoevaluación, para así poder mejorar la calidad de los servicios que presta.

Otras actuaciones

Además de las actuaciones expuestas hasta el momento (diciembre del 1999), pueden incluirse dentro de este Plan de Atención del Ciudadano, otras acciones que están en proceso de desarrollo o estudio para una futura implantación. Entre estas acciones destacan:

- ❑ Desarrollo del proyecto AGORA que pretende ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de reflejar sus opiniones, a través de Internet, acerca de los borradores de disposiciones normativas que tengan especial relevancia. Las respuestas de los ciudadanos se realizarán vía correo electrónico. También se está estudiando la posibilidad de utilizar este sistema para debates sobre cuestiones que interesen especialmente al Gobierno que no han de ser expresamente borradores de normas.
- ❑ Posibilidad de conocer la oferta de empleo público del Gobierno de La Rioja, esta información será accesible desde el Servicio de Atención al Ciudadano.
- ❑ Recogida de información diaria de todo lo que se publique sobre la Administración de La Rioja.
- ❑ Negociaciones con entidades financieras para la prestación de servicios informativos de la Administración.
- ❑ Algunas acciones encaminadas a conseguir una Administración unificada ('Ventanilla Única'). Los objetivos que se pretenden conseguir son los siguientes:
 - Determinación de medidas e instrumentos de cooperación que permitan un proceso coordinado de implantación de un sistema intercomunicado de los registros administrativos
 - Intercambio de las bases de datos e instrumentos de información y atención al ciudadano de las distintas Administraciones.
 - Simplificación e integración de los trámites y los procedimientos administrativos de las Administraciones que intervienen.
 - Establecer un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, la Administración autonómica y las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad.

3.1.3.3 Gestión del personal y formación

Las acciones aquí expuestas se enmarcan dentro de la Dirección General de Función Pública, ya que es la Dirección encargada de promover este tipo de acciones.



Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN)

Durante el primer módulo del Plan de Modernización, se llevó a cabo la diagramación de los procedimientos, la recogida de ideas de mejora a través del inventario, así como el estudio de los sistemas informáticos que se utilizaban en las distintas Consejerías. Con todo esto en 1996 se tomó la decisión de implantar un nuevo Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN), que sustituía al anterior. El sistema fue posteriormente ampliado a los procedimientos de selección y provisión de personal.

Para el desarrollo de este sistema se partió de una aplicación exclusivamente de nóminas con 11 años de antigüedad soportada sobre un entorno AS/400. En cuanto al control de los puestos de trabajo y de sus relaciones se realizaba entonces de una manera totalmente manual y para la selección y formación se utilizaba una base de datos específica e independiente del sistema de nóminas.

La implantación de este sistema supuso un cambio en las pautas de gestión de los recursos humanos de la Administración riojana, gracias al desarrollo de una herramienta que se hacía necesaria para afrontar el reto de las nuevas transferencias del INSERSO y de Educación no universitaria.

Con este nuevo sistema se pretendió dotar a la Comunidad de una aplicación de gestión integrada de recursos humanos, que permitiera:

- Afrontar las necesidades tanto presentes como futuras, mediante la incorporación de nuevos módulos (formación, salud laboral, sistemas de selección...etc.).
- Mediante el Registro de Personal, suministrar los datos necesarios para la confección de las nóminas con una probabilidad de error mínima. Así mismo facilitar un mayor detalle de los conceptos retributivos.
- Descentralizar la gestión de personal en las distintas Consejerías.
- Seguimiento de los expedientes con el fin de dar una respuesta rápida a las consultas relacionadas con las nóminas o de cualquier expediente que sea competencia de la Dirección General de la Función Pública.
- Visión Global: incluye a todo el personal de la Administración riojana, lo utilizará toda la Administración de la Comunidad Autónoma e incluirá todo lo que implique gestión de recursos humanos.

Las acciones realizadas en este campo dan como resultado:

- Una reducción considerable de la carga de trabajo de los funcionarios, y por tanto un mayor aprovechamiento del potencial de los mismos. El ahorro del tiempo conseguido con este sistema se encuentra entre un 25% y un 30%.
- Una mejor asignación de recursos.
- Óptima gestión del personal.
- Su conexión con el Sistema Informático de Contabilidad de la Administración Pública.
- Se está preparando la conexión con el SAC a través del módulo de selección que facilitará información sobre los expedientes de selección y las solicitudes de los interesados en esta materia.



Todo esto fue posible gracias a un esfuerzo paralelo realizado para armonizar y unificar las denominaciones y definición de funciones de los puestos de trabajo.

Dinamización de los recursos humanos

Durante el Plan de Modernización fue necesario contemplar dentro de sus fases, una que atendiera a la modernización de los recursos humanos. Hasta la creación de la Escuela Riojana de la Administración Pública, en lo referente a temas de formación, se ha contado con la colaboración de la Sociedad de Servicios de Consultoría INTERSOC, cuyo objeto social es: prestar orientación, asistencia, formación y apoyo técnico-práctico a las organizaciones públicas o privadas, en el ámbito de los RRHH y de la Comunicación.

Los objetivos de esta consultora en el ámbito de la Administración Pública fueron:

- Dar formación específica en recursos humanos dotando a los directivos y personal superior de la Administración de instrumentos y técnicas de planificación de liderazgo y de negociación.
- Formación en evaluación de puestos de trabajo.
- Adecuación retributiva del personal autonómico a la media nacional de su puesto o categoría.
- Valoración de unidades/puestos y la evaluación de puestos, para conseguir una evaluación del rendimiento a medio plazo.

Las actuaciones realizadas en este campo han abarcado tres ámbitos:

- Ámbito de formación.** Destacan distintos cursos que se han impartido, y dirigidos tanto a funcionarios como a altos directivos de la Administración.
- Ámbito de la asistencia técnica.** Las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito han abarcado distintos aspectos, tanto en trabajos de asesoramiento, investigación, acopio y elaboración de datos, simulaciones y otros análisis así como en formación de funcionarios y representantes sindicales. Estas actuaciones se materializaron en las siguientes acciones:
 - En el año 1997 se realizaron un conjunto de actuaciones previas, el análisis de la situación de partida, la asistencia técnica para la determinación y aplicación de indicadores, un análisis de posición de La Rioja en relación con otras Comunidades Autónomas y otros Organismos Públicos, el establecimiento de indicadores objetivos y transparentes, simulaciones para la aplicación práctica de los indicadores, evaluación y otras aportaciones complementarias.
 - Durante el año 1998 se persiguieron básicamente los siguientes objetivos: el establecimiento de criterios de distribución del Fondo de Adecuación II y la valoración de Puestos de Trabajo (quedó pendiente de ejecución).
 - En el año 1999 se desarrollaron las siguientes líneas de actuación: la valoración de unidades y puestos, trabajo de campo, tratamiento de datos y trabajo de gabinete.
- Ámbito de comunicación.** En este ámbito se ha propuesto la utilización adecuada de la herramienta estratégica de comunicación interna, la cual será generadora de opinión y medio indispensable para rentabilizar todos los procesos en marcha en el Plan de Modernización. Para llevar a cabo todo esto se han realizado las siguientes actuaciones:
 - Un dispositivo técnico de comunicación interna
 - Un plan de comunicación interna.
 - Orientaciones, diseño y apoyo en la redacción al Boletín INFORMA



- Acción formativa sobre comunicación interna.

Creación de la Escuela Riojana de la Administración Pública

En el Decreto 63/1999 del 10 de Septiembre de 1999 del BOR, se publica la creación de la Escuela Riojana de la Administración Pública donde se establece su régimen, estructura y funcionamiento. Esta Escuela depende orgánicamente de la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas.

Entre sus competencias destacan las siguientes:

- Organizar cursos de formación para el personal de nuevo ingreso.
- Apoyar a los órganos de selección.
- Organizar actividades de perfeccionamiento para el personal de la Administración.
- Elaborar planes de formación.
- Promover y realizar estudios, publicaciones, ciclos de conferencias de perfeccionamiento y mejora del personal al servicio de la Administración Pública.

Hay que tener en cuenta que la formación continua del personal de la Administración es un punto clave en el proceso de reforma y modernización administrativa. Con una buena formación se puede conseguir una mayor calidad, eficacia y transparencia en la Administración Pública, una preparación técnica adecuada, que es necesaria en el desempeño de su función, sin la cual la Administración Pública no podrá ser eficaz ni eficiente. Con esta formación también se pretende adaptar la Administración Autonómica de La Rioja para una integración en la Unión Europea, en un régimen compartido de competencias que se extenderá a los principales sectores de actuación.

Cabe destacar que, antes de la creación de la Escuela, ya existía una actividad formativa (existen, por ejemplo, planes de formación definidos para los años 1997-1999).

Valoración de los puestos de trabajo

Las organizaciones públicas y privadas a partir de una cierta dimensión, necesitan reorganizar sus recursos humanos para adaptarlos a los cambios que se produzcan. Ello implica un sistema de gestión de personal coherente e integrado que apueste por políticas y programas de participación, desarrollo y formación, profesionalización y neutralidad partidista, compatibilidad de los intereses personales con los de la organización, potenciación de la comunicación y el diálogo y finalmente la recuperación de la motivación intrínseca del servicio público a través de la mejora de la actitud, el clima interno y la imagen social de la Administración y sus empleados.

La valoración de los puestos de trabajo constituye una herramienta imprescindible en la ordenación de las organizaciones públicas de una cierta dimensión y se puede definir como un proceso sistemático de estudio que permite concretar y reflejar documentalmente la naturaleza, contenido y alcance de cada unidad funcional en la organización.

La Administración riojana acaba de adjudicar este proyecto cuyo objetivo es la evaluación de los puestos de trabajo, incluidos en las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. La evaluación se realizará tanto a personal funcionario como al laboral con exclusión en todo caso del personal funcionario docente.



El documento que elabore la empresa consultora otorgará puntuaciones a cada empleo en función de varios factores como peligrosidad, responsabilidad, dedicación, etcétera. Estos criterios servirán para fijar de un modo más objetivo las retribuciones de cada funcionario.

Se persigue con esto obtener un valor relativo de los mismos en el momento y entorno que actualmente se encuentran inmersos sobre la base de indicadores objetivos y homogéneos, y todo ello sin entrar en descripciones de los puestos ni definiciones o asignaciones de tareas.

3.1.4 Evolución cronológica de hechos puntuales

En este apartado se añade, sólo a modo de información, una lista de los hechos más relevantes que han sido noticia en el Diario de la Administración Pública y otras fuentes por el avance que significaban dentro del Plan de Modernización del Gobierno de La Rioja.

Sin la intención de ser estrictos recopilando la totalidad de los hechos acontecidos, con la siguiente secuencia se pretende tener una visión general de cómo el ciudadano ha podido percibir esos cambios.

Agosto de 1995	Acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos para prorrogar el Pacto de Modernización en la Administración.
Octubre de 1995	Aprobado el Decreto Ley de desarrollo de la ley 3/95 en orden a la clarificación de funciones y competencias de los altos cargos del Gobierno de La Rioja con vistas a conseguir una Administración más eficaz y profesionalizada.
Noviembre de 1995	Anuncio de la Comunidad Autónoma de la Rioja de su intención de acometer un Plan de Modernización a cuatro años con objeto de facilitar y agilizar las relaciones de los ciudadanos ante la Administración.
Febrero de 1996	Adhesión de Ayuntamientos al Plan de Modernización (Alfaro, Haro) en vistas a conseguir una mejora tanto de su gestión como de sus instalaciones.
Marzo de 1996	Comparecencia del Consejero de Desarrollo Autonómico ante el Parlamento con el fin de buscar el mayor consenso posible para la materialización del Plan.
Diciembre de 1996	Finalización del primer módulo del Plan de Modernización.
Enero de 1997	Comparecencia del Consejero de Desarrollo Autonómico ante el Parlamento para explicar el proyecto de renovación de la arquitectura informática de la Comunidad y la próxima instalación de una red Corporativa.
Octubre de 1997	Anuncio de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas de la futura implantación de un Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP) y un Sistema de Atención al Ciudadano (SAC).
Noviembre de 1997	Presentados los resultados de los módulos I y II del Plan de Modernización de la Administración Pública y los objetivos del módulo III a los sindicatos.



	Adaptación del SIGPYN a las necesidades generadas por las nuevas transferencias del INSERSO y de Educación no Universitaria. Esta adaptación supone un cambio en las pautas de gestión de los recursos humanos.
Diciembre de 1997	La Administración Autonómica decide acometer la renovación de su arquitectura de Telecomunicaciones, como elemento clave para la mejora de la gestión y de la prestación de servicios públicos. La implantación de la RIC es el soporte básico de la nueva arquitectura la cual consiste en el establecimiento de una red avanzada de un anillo de dos fibras ópticas que permitirá una velocidad en el tránsito de información de 155 millones bits/segundos. Gracias a esta infraestructura se ha definido una arquitectura cliente/servidor, que soportará las nuevas aplicaciones corporativas (SIGPYN ,SGIP, SAC,....).
	El Decreto 58/1997 de 30 de diciembre, del B.O.R tiene por objeto regular las funciones que la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administración Pública tiene encomendadas en materia de organización de la Administración autonómica, control, evaluación de los procedimientos de gestión, procesos de mejora en la prestación de servicios públicos, sistemas y tecnologías de la información, atención al ciudadano y registro de documentos. Para ello se establecen dos unidades: la Inspección General de Servicios y el SICE.
Enero de 1998	Se anuncia al público en general que la Administración contará con un servidor propio de Internet.
Febrero de 1998	La Oficina de Atención al Ciudadano atendió en 1997 a un total de 26.156 personas. Los resultados del ejercicio de 1997 son un aumento de la actividad en un 43%.
Marzo de 1998	La Consejería de Hacienda renueva el sistema de información contable de la Comunidad Autónoma, este sistema permite disponer de información puntual sobre la ejecución del presupuesto, controlar el estado de la tramitación de los expedientes y determinar entre otras cosas, cuanto tiempo permanecen parados estos en la mesa de los funcionarios.
	Creación de la Sección de Archivo, Documentación y Publicaciones de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administración Pública (SADP).
	En marzo se firmó el convenio para la implantación del Sistema de Gestión de Procedimientos en la Comunidad Autónoma de La Rioja, entre el Consejero de Presidencia de Administraciones Públicas de Galicia y el Consejero de Desarrollo Autonómico de Rioja. Mediante este acuerdo la Administración Gallega cedió a la Comunidad de La Rioja la metodología empleada y el derecho de uso de la aplicación informática.



<p>Abril de 1998</p>	<p>El Estado anuncia, que aportará más de 16 millones para la formación de funcionarios riojanos. Gracias al Convenio suscrito en 1998 por el CAR y el Ministerio de Administraciones Públicas se estableció en la Comunidad un Plan para el desarrollo cursos de formación de los funcionarios; dicho Plan ha continuado en 1999.</p> <p>En 1996 el gasto realizado en formación fue 6.9 millones de pesetas, en 1997 de 15.8 millones y en 1998 de 16.450.325</p>
	<p>El SAC se crea con un objetivo: capitalizar toda la información existente en diferentes ubicaciones y soportes, de forma que se pueda homogeneizar contribuyendo a reforzar la imagen corporativa de la Administración. En definitiva se pretende Modernizar la Administración eliminando la carga paternalista que tenía hasta ahora, y convertirse en una prestadora de servicios en la que los ciudadanos dejen de ser súbditos y pasen a ser clientes.</p>
<p>Mayo de 1998</p>	<p>Se publica el Plan de Formación para 1998, donde aparecen novedades y ofertas para todos los gustos. En total se ofertan 66 cursos sobre los más diversos temas, en cuanto a necesidades formativas demandadas por el propio personal de la CAR, como las del propio interés de la Administración para una prestación eficaz de los servicios. En este Plan aparecen recogidos también los seminarios que se van a realizar.</p>
	<p>II Curso Superior de Dirección y Gerencia Pública. Plan de formación de 1998 realizado por la Dirección General de Función Pública.</p>
<p>Julio de 1998</p>	<p>Balance de tres años de legislatura del Consejero de Desarrollo Autonómico destacando entre otras actuaciones la Modernización de la Administración Riojana, y una serie de hechos directamente relacionados con la misma: el apoyo a los municipios riojanos a través de subvenciones para obras y servicios con un total de 4377 millones, ampliación del techo competencial de la Comunidad (traspaso de competencias del Insero y Educación) y la potenciación del área de medio ambiente con más presupuesto y personal.</p>
<p>Junio/Julio de 1998</p>	<p>Publicación de la Guía de Servicios de la Comunidad Autónoma (primera edición). Esta Guía pretende facilitar a los ciudadanos una información general sobre la organización y funciones de la CAR y de los procedimientos administrativos que ella gestiona, con el fin de convertirse en un instrumento que permita a todo el mundo moverse con cierta facilidad entre los servicios que presta. Esta Guía es un resumen de lo que va a ser el SAC. Ha sido editada en formato papel y CD Rom y pronto estará a disposición en Internet.</p>
<p>Agosto/Septiembre de 1998</p>	<p>La Comunidad Autónoma de La Rioja realiza un importante esfuerzo financiero para renovar su parque informático.</p>
	<p>La Comunidad Autónoma de La Rioja dobla el número de funcionarios con las transferencias de Educación no Universitaria. Pasan de 2600 a 5608.</p>
	<p>El Gobierno de La Rioja ofrece a 20 municipios el acceso gratuito al SAC, con la implantación de esta aplicación corporativa los ciudadanos no tendrán que acudir a la capital riojana para recabar información de la Administración.</p>



Octubre de 1998	El 10 de septiembre se aprobó el Reglamento de Registro de Personal, por el cual se llevará a cabo la inscripción preceptiva de todo el personal al servicio de la Administración Pública de la CAR. Quedará encuadrado en la Dirección General de Función Pública. El Reglamento establece los instrumentos legales para hacer realidad ese Registro de Personal que técnicamente ya se había posibilitado con la implantación del SIGPYN.
	Anuncio de la elaboración del Plan de Atención al Ciudadano, que contará con varias fases y culminará con el seguimiento de los procedimientos, lo que permitirá acceder al ciudadano a la información de las oficinas.
	La Rioja es la única Administración, hasta ahora que tiene solucionado el problema del efecto 2000.
Noviembre/ Diciembre de 1998	Presentación en sociedad del SAC. Acceso a toda la información a través de un teléfono gratuito 900-700300, 24 horas al día. Mediante el SAC se puede acceder a: la estructura organizativa, los diferentes trámites para iniciar y desarrollar un procedimiento, los pasos necesarios para presentar una documentación, solicitar una autorización, una subvención o acceder a empleo público. El Ayuntamiento de Haro será el primero en implantar el servicio.
	Publicación en Internet de las revistas Diario de la Administración Pública y Tribuna Local.
	Realización de unas "Jornadas de Debate e Intercambio de Experiencias en las Comunidades Autónomas del Estado Español", la finalidad era intercambiar experiencias y debatir los procesos de cambio que se están introduciendo en las Administraciones autonómicas y poner en común soluciones y experiencias para mejorar la atención al ciudadano. Los temas tratados fueron: La sociedad de la información, modernización/racionalización, Relación con el ciudadano, infraestructuras y proyectos de las CCAA en relación con los Gobiernos Locales
Febrero de 1999	Editada la nueva Guía de la Comunicación, se publicaron 2.800 ejemplares en papel y 500 en CDROM, además hay que destacar la publicación de esta guía en Internet a través de la página de La Rioja. La información aquí recogida debe ser actualizada cada trimestre. La Guía recoge 3.750 personas distintas con sus cargos de responsabilidad.
	La mayoría de personas que acceden al SAC son trabajadores y jóvenes de 26 y 35 años. El servicio más utilizado ha sido las consultas al BOR.
	Varios edificios se conectarán a la red corporativa a través de líneas RDSI.
Marzo de 1999	Seminario internacional sobre problemas actuales en la Administración Pública en Europa.
	Conexión informática del Ayuntamiento de Haro a la red corporativa e instalación del Servicio de atención al ciudadano. Previsión de incorporación del Ayuntamiento de Santo Domingo.



Mayo de 1999	Conexión informática del Ayuntamiento de Nájera a la red corporativa e instalación del Servicio de Atención al Ciudadano. Previsión de incorporar más de 20 Ayuntamientos a la red en una primera fase del proyecto.
Octubre de 1999	Evaluación por parte de la Escuela de marketing entre la sociedad riojana de los servicios y grado de eficacia de la Administración autonómica con el objetivo de incorporar las necesidades reales de los ciudadanos dentro de los objetivos a alcanzar en cada área de actuación.
Enero de 2000	Presentación del Libro sobre <i>el proceso de modernización de las Administraciones Públicas. El caso de la Rioja</i> donde se analiza el Plan desplegado por la Comunidad Autónoma en los últimos cuatro años.

3.2 Análisis del entorno

Las prácticas y experiencias, tanto de otras Administraciones como de organizaciones privadas, deben servirnos de marco de referencia a la hora de identificar iniciativas. Un análisis de las mismas nos llevará a no 'reinventar la rueda' y aprovechar su aprendizaje para hacer énfasis en sus éxitos y no caer en sus mismos fracasos.

Por eso, en este apartado se pretende, una vez analizada la realidad de la Comunidad de La Rioja y antes de pasar a identificar posibles actuaciones a llevar a cabo por el Gobierno, identificar cuál es el marco de actuación de otras entidades públicas dentro del contexto de la modernización de Administración y, más concretamente, las acciones realizadas para la implantación de sistemas de calidad en la Administración.

Se trata de conocer las tendencias que rigen en la actualidad los proyectos llevados a cabo en las Administraciones para una mejora de la calidad, la eficacia y la eficiencia en los servicios prestados al ciudadano. Esto permitirá comparar, a modo de *benchmarking*, el entorno de la Comunidad de La Rioja con el del resto de Administraciones tanto a nivel local, nacional como europeo, y así poder establecer las futuras líneas de acción.

Tanto las Comunidades Autónomas como los Entes Locales gozan de plena autonomía para desarrollar sus políticas de servicios públicos en función de sus necesidades, así como para dotarse de los modelos organizativos y de gestión que estimen conveniente. Por tanto, en un marco tan variado como el español no resulta posible hablar de una política de calidad homogénea a todas las Administraciones, aunque es posible encontrar ciertas similitudes a todas ellas.

Por esta razón hemos estructurado este apartado en los siguientes epígrafes:

- Consideraciones generales.
- Marco europeo.
- Marco estatal.
- Marco autonómico.
- Marco local.



Primero nos centraremos brevemente en las características comunes que se repiten en términos generales en todas las Administraciones, para pasar más adelante a exponer las prácticas más utilizadas en cada uno de los marcos antes señalados.

3.2.1 Consideraciones generales

Existen características, formas de actuación o hechos, que tienen grandes similitudes o son rasgos comunes en la mayoría de las Administraciones por lo que es lógico pensar en aprovechar la experiencia de los proyectos llevados a cabo en otras Administraciones antes de planteamos llevar a cabo alguna acción.

Partimos de los siguientes hechos:

- Las Administraciones públicas no han estado ajenas a la revolución y cambio social producido por la sociedad de la información y el uso masivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones con sus consecuencias de globalización e interactividad.
- Ante un problema similar se producen, en las distintas Administraciones, una atomización de soluciones.
- La utilización masiva de los sistemas basados en el uso del cable y la televisión interactiva que facilitan el acceso del ciudadano a servicios múltiples, es una característica común en todas las Administraciones Autonómicas y del Estado y con un elevado crecimiento potencial en las Administraciones Locales.
- Las Comunidades Autónomas, al igual que la Administración Estatal, son las Administraciones públicas que hoy en día ofrecen una mayor cantidad de servicios con una mayor calidad. Sin embargo, actualmente se están haciendo grandes esfuerzos por mejorar y ampliar los servicios que las Administraciones locales realizan.

También partimos del hecho que, cada vez más, la Administración pública realiza mayores esfuerzos para acercarse a las necesidades del ciudadano con el fin de ofrecerle un mejor servicio. Para ello las Administraciones llevan a cabo proyectos que pretenden implantar sistemas de gestión de la calidad y desarrollan soluciones que les permitan ofrecer un servicio de calidad. En este apartado enumeramos una serie de características ó tendencias comunes que enmarcan este tipo de proyectos y soluciones:

- Descentralización de la autoridad y de la responsabilidad del centro a los niveles inferiores de la Administración.
- Mayor planificación profesional.
- Esfuerzos relacionados a lograr mayor receptividad ante los clientes o usuarios de la Administración Pública, prestando más atención a las necesidades de los usuarios.
- Delegación de responsabilidad en la gestión de personal, con un uso creciente de los contratos personalizados y de los salarios vinculados al rendimiento.
- Mayor responsabilidad en el ámbito de la gestión financiera. Se propone que los gestores asuman responsabilidad por los resultados obtenidos, proporcionándoles los incentivos y la flexibilidad necesaria para alcanzar mejores resultados.
- Tendencia a medir el rendimiento, teniendo en cuenta las dificultades de definir las especificaciones del rendimiento y de crear los incentivos apropiados que se consideren necesarios para que el sistema funcione mejor.



En los próximos epígrafes se pretende hacer un extracto de cuál es el estado del arte a nivel europeo, estatal, autonómico y local respectivamente.

3.2.2 Marco europeo

A nadie se le escapa ya que las nuevas redes de información ofrecen perspectivas particularmente prometedoras a las Administraciones Públicas, para mejorar las relaciones con los ciudadanos y con las empresas, para aumentar considerablemente la eficacia de su funcionamiento interno y para fortalecer la cooperación entre ellas, independientemente de cuales sean sus competencias o su ámbito territorial,.

A continuación, a modo de comparativa, exponemos dos gráficos que muestran el nivel de gastos en tecnologías de la información con respecto al Producto Interior Bruto, así como el uso de Internet y el volumen de ordenadores en los hogares en diferentes países Europeos.

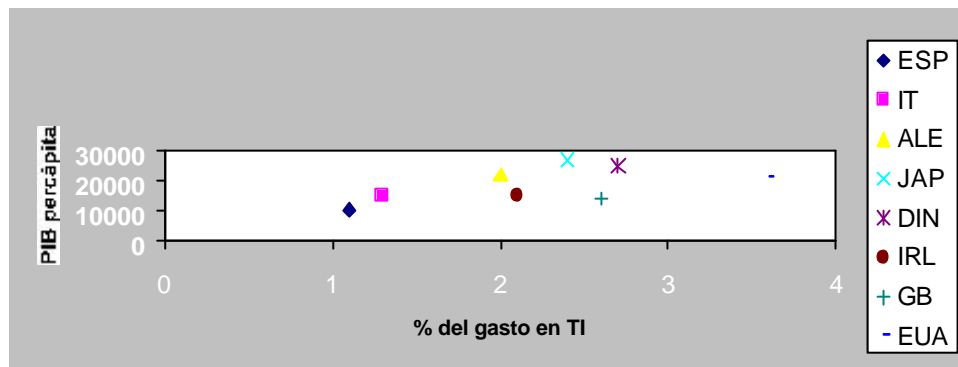


Figura 3. Gasto en tecnologías de la información sobre el PIB en diversos países europeos.

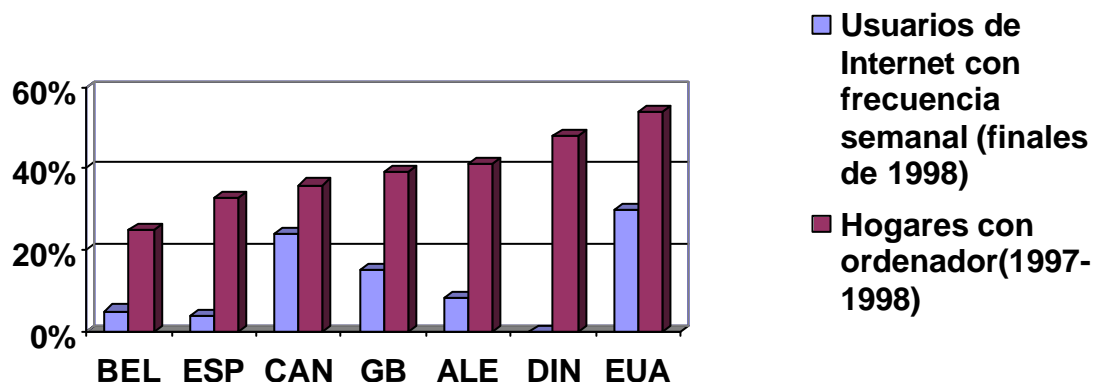


Figura 4. Volumen de ordenadores en los hogares y usuarios de Internet.



A partir de estos gráficos percibimos un cierto retraso en la utilización de Internet en Europa (más acuciado en España que en otros países europeos), por lo que uno de los objetivos principales está siendo conseguir un incremento adecuado.

El *Programa de las Tecnologías de la Sociedad de la Información* conocido por las siglas IST se enmarca dentro del *V Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Comisión Europea*. En líneas generales, este programa pretende garantizar el acceso de todos los ciudadanos a Internet. El nombre completo de este proyecto es '*e-Europa, una sociedad de la información para todos*' destinado a facilitar que, junto con los ciudadanos de a pie, todas las escuelas, empresas y Administraciones de Europa puedan estar en la red, a la vez que hacer más acogedora la sociedad de la información:

- Mejorando la accesibilidad. La Unión Europea está fomentando el hecho de que todos los ciudadanos puedan acceder a Internet.
- Mejorando la calidad de los servicios públicos.
- Capacitando a los ciudadanos en su calidad de trabajadores, empresarios y clientes.
- Facilitando el acceso a la formación.
- Potenciando el desarrollo de una sociedad de la información multilingüe y multicultural.
- Garantizando la disponibilidad del acceso universal y el carácter intuitivo de las interfaces de la nueva generación.
- Consiguiendo una integración y convergencia de la informática, las comunicaciones y los medios de información.
- Continuando con la globalización de la cooperación en materia de investigación y desarrollo tecnológico iniciada en el cuarto Programa Marco.
- Creando una sociedad de la información amigable, mediante la creación de un espacio mundial de conocimientos, medios y equipos informáticos accesibles universalmente y sin fisuras para todos mediante productos y servicios interoperables, fiables y asequibles.

Aparte de estas líneas generales, este proyecto pretende garantizar la integración de las Administraciones en la *Sociedad de la Información* de manera global, sin ningún tipo de discriminación, e incluir la dimensión social en todo el proceso mediante diez acciones prioritarias:

1. Adaptar la educación a la era digital.
2. Reducir los precios de acceso a la red.
3. Acelerar el comercio electrónico (con medidas como la ya adoptada en relación con la firma electrónica o la que aprobaron los ministros de mercado interior).
4. Asegurar un acceso rápido a Internet a los investigadores y estudiantes.
5. Facilitar la creación de una infraestructura eficaz promoviendo las tarjetas con *chip* para el acceso electrónico.
6. Desarrollar enfoques innovadores con el fin de incrementar al máximo el capital-riesgo disponible
7. Integrar las necesidades de los discapacitados.
8. Desarrollar la integración del ámbito sanitario en la red.



9. Transporte inteligente (mejorar la eficacia y seguridad de los transportes a través de técnicas digitales).
10. Administraciones en línea para que los ciudadanos puedan informarse en la red de las decisiones que adopte cualquier Administración.

De todas estas acciones cabe destacar aquellas que van dirigidas al ciudadano o a la Administración y que describimos a continuación:

- Creación de nuevos modelos para prestar servicios de interés general a los ciudadanos, con una adecuada combinación de servicios en línea, telepresencia y contacto humano directo, cuantificando las ventajas en términos de mayor accesibilidad, transparencia, menor coste, mayor calidad o la disponibilidad de una gama de servicios más amplia.
- Creación de sistemas que mejoren la eficacia y la facilidad en las Administraciones, mediante servicios o sistemas multimedia avanzados e integrados para los organismos públicos. El objetivo es el de mejorar el acceso de los ciudadanos y las empresas a la información y a la legislación y facilitar los contactos y los intercambios de información entre las Administraciones y entre éstas y terceros, es decir, los ciudadanos, instituciones y empresas. También pretende demostrar las ventajas de los nuevos servicios, desde el punto de vista de una mayor eficacia interna en comparación con los sistemas existentes, su contribución a una mayor integración comunitaria y la racionalización del trabajo entre los distintos tipos de Administración (local, regional, nacional, UE). La confidencialidad, fiabilidad seguridad y accesibilidad de la información común, la posibilidad de controlarla, la capacidad de traducción en tiempo real, la solidez y la facilidad de uso son características indispensables de estos sistemas y servicios.

Dentro del marco de actuación de la Unión Europea también se están llevando a cabo otras iniciativas de interés como las siguientes:

- Acciones dirigidas a crear un marco común para la firma electrónica, que garantice el buen funcionamiento del mercado interior, estableciendo un marco legal armonizado y adecuado para la utilización de la firma electrónica en la Unión Europea.
- Establecimiento de servicios de orientación a los ciudadanos y de otras medidas cuya función principal consiste en el asesoramiento sobre los derechos que tienen los ciudadanos.

3.2.3 Marco estatal

En el marco de la Administración General del Estado se observan numerosas acciones encaminadas a mejorar la Administración y los servicios que presta. Las actuaciones que se llevan a cabo a nivel Estatal son muy variadas, y afectan a distintos ámbitos de actuación. Para poder tener una imagen global se han clasificado en tres grandes líneas de acción:

- Gestión de la calidad.
- Administración única.
- Administración digital.



3.2.3.1 Gestión de la calidad

La política de calidad tiene su origen en el Plan de Modernización iniciado a finales de los años 80. Desde entonces se han ido realizando diferentes acciones encaminadas a mejorar la Administración y ofrecer un mejor servicio al ciudadano.

El Ministerio de Administraciones Públicas es el responsable de impulsar las políticas de calidad dentro de la Administración General del Estado a través de la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

Veamos un extracto de las acciones realizadas hasta ahora:

- ❑ En 1989 el Ministerio de Administraciones Públicas elaboró un documento titulado “Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado”, el que integraba actuaciones que se habían ido produciendo a lo largo de los años, así como proponía nuevas actuaciones.
- ❑ En 1992 se promulga la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo. Esta Ley tiene gran importancia por el cambio que en la relación que tiene el ciudadano con la Administración reconociéndole más derechos, haciendo más sencillos los procedimientos e instaurando el uso de las tecnologías de la información.
- ❑ De 1992-1994 se han realizado diferentes estudios e iniciativas dirigidas a mejorar la eficacia/eficiencia interna de las organizaciones y mejorar la calidad de los servicios públicos, estas iniciativas se reflejaron en el Plan de modernización de la Administración del Estado. Este Plan se desarrolló en numerosos departamentos de los distintos Ministerios.
- ❑ En 1993-1995 se continuó con el Plan, desarrollándose el observatorio de la calidad de los servicios públicos, donde se evaluaron los servicios públicos más importantes (Sanidad, Correos, Pensiones, entre otros).
- ❑ En 1996 se publicó una relación de todos los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado, donde se informaba a los ciudadanos de los trámites a realizar, requisitos, plazos de resolución, órganos competentes....
- ❑ Otra de las acciones que se realizaron en 1996 es la regulación de los Servicios de Atención al Ciudadano e información administrativa (Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero B.O.E 04-03-1996). También dentro de estos servicios se reguló el Sistema de quejas y sugerencias de la Administración del Estado.
- ❑ En 1997 se puso en marcha el programa de Ventanilla Única (será analizado más adelante dentro del Proyecto PISTA).
- ❑ En abril de 1997 se promulga la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, la cual instaura el principio de servicio a los ciudadanos
- ❑ A lo largo de 1998-1999 se han puesto en marcha las siguientes iniciativas:
 - Programa de racionalización y simplificación de los procesos administrativos y las reglamentaciones
 - Apertura de la Ventanilla Única Empresarial
 - Incorporación a la sociedad de la información a través de la creación de una Intranet administrativa, un hipercentro informativo de la Administración, una red multiservicios (extranet), etc., y todo esto con el fin último de facilitar el acceso del ciudadano a la Administración



Además, la Administración General del Estado pretende llevar a cabo las siguientes iniciativas a corto plazo con la intención de mejorar los servicios que ofrece:

- ❑ Automatizar la Administración para evitar colas.

Se pretende conseguir que la Administración simplifique sus procedimientos, de tal manera que, por ejemplo, se utilicen puestos automáticos y la red Internet para expedir documentos oficiales, y evitar así las colas que se forman ante cualquier ventanilla administrativa.

- ❑ Impulsar el acceso a Internet de todos los ámbitos sociales en España.

El Ejecutivo destinará a este objetivo más de 450.000 millones de pesetas. Este proyecto incluirá, además, un portal dedicado al turismo. La iniciativa se ha denominado '*INFO XXI La Sociedad de la Información para todos*'.

En concreto, el Ejecutivo tiene como objetivos la creación de una red de puntos de acceso público a Internet en núcleos rurales, bibliotecas y centros educativos. Además pretende formar 125.000 profesores en tecnologías de la información, dotar de equipos informáticos a todos los centros educativos del Estado, aprovechar las posibilidades de Internet para promover la búsqueda de empleo y dar acceso a la red en condiciones de calidad y precio asequibles. Por otro lado, busca extender las redes de acceso de banda ancha a poblaciones con menos de 50.000 habitantes. El Gobierno también quiere hacer posible un acceso al sistema sanitario y a otros servicios de la Administración pública desde Internet, para lo que se van a informatizar los registros civiles de 400 poblaciones en tres años.

Aparte de todas estas actuaciones en pro de la calidad en la Administración, destaca la definición del *Plan de Calidad* desarrollado también por la Administración General del Estado. Dentro de este plan destacan las siguientes actuaciones:

- ❑ Aprobación de un Real Decreto por el que se regulan las cartas de servicios en la Administración General del Estado (Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio B.O.E 10-08-99), el cual obliga al resto de las Administraciones a elaborar unas cartas de servicios donde se reflejen los servicios prestados por cada una de ellas, así como los estándares de calidad y los dispositivos de seguimiento y evaluación de los que disponen.
- ❑ Creación de los Premios a las Mejores Prácticas y el Premio a la Calidad en la Administración General del Estado.
- ❑ Programa de implantación a la autoevaluación, según el modelo EFQM, y para lo cual se ha elaborado una *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*.

3.2.3.2 Administración Única

La propuesta de la Administración Única se plantea por primera vez por el presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne en diferentes foros de naturaleza política, y con mayor detenimiento en su libro "Administración Única. Una propuesta para Galicia". Su propuesta se fundamentaba en la necesidad de respeto de cada una de las Administraciones Públicas. Pretendía acercar la Administración al ciudadano, así como evitar concurrencias en el ejercicio de competencias análogas que producen disfuncionalidades en el sistema administrativo.



La creación de la Administración Única no implica la implantación de un nuevo esquema de competencias, sino que bastaría con la adecuación de la estructura administrativa entre Estado-Comunidades Autónomas –Entes Locales, que ha de basarse en la cooperación y la coordinación para poder compartir bases de datos de información al ciudadano y conseguir una mayor fluidez y acercamiento a los ciudadanos en su conjunto y a cada una de ellas. La Administración Única no debe agotarse en el escalón autonómico sino que ha de continuar en el ámbito local.

La idea de Administración Única está basada en los principios de subsidiariedad y solidaridad conforme a los cuales la Administración más próxima al ciudadano es la que debe asumir la prestación de los servicios, siempre que ésta sea más eficaz y produzca un ahorro tanto en el gasto público como en el tiempo invertido por el ciudadano. Hemos de entenderla como una organización más sencilla, de menor tamaño y más calidad, la cual ha de regirse por los principios de legalidad (como salvaguardia de los derechos humanos), eficacia (para la obtención de productos y servicios de calidad) y de servicio a los intereses generales.

La Dirección General de Telecomunicaciones tiene en marcha una iniciativa de *Promoción e Identificación de Servicios emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas* (PISTA), cuyo objetivo principal es la puesta en marcha de pilotos operativos de aplicaciones y servicios de comunicaciones avanzadas en entornos reales. Dentro del sector de Administraciones Públicas, se encuentra el proyecto piloto PISTA de 'Ventanilla Única' cuyo fin es la puesta en marcha de telecomunicaciones avanzadas en el ámbito de las Administraciones Públicas, para el beneficio de los ciudadanos y empresas, y la mejora interna de los canales de comunicación interadministrativa. Este proyecto se ha estructurado en dos subproyectos:

- ❑ Interconexión de Registros cuyo ámbito de aplicación se extiende a la totalidad de unidades registrales de las tres Administraciones públicas.
- ❑ Servicios de información administrativa y tramitación electrónica de expedientes administrativos.

El mencionado proyecto persigue establecer 'Ventanillas Únicas' en los registros de las Administraciones Locales, para conseguir con ello que los ciudadanos puedan presentar en estas Administraciones no sólo los documentos dirigidos a la propia Entidad Local, sino también los que tienen como destinatario los órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes, y así evitar a los ciudadanos realizar desplazamientos innecesarios, reduciendo con ello gastos.

A grandes rasgos, el proyecto de Ventanilla Única pretende:

- La interconexión telemática de todos los Registros administrativos de entrada y de salida, ya que estos registros constituyen las verdaderas puertas de entrada de los ciudadanos a la Administración, en cuanto son lugares donde los ciudadanos presentan sus solicitudes, escritos y comunicaciones de cualquier tipo.
- Creación de hipercentros de información y tramitación electrónica administrativa, dentro del ámbito de la Administración General del Estado, autonómica y local.
- Acercar la Administración al ciudadano.
- Preparar la Administración pública española para la sociedad de la información.
- Reconocimiento de los derechos de los ciudadanos.
- La cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones.
- Impulsar el uso de las tecnologías de información.



3.2.3.3 Administración digital

Ni los teóricos más relevantes del impacto social de las nuevas tecnologías son capaces de afirmar, a ciencia cierta, si desaparecerá el papel como soporte, pero nadie duda ya que la futura sociedad de la información no será posible sin tarjetas inteligentes. En efecto, las tarjetas chip serán los soportes idóneos para almacenar claves, códigos y identificadores digitales que permitirán salvaguardar la integridad, la confidencialidad y la autenticidad de las comunicaciones a través de medios electrónicos. Todos estos nuevos dispositivos tecnológicos ya permiten firmar documentos electrónicos con garantías de seguridad y confianza equiparables a las de la firma manuscrita en soporte papel. No obstante, es evidente que la fuerza probatoria de la firma electrónica hoy en día no está aun a la altura de la firma manuscrita. Este es uno de los aspectos clave que impiden su generalización.

El proyecto CERES tiene como objetivo principal la constitución de una autoridad pública de certificación (a Fábrica Nacional de Moneda y Timbre) que proporcione seguridad y validez a los actos administrativos que tengan lugar por medios electrónicos, entre ciudadano y empresas con la Administración Pública.

El sistema está basado en la utilización de una tarjeta inteligente por parte de cada ciudadano, y que vendrá a ser como su D.N.I cibernético. La tarjeta, por motivos de seguridad y eficiencia, será creada por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, la tarjeta dispone de un Chip que garantiza la identidad del usuario y la seguridad de las transacciones en Internet conforme los requisitos que la legislación establece.

Para garantizar la seguridad de las comunicaciones se han desarrollado una serie de servicios que se pueden clasificar en cuatro grandes grupos:

- Autenticidad. La identidad de los partícipes en una comunicación: ambos extremos de la comunicación han de estar seguros de que cada uno es quien dice ser.
- La integridad de la información intercambiada: para evitar la manipulación de documentos o de imágenes enviadas a través de Internet.
- La confidencialidad de la información intercambiada: nadie sin autorización debe ser capaz de leer los mensajes de aquellos que utilicen la red.
- No repudio: si una persona envía un documento, poder disponer de justificante, que evite desdecirse de su autoría.

Las posibilidades que se abren a las Administraciones para prestar sus servicios públicos por Internet con la seguridad de CERES son enormes: presentación de declaraciones, solicitud de certificados, renovación de documentos, tramitación de licencias, pago de tasas, consulta de datos de todo tipo, presentación de reclamaciones o denuncias, tramitación de subvenciones,...etc.

Este proyecto supone un avance decidido hacia el concepto de Ventanilla Única. Desde el punto de vista jurídico el Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio del B.O.E, desarrolla los servicios técnicos y administrativos a presentar por la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) para garantizar la seguridad y eficacia de las transacciones administrativas que tengan lugar a través de Internet.

Desde el punto de vista técnico la FNMT ha construido la infraestructura inicial de certificación, y en estos momentos se encuentra trabajando para adecuarla al despliegue a gran escala previsto.

El interés del proyecto CERES ha trascendido nuestras fronteras, habiendo existido diferentes contactos con distintos gobiernos interesados en lanzar iniciativas similares, destacando el acuerdo de interoperabilidad suscrito con el Gobierno de Alemania para que los usuarios españoles puedan comunicarse con los usuarios alemanes de forma segura.



3.2.4 Marco autonómico

Las Administraciones autonómicas están realizando grandes esfuerzos para alcanzar el nivel de desarrollo, ya alcanzado por la Administración General del Estado, en cuanto a políticas de calidad, modernización y mejora del servicio que se presta al ciudadano.

Los proyectos que se están realizando en la mayoría de las Administraciones autonómicas se pueden encuadrar dentro de los siguientes tipos:

- ❑ Sistemas de gestión de procedimientos administrativos. Su objetivo es la simplificación administrativa, simplificando los trámites en los procedimientos administrativos, y por tanto proporcionando una gestión más ágil y sencilla
- ❑ Sistemas de atención al ciudadano. Implican la creación de un sistema integrado de información administrativa de la Administración autonómica y de los Entes Locales con el fin de ofrecer a los ciudadanos toda aquella información que precisen de la Administración, tanto por vía telefónica como por Internet
- ❑ Creación de páginas web para conseguir que sus ciudadanos puedan acceder a toda la información relacionada con la Administración correspondiente, que pueda ser de gran utilidad para el ciudadano. Estas páginas permitirán a las Comunidades Autónomas disponer de unas páginas uniformes, homogéneas y que sean identificativas de ellas, al mismo tiempo que aporten información.
- ❑ Cartas de servicios al ciudadano. Son consideradas como un medio para que los ciudadanos estén en condiciones de conocer por anticipado qué clase de servicios pueden esperar, y demandar a cada departamento y con qué compromisos de calidad. El Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio (B.O.E) que regula estos servicios concede una especial relevancia a la evaluación de la calidad que deben contener estos documentos.
- ❑ Formación continuada. El hecho de contar con un personal al servicio de la Administración altamente cualificado, es la mejor garantía, para la calidad de los servicios públicos que se puede ofrecer a los ciudadanos.
- ❑ Creación de guías de servicios. Proporcionan información referente a los servicios, dependencias, funciones y procedimientos de la Administración, con el fin de que tanto los ciudadanos como otros organismos puedan acceder a la información que en ellas se recoge.
- ❑ Intranets e implantación de herramientas de trabajo en grupo. El trabajo en equipo así como compartir experiencias y conocimientos, son factores necesarios para mejorar los sistemas de trabajo.
- ❑ Sistemas de evaluación para mejorar los servicios. Nos permite conocer el grado de eficacia y las posibilidades de mejora de sus servicios para una adecuada atención al ciudadano. Estos sistemas parten de una consideración del ciudadano como usuario de las Administraciones Públicas, sitúa su satisfacción en la cúspide de sus prioridades, y motiva a empleados públicos y a funcionarios a comprometerse a construir una Administración donde son protagonistas activos.
- ❑ Sistemas de indicadores de gestión. La insuficiencia de recursos puestos a disposición de las Administraciones Públicas para cubrir la totalidad de las necesidades que demanda la sociedad, reclama cada vez con mayor urgencia, la búsqueda de mecanismos orientados hacia la maximización de la eficacia y de la eficiencia en el empleo de los medios. Los indicadores de gestión son aquellos que suministran la información necesaria para llevar a cabo el control de la eficacia, eficiencia y de la economía. Son instrumentos al servicio de la toma de decisiones.



- ❑ Sistemas de información corporativos. Se trata de crear un sistema de sistemas que integre la información de los diferentes sistemas de gestión disponibles en la Administración y que permita a los altos cargos realizar un seguimiento de la acción del Gobierno.
- ❑ Cuadros de mando. Se trata de herramientas de soporte a la toma de decisiones cuyo uso se está generalizando entre los altos cargos de la Administración.

3.2.5 Marco local

Los retos que deben afrontar los entes locales pasan fundamentalmente por continuar con la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos, tanto en los espacios urbanos como en los rurales. Pretende conseguir que todos los españoles puedan acceder a través de la Administración local a las mismas oportunidades que desde la Administración Central o Autonómica.

Dentro de las Administraciones locales se están realizando una serie de acciones en cuanto a modernización y reforma de su Administración, así como, diferentes actos para conseguir ofrecer un mejor servicio al ciudadano que es en definitiva, su cliente y a quien deben ir dirigidos todas sus actuaciones.

Entre los proyectos desarrollados por los distintos municipios destacan los siguientes:

- ❑ Mecanización de la gestión municipal. Debido a sus limitados recursos económicos muchos municipios no tienen todavía informatizada su gestión. La modernización de la gestión administrativa de los municipios es necesaria para incrementar la eficacia en la prestación de los servicios percibidos por los ciudadanos.
- ❑ La creación de sus propias páginas web poniendo a disposición de todos los usuarios de INTERNET información sobre el municipio (organización política, teléfonos, equipamientos, monumentos, lugares de interés, restaurantes, alojamientos, agenda municipal, tablón de anuncios, empresas en el municipio, etc...). El objetivo de las redes ciudadanas es aumentar la calidad de vida de los ciudadanos utilizando la comunicación digital tanto para fomentar la creatividad y dinamismo de la sociedad civil, como para formar ciudadanos más capacitados y capaces de participar en la construcción una sociedad global de la información, más democrática.
- ❑ Establecimiento de una red Intranet como soporte de intercambio interno de información.
- ❑ Cartas de servicios municipales a los ciudadanos.
- ❑ Inicio de actuaciones para la creación de la Ventanilla Única. Se pretende que desde los Ayuntamientos se puedan realizar actos administrativos que en la actualidad se tienen que realizar en la Administración general ó en la regional, ahorrando con ello tiempo al ciudadano y evitando desplazamientos innecesarios.



4 LÍNEAS MAESTRAS DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA LA CALIDAD EN EL GOBIERNO DE LA RIOJA

No existe una estrategia general que pueda recomendarse como camino mágico hacia la calidad en la Administración. Más bien deben utilizarse múltiples estrategias adaptadas a las diferentes realidades de las Administraciones. Con todo, y sabiendo que las siguientes propuestas deben estar permanentemente sometidas a escrutinio, a continuación se sugieren una serie de recomendaciones que trazan una posible vía metodológica para implantar la gestión de calidad en la Administración:

- La calidad es un objetivo de Gobierno.
- Creación de una estructura impulsora.
- Efectuar un diagnóstico del estado de la calidad.
- Buscar la participación de los funcionarios.
- Establecer sistemas para medir y evaluar la calidad.
- Involucrar a los ciudadanos en el proyecto.
- Desarrollar cartas de servicios.
- Crear un sistema de sugerencias y de quejas.
- Definir e implantar un plan de comunicación.
- Evaluar la calidad.
- Buscar y conservar a los proveedores con criterios de calidad.

Bajo estas premisas y dado que los objetivos básicos a conseguir dentro de esta fase son:

- Facilitar el acceso y la actuación del ciudadano en su relación con cualquier Administración Pública, sin restricciones, con el menor tiempo y el menor coste.
- Dotar a la Administración Pública de unas técnicas y sistemas de información que, de una forma objetiva, permitan mejorar sus políticas públicas, sus acciones y, mediante un proceso de análisis y mejora continua, obtener un alto grado de objetividad, eficacia y eficiencia.
- Convertir al Gobierno de La Rioja en una Administración Pública que garantice la igualdad de acceso a sus servicios y actuaciones a todos los ciudadanos de La Rioja, sin ningún tipo de restricción por motivos territoriales, sociales o tecnológicos.

En la definición de este Plan se han planteado tres ejes básicos de actuación, que servirán para poder tomar decisiones objetivas que mejoren su actuación:

- Consideración del ciudadano como cliente para situarlo en primer plano.
- Mejorar la gestión de la Administración Pública, aumentando su eficacia y su eficiencia tanto en los aspectos internos como en la relación con el exterior.



- ❑ Generar sistemas de información (fiabes y seguros) que permitan disponer a los políticos de:
 - un conocimiento objetivo del uso de los recursos
 - un conocimiento objetivo del funcionamiento de la Administración
 - un análisis real de las actuaciones de la Administración y las políticas públicas en el conjunto de la sociedad

Por otra parte cualquier Plan estratégico debe tener muy claros los ejes sobre los que se actúa. De una forma elemental podemos definir tres vértices en este Plan de Calidad:

- ❑ Quién: unidades con capacidad de impulso del Plan.
- ❑ Cómo: personas y medios con los que se cuenta para llevarlo a cabo.
- ❑ Para quién: destinatarios de las mejoras a introducir con la implantación del proyecto.

Todas estas reflexiones nos llevan a identificar tres grupos de interés dentro del mundo de la Administración Pública; ciudadanos, gestores y políticos. El objetivo de este Plan es lograr identificar sus necesidades para poder proponer nuevas iniciativas que cubran dichas necesidades.

El término de calidad en cada uno de los grupos identificados implica cosas bien distintas:

- ❑ Calidad para el ciudadano

Las expectativas básicas que tiene todo ciudadano con respecto a su relación con la Administración Pública se pueden resumir en poder comunicarse de una forma fácil, rápida e interactiva con la Administración y, a su vez, obtener de ella respuestas eficaces, eficientes y transparentes.

A raíz de esto podemos citar algunos factores que ayudarían a incrementar la percepción de calidad por parte del ciudadano:

- Incrementar el nivel de calidad de la información administrativa que difunde la Administración Autonómica.
- Generar un mayor conocimiento por parte de los ciudadanos de los servicios, organización, competencias y procedimientos de la Administración Autonómica.
- Acrecentar los medios de acceso a la citada información, a través de la utilización y promoción de las tecnologías de la información.
- Dotar de los medios necesarios a los ciudadanos para el ejercicio efectivo de sus derechos frente a terceros y frente a la Administración.
- Crear un espacio administrativo interrelacionado en la Comunidad Autónoma de La Rioja, con los medios jurídicos y técnicos disponibles en cada momento, tendente a la consecución del principio de 'ventanilla única'.

- ❑ Calidad en la gestión

El desarrollo de la calidad en la gestión del sector público pone en primer lugar al funcionario. Con el tiempo van cobrando más fuerza las teorías que inciden en el hecho de que la mejor gestión pasa por la mejora en la calidad del puesto de trabajo y de las condiciones de desarrollo del mismo, así como por la consideración de la persona y la asignación de tareas en función de los niveles de competencia.



Aunque es evidente que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales y, por ello debe observar elementos de rigidez en el proceso de selección, de carrera y de gestión. No debe olvidarse que cualquier organización que pretenda ser eficaz y eficiente necesita aportar a sus miembros un sentido a su esfuerzo, una razón que guíe el actuar de los mismos. Para ello es preciso que el trabajo y el entorno donde se desarrollen las actividades públicas satisfagan al empleado, que le permitan acrecentar su enriquecimiento personal y profesional y que reciba una retribución acorde con los esfuerzos que desempeñe.

Calidad de la gestión, en este contexto, implica profesionalidad y reconocimiento del trabajo realizado junto con una correcta realización de las funciones asignadas. Ello implica:

- Una mayor introducción y expansión de técnicas de planificación estratégica de los recursos humanos como columna vertebral de la gestión estratégica de los mismos.

El objetivo es el de lograr la necesaria conexión entre la planificación de los recursos humanos, la planificación estratégica de la organización y, en consecuencia la modernización de la Administración correspondiente.

- Una mayor capacitación y participación del empleado.
- La formación y el desarrollo como pilares de una fuerza de trabajo basada en el conocimiento sin perder de vista los valores de lo público.
- Favorecer las expectativas de los funcionarios sobre las condiciones de su trabajo.

La relación más inmediata que observamos entre la gestión y la calidad es el proceso de racionalización y homogeneización de la actividad que se viene llevando a cabo en el Gobierno de La Rioja al igual que se ha hecho y se está haciendo en otras Comunidades.

□ Calidad en la toma de decisiones

La actividad política podrá ser desarrollada con calidad en la medida que los políticos tengan una estrategia de calidad bien definida y dispongan de herramientas y técnicas de ayuda a la toma de decisiones.

Para conseguirlo deberán fijarse metas posibles basadas en criterios de eficiencia, que contemplen no sólo la consecución de los objetivos deseados, sino también la ausencia de costes indeseables, tanto económicos como de recursos humanos. Cualquier iniciativa que intente tener éxito en un mundo tan complejo como es la Administración deberá contar con todas las garantías para afrontar los problemas que puedan aparecer. Ello implica involucrarse de forma activa en la toma de decisiones, la posterior asunción de las decisiones adoptadas, la participación en la definición de prioridades y un alto grado al compartir la información.

Al igual que en el caso del gestor, no hay que olvidar otros factores que añaden connotaciones a la interpretación del concepto de calidad dentro del contexto político. Por ejemplo, el liderazgo y el reconocimiento a su labor.

Hoy en día el liderazgo no se evalúa por la rigidez y el estricto control de las actuaciones a desarrollar sino por la identificación de los miembros de la organización en el proyecto común, por la mayor importancia de valores como la intuición, la visión estratégica, por la canalización y articulación de las relaciones entre las personas hacia la consecución de las estrategias previamente definidas, por el reconocimiento de los esfuerzos realizados por las personas y los equipos que colaboren en el proyecto,.... Implica, en definitiva, un proceso de reflexión, de compartir la información, de fomento, sostenimiento e impulso de forma activa de las iniciativas acometidas.

Por todo ello, el político, para trabajar con calidad, deberá disponer de sistemas de información y de las herramientas adecuadas.



En los próximos apartados de este documento se van a desarrollar las necesidades identificadas para cada grupo de interés así como las iniciativas que se proponen para un incremento de la calidad.



5 CALIDAD PARA EL CIUDADANO

Los ciudadanos se consideran un grupo de interés dentro del marco de este proyecto en cuanto existe un proceso de comunicación interactiva ciudadano/Administración a diferentes niveles: intercambio de información, intercambio de documentación, prestación/solicitud de servicios,... Por su proximidad al ciudadano las Administraciones Autonómicas deben liderar acciones para la mejora de este proceso de comunicación.

Para mejorar visiblemente esta comunicación ciudadano-Administración y dada la base tecnológica ya existente en la Comunidad de La Rioja, el primer paso es hacer evolucionar la comunicación existente actualmente, hacia una verdadera comunicación interactiva y telemática entre Administración-ciudadano.

Para ello es necesario considerar la interacción a diferentes niveles:

- Intercambio de información.
- Intercambio de documentación.
- Pagos/Cobros.
- Intercambio y contraste de necesidades, ideas, sugerencias, quejas,...

Es importante destacar que estamos hablando de una interacción bidireccional en la que existe una participación activa del ciudadano en el desarrollo y la mejora de su relación con la Administración.

En los próximos apartados vamos a realizar un análisis de las necesidades de los ciudadanos y una exposición de la fase de recogida y análisis de iniciativas de mejora que se ha llevado a cabo durante esta primera fase del proyecto.

Antes facilitaremos algunos números que servirán para situar el marco de actuación dentro de este grupo de interés.

5.1 Marco general

Previo al análisis de necesidades de este grupo, presentamos algunos datos de interés.

La Comunidad Autónoma de La Rioja cuenta con unos 264.000 habitantes según datos del Padrón de 1998. El número de trabajadores de la Administración Regional es de 5.900 lo que implica un ratio muy elevado de trabajadores por ciudadano en relación a otras Administraciones autonómicas.

Los medios con los que actualmente cuenta el ciudadano riojano para acceder a la información difundida por su Administración Autonómica son:

- Interacción presencial en la Oficina de Atención al Ciudadano.
- Acceso telefónico gratuito las 24 horas del día: 900-700300.



- ❑ Acceso telemático vía Internet a través del Sistema de Atención al Ciudadano.

Las consultas realizadas en la Oficina de Atención al Ciudadano aumentan cada año. La mayoría de las personas que acceden al SAC son trabajadores y jóvenes de 26 a 35 años. El servicio más utilizado ha sido las consultas al Boletín Oficial de La Rioja.

Además de obtener información, el usuario puede, a través de esta vía, expresar sus quejas y sugerencias de forma que la Administración se compromete a responder en todos los casos a las reclamaciones planteadas.

Otro dato de interés es que existen en total unos 266 procedimientos administrativos que afectan directamente al ciudadano (aproximadamente 190 procedimientos de ordenación administrativa, 42 procedimientos de prestación económica y unos 34 procedimientos de tipo sanción o inspección). Estos números han sido obtenidos del inventario de procedimientos administrativos disponible en el Gobierno de La Rioja.

5.2 Análisis de sus necesidades

Los ciudadanos, como usuarios de los servicios públicos, tienen pleno derecho a conocer cuáles son los servicios que prestan las organizaciones estatales y a percibirlos con el máximo de calidad. Por ello, además de asegurar una oferta de servicios adecuada en términos de equidad y calidad para el conjunto de la sociedad, la Administración debe facilitar el acceso a dichos servicios y ofrecer una única imagen de servicios al ciudadano.

A continuación se analizan de forma estructurada en qué factores se concretan las necesidades del ciudadano:

- ❑ Obtener información general de la Administración y específica de su relación con ella.

La información que produce el sector público desempeña un papel fundamental tanto para la competitividad de las empresas como, en general, para el buen funcionamiento de la sociedad. Si los ciudadanos y los agentes económicos no pueden utilizar de forma fácil y asequible la información disponible, ya sea de tipo administrativo, legislativo, geográfico, de movilidad, estadístico, etc., se ven privados de tomar decisiones con pleno conocimiento de causa.

La "revolución electrónica", especialmente Internet, tiene un gran potencial como plataforma en donde ciudadanos y empresas pueden encontrar fácilmente la información del sector público que precisen.

Dentro de este contexto existen dos principios básicos:

- Universalidad de la información

Debe ofrecerse información sobre todo lo que hay, sucede y existe en la Comunidad, incluyendo todo lo relacionado con sus empresas, organizaciones e instituciones.

- Accesibilidad

Debe ofrecer la información por diversos canales: en las oficinas, por teléfono, a través de publicaciones y por Internet.

Por ello, debe existir un organismo responsable de la distribución de información al ciudadano que actúe de receptor y buscador de información, que la actualice y clasifique antes de adaptarla a los diferentes medios de distribución. Como se ha explicado en el análisis de la situación actual, en el caso del Gobierno de La Rioja se creó el SICE o Servicio de Información, Calidad y Evaluación donde se centralizan estas funciones.



Observemos que la información pública a difundir puede venir generada como subproducto de la acción administrativa o bien como producto de operación de recogida *ad hoc*. Así, la información a difundir es muy diversa. Puede tratarse de información administrativa, estadística, cartográfica, legislativa, directorios, etc.

- Una parte es información personal (nominativa) en las relaciones ciudadano-Administración (Registros de población, de Hacienda, etc.). Servicios públicos *on-line* (Administración Abierta).
- Otra parte es la derivada de la propia acción de gobierno (anuncios y decisiones en diarios oficiales, actas de reuniones, documentos de soporte a la decisión, planes, proyectos, etc.) que, de acuerdo al principio de transparencia en la Administración Pública, debe ser accesible a todos los administrados.

La información pública es pues un recurso básico de la economía de cualquier país que, dentro del marco de la sociedad de la información, pretende ser movilizada y digitalizada para ponerla a disposición de ciudadanos y empresas.

Dentro de este punto hay que tener en cuenta la problemática directamente asociada a la información de carácter público y que varía según sea su naturaleza (estadística, sanitaria, cartográfica, etc.) y según sea su fase de tratamiento.

- ❑ Poder actuar y ser informado en cualquier lugar, en el momento que desee, con el menor tiempo y el menor coste.

El sector privado referencia las oportunidades que el uso generalizado de la tecnología Internet ofrece a empresas y consumidores bajo la denominación genérica *de comercio electrónico*.

Las Administraciones siguen el ejemplo del sector privado y aprovechan también el enorme potencial de esas mismas tecnologías, adaptándolas en cada caso a los especiales requerimientos del sector público y construyendo así una nueva manera de relacionarse con ciudadanos y empresas: la '*Administración Electrónica*' o '*Administración Digital*'.

Esta actividad, además de facilitar las operaciones internas de cada Administración, da un fuerte impulso a la comunicación entre ellas, así como a la interacción con ciudadanos y empresas. Persigue el objetivo de poder llevar a cabo trámites y gestiones las 24 horas y los 7 días de la semana.

- ❑ Transparencia.

La Administración debe proporcionar a la sociedad el derecho a conocer cómo se utilizan los recursos a los que contribuye, debiendo responder la Administración con un esfuerzo informativo y un ejercicio de transparencia para que aquella conozca cabalmente cuáles son las prestaciones que puede demandar. La Administración debe especificar en qué términos, con qué requisitos, con qué extensión y en qué condiciones o formas se ofrecen los servicios al ciudadano.

- ❑ Obtener una atención profesional por parte de la Administración.

Los ciudadanos exigen cada vez más a la Administración un mejor servicio por los impuestos que pagan. Por otra parte, son ante todo ciudadanos y, como tales, titulares de unos derechos fundamentales que el Gobierno de La Rioja debe respetar y promover.

La Administración Autónoma debe ajustarse a los principios de eficacia y de servicio al interés general. El objetivo, pues, debe ser acercar la Administración al ciudadano mejorando su satisfacción con relación a los servicios que ésta le ofrece.



Participación ciudadana.

Existen dos aspectos asociados a 'participación': la consulta y la aportación de contenidos. Por una parte, como ya se ha dicho, la Administración debe garantizar la accesibilidad a la información pública sin exclusión de ningún sector de la población.

Por otra parte, es importante que la Administración conozca cuales son las expectativas del ciudadano de forma que le permiten llevar a cabo acciones para asegurar y mejorar su satisfacción.

Es primordial, pues, establecer un flujo de sugerencias y quejas del ciudadano, encuestas, ... que permitan perpetuar en el análisis de las necesidades del ciudadano e incluso anticiparse a dichas necesidades.

5.3 Recogida y análisis de iniciativas

La Administración Autónoma debe ser pionera en la difusión de las nuevas tecnologías de la información. En un esfuerzo de mejora permanente y una vez alcanzada la prestación de servicios de forma presencial y telefónica, debe preparar nuevos canales de relación con sus interlocutores que permitan la eliminación de barreras espacio-temporales asociadas a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). También debe impulsar acciones que permitan el acercamiento de los ciudadanos, comercios, empresa y el resto de agentes a estas tecnologías, conformando progresivamente un entorno de relación y de intercambio que mantenga 'La Rioja en red' y donde todos pueden tener presencia.

El objetivo de las redes ciudadanas es aumentar la calidad de vida de los ciudadanos utilizando la comunicación digital tanto para fomentar la creatividad y dinamismo de la sociedad civil, como para formar ciudadanos más capacitados y capaces de participar en la construcción de una sociedad global de la información más democrática.

Dada la importancia de los procesos de información, educación y participación social, las Administraciones deben llevar a cabo medidas e iniciativas para favorecer la creación de dichas redes.

Las nuevas TIC ponen a su alcance la posibilidad de mejorar la presentación de la información gracias a los Sistemas de Información Geográfica, de potenciar la interactividad con la ciudadanía a través de las redes telemáticas; y de optimizar la educación y sensibilización con la hipertextualidad y el multimedia.

Para mejorar el servicio y la información al ciudadano se proponen en este apartado un conjunto de iniciativas:

5.3.1 Consolidación del SAC

En relación con el funcionamiento del sistema y, por tanto, para su consolidación se debería atender a las siguientes macrotareas cuya descripción aparece reflejada en el documento para la *Consolidación y evolución de los sistemas existentes: SGIP y SAC*.

- Creación del equipo organizativo que asumirá las funciones de promoción, ampliación y mantenimiento del Sistema.
- Continuar con la integración de información en el sistema.



- ❑ Optimizar las posibilidades del sistema de cara a conseguir un mejor servicio para el ciudadano.
- ❑ Continuar con la implantación del SAC en los distintos Ayuntamientos y plantear la posibilidad de nuevos puntos de acceso.
- ❑ Atender a la evolución del sistema en orden a lo que establezcan las nuevas tecnologías: entorno Intranet.

5.3.2 Cartas de servicios y decálogo de derechos del ciudadano

Esta iniciativa implica proporcionar la materialización de todas las actuaciones que tengan como eje al ciudadano (cartas de servicios, cartas de derechos del ciudadano,...) que se articulan como documentos accesibles al público en general, mediante los cuales los órganos de la Administración autonómica y sus organismos difunden los compromisos de calidad de los servicios que prestan al ciudadano.

Como primer paso, es importante destacar que en el plan de actuaciones a desarrollar durante el año 2000 del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, incluye la realización de *cartas de servicios* de aquellas unidades administrativas que tengan una incidencia externa prestando servicios directamente a los ciudadanos.

Las cartas de servicios son documentos escritos que constituyen un instrumento a través del cuál los órganos de la Administración informan a los ciudadanos sobre los servicios que tienen encomendados y acerca de los compromisos de calidad en su prestación, así como de los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con estos servicios.

Las cartas de servicios se integran dentro del conjunto de acciones evolutivas, a impulsar desde la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas dentro de su Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja, ya que sirven para construir esta nueva Administración que sitúa a los ciudadanos en el centro de sus decisiones.

Las cartas de servicios, que deberán poseer las diferentes unidades que configuran la Administración Autonómica de La Rioja, hacen posible que la organización administrativa sea flexible y que se adapte a las necesidades de los ciudadanos, ya que obliga a sus titulares a su transformación dinámica para atenderlos cada vez mejor.

Mediante este instrumento, los ciudadanos están en condiciones de conocer por anticipado qué clase de servicio puede esperar y demandar, y cuáles son los compromisos de calidad del servicio.

De acuerdo a experiencias previas de realizaciones de otras Administraciones, es importante incluir en la carta de servicios de cada unidad u organismo concreto la siguiente información: ¿qué es?, su misión, su organigrama, su ámbito de actuación, sus funciones principales, sus objetivos, con qué instrumentos cuenta, sus herramientas de evaluación y medición de los resultados obtenidos, ...

Con fines publicitarios y para conseguir un acercamiento real al ciudadano, es aconsejable personalizar al máximo estas publicaciones apoyándose en un diseño y soporte gráfico elaborado (por ejemplo, inclusión de los nombres y fotos de los funcionarios que componen la unidad, diseño de un sello o logotipo que los identifique, ...).



El ciudadano, además de tener conocimiento de los servicios que le ofrece la Administración, debe tener una información clara de los derechos que tiene ante la misma. Por ello se propone que el Servicio de Información, Calidad y Evaluación disponga de una publicación para la difusión de estos derechos desde la Oficina de Atención al Ciudadano y también desde otros puntos a partir de los que el ciudadano tiene acceso a la información relacionada con la Administración.

Con fines publicitarios y para lograr una mejor difusión, podría crearse esta publicación en forma de decálogo al estilo como lo han hecho ya otras Administraciones (por ejemplo *el Decálogo de los Derechos de los Ciudadanos ante la Administración* publicada por la Oficina de Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid, accesible desde su página web: <http://www.comadrid.es>).

5.3.3 Medir la satisfacción del ciudadano

De la comparación entre las especificaciones significativas para la correcta prestación del servicio y el control de que el servicio se ajusta a las necesidades de los ciudadanos, se obtiene una información sobre el esfuerzo de la organización y el grado de satisfacción del ciudadano. Para posibilitar esta comparación es necesario llevar a cabo encuestas de percepción de calidad, auditorías de calidad según la visión del ciudadano, y análisis de reclamaciones.

Esta iniciativa recoge pues todas aquellas acciones que permitan situar el ciudadano como motor impulsor de la mejora continua. Nos referimos a acciones del estilo:

- Definir una metodología para realizar *focus group* con los ciudadanos respecto a los servicios relacionados con los procesos clave.
- Definir la metodología y contenido de la encuesta en general.
- Proporcionar información teórico-práctica a los responsables de servicios destinados a públicos objetivos específicos para medir la satisfacción de los usuarios.
- Incorporar el análisis de las quejas y sugerencias de los ciudadanos, la opinión de éstos a través del personal de contacto y las auditorías externas sobre la calidad de la atención presencial y telefónica.

Hay que implicar también al ciudadano en el proceso de cambio hacia la calidad en el Gobierno de La Rioja. De hecho es importante hacerlo nuestro aliado en este proceso, de forma que al igual que algunos autores afirman que 'una queja de un cliente es un regalo' debemos interpretar una sugerencia o incluso una queja de un ciudadano como una valiosa fuente de información, de ideas y de posibilidades de mejora.

Lo que sí es importante es que antes de implantar una medida que permita al ciudadano mostrar su opinión, quejarse o/y hacer preguntas y sugerencias, estemos seguros que tenemos la capacidad suficiente para dar respuesta a todas las aportaciones que se reciban. En el caso contrario, la implantación de la medida podría no tener el resultado previsto o incluso generarse un efecto contrario al esperado.

Una forma muy útil de entender la satisfacción del ciudadano es obtenerla como el cociente entre los resultados ofrecidos por la Administración y las expectativas que tenía el ciudadano. De esta forma, para obtener el mismo grado de satisfacción, cuanto mayores son las expectativas que tiene el ciudadano mejores deben ser los resultados obtenidos.



5.3.4 Imagen corporativa de la Comunidad Autónoma

Cualquier sistema de atención al ciudadano se debe caracterizar por la unificación de una imagen corporativa coordinada entre las diferentes Consejerías de la Comunidad.

La fuerza de una gran organización moderna se basa en múltiples aspectos. Sin duda, uno de los más importantes en una sociedad eminentemente audiovisual y tecnológica es el de disponer de una imagen representativa y fácilmente identificable

Actualmente el Gobierno de La Rioja ofrece una diversidad de imágenes, símbolos y logotipos en sus diferentes organismos y servicios ofrecidos, sin ninguna conexión entre ellos, careciendo, por tanto, de una imagen institucional propia.

Esta situación provoca una pérdida de identidad de la Administración Autonómica, una dispersión en la identificación de su gestión con la consiguiente falta de conocimiento y reconocimiento de la misma, y una gran desorientación para los ciudadanos y entidades que se relacionan con ella.

Tomar conciencia de esta realidad, y de la necesidad de facilitar a los ciudadanos su relación con la Administración Autonómica y el ejercicio de los derechos que tienen ante ella, nos lleva a proponer, por ejemplo, la elaboración de un *Manual de Imagen Institucional*, que contenga los elementos básicos que deben definir una única imagen del Gobierno de La Rioja.

Los efectos inmediatos de acciones de este tipo permitirán facilitar la comunicación entre los ciudadanos y la Administración mediante su identificación clara y sencilla. Para conseguir este objetivo, debe apostarse por:

- ❑ Articular la imagen institucional, mediante la unificación de una identidad gráfica fácilmente identificada por todos.
- ❑ Simplificar y normalizar todo el material y modelos impresos utilizados por el Gobierno de La Rioja, para facilitar una mayor claridad, eficacia y agilidad en la comunicación con los ciudadanos.
- ❑ Ahorrar en los costes destinados a sus manifestaciones impresas, gráficas, etc., mediante la simplificación, racionalización y unificación de los medios usados para ello, y la incorporación progresiva de nuevas tecnologías a su gestión.

5.3.5 Administración telemática

Los conceptos de 'Administración Telemática', 'Administración Digital' o 'Administración Electrónica' apuntan hacia la posibilidad de que los ciudadanos accedan a los servicios administrativos de manera electrónica, 24 horas al día, 7 días a la semana, para la obtención de información; además, es la posibilidad de efectuar trámites de manera electrónica, con los ciudadanos, con las empresas y con otros órganos o Administraciones.

La futura sociedad de la información no será posible sin tarjetas inteligentes que serán los soportes idóneos para almacenar claves, códigos e identificadores digitales que permitirán salvaguardar la integridad, la confidencialidad y la autenticidad de las comunicaciones a través de medios electrónicos.



Todos estos nuevos dispositivos tecnológicos ya permiten firmar documentos electrónicos con garantías de seguridad y confianza equiparables a las de la firma manuscrita en soporte papel. No obstante, es evidente que la fuerza probatoria de la firma electrónica hoy en día no está aún a la altura de la firma manuscrita. Este es uno de los aspectos clave que impiden su generalización. Más allá de los aspectos técnicos sobre cifrado, se plantean los aspectos jurídicos y, sobre todo, culturales de la firma electrónica, de los certificados digitales y de las autoridades de certificación.

Dado el alcance del concepto de Administración telemática, esta iniciativa deberá canalizarse mediante la consecución paulatina de diferentes logros. En concreto, en este apartado, se propone llevar a cabo el proceso en dos grandes etapas:

- Interacción telemática Administración – Administración
- Interacción telemática Administración - ciudadano

En primer lugar es conveniente iniciar el proceso con la implantación de una interacción telemática dentro de la propia Administración. Es muy importante agilizar el intercambio de información y también el camino que debe recorrer un documento dado, hasta que es validado por las distintas unidades que intervienen en su tramitación. Con este objetivo, en este apartado se proponen medidas como el uso extensivo del correo electrónico como medio de comunicación estándar dentro de la Administración, o la aceptación, 'de facto' y 'legal', de la firma digital como garantía de identidad y seguridad en las transacciones a realizar.

Hay que tener en cuenta que, dentro de esta misma fase, el concepto de interacción Administración - Administración se puede hacer extensivo a la comunicación entre Administraciones (por ejemplo para la gestión de multiprocedimientos en la que participa tanto la Administración Autónoma como la Administración Local).

Una vez consolidada la tecnología existente y relacionada con la 'Administración Telemática' dentro de la propia Administración, será más viable extender acciones análogas para 'digitalizar' la interacción entre Administración y ciudadano. Esta fase implicaría una simplificación y agilización de las relaciones entre el ciudadano y la Administración basada en la identificación electrónica y el reconocimiento digital mutuo, permitiendo el intercambio de documentación vía telemática, eliminando desplazamientos del ciudadano y racionalizando la documentación que la Administración requiere de éste para su identificación en los diferentes procedimientos administrativos, siempre bajo la premisa de confidencialidad, seguridad y protección de datos del ciudadano.

Con la puesta en marcha de esta iniciativa en dos fases se pretende probar la tecnología e infraestructura existente en un ámbito más limitado y controlable a modo de prueba piloto. El proceso permitirá, además, crear la estructura organizativa y la cultura necesaria para una aceptación generalizada del mundo virtual en el mundo de la Administración. Hay que tener en cuenta que la complejidad de procesos de este estilo radica muchas veces en este último punto más que en la viabilidad técnica de su implantación.

Para lograr una comunicación 'telemática' real intraadministración, interadministración o bien entre Administración y ciudadano, son necesarias una serie de acciones que exponemos a continuación:

- Extensión del uso de correo electrónico como medio de comunicación.
- Identificación única y telemática.
- Creación de una base de datos de personas físicas y jurídicas.
- Intercambio de documentación telemática.
- Tramitación telemática.



- ❑ La tarjeta de servicios del ciudadano.
- ❑ Firma electrónica y certificación pública.
- ❑ Garantías de confidencialidad, seguridad e intimidad personal.

A continuación describimos con un poco más de detalle cada una de estas medidas.

5.3.5.1 Extensión del uso de correo electrónico como medio de comunicación

Se trata de generalizar el correo electrónico como medio de comunicación oficial entre los organismos y personas del Gobierno de La Rioja, entre la Administración Local y el Gobierno de La Rioja y entre el ciudadano y el Gobierno de La Rioja. Para ello debe conseguirse que el correo electrónico se convierta en una herramienta de comunicación escrita no sólo oficial, sino de uso habitual.

Además de la elaboración del modelo tecnológico definitivo con sus garantías de seguridad, confidencialidad, registro y almacenamiento, esta iniciativa implica la elaboración de la normativa que dé carácter de oficialidad al uso del correo electrónico como medio de comunicación básico.

Esta medida añadirá fluidez a los flujos de información existentes entre los interlocutores y permitirá reducir (y en ocasiones sustituir) el papel.

Es imprescindible tener en cuenta que, para promover el uso del correo electrónico como medio de comunicación, será necesaria una amplia acción difusora.

5.3.5.2 Identificación única y telemática de cada interlocutor

El objetivo es crear un sistema que permita garantizar la identificación electrónica de los interlocutores, ya sea una persona, una empresa o una Administración. Por ejemplo, para la interacción telemática del ciudadano con la Administración, podemos pensar en una tarjeta inteligente que aglutine toda la información necesaria para su acceso a los servicios interactivos que provee la Administración, siempre bajo la premisa de confidencialidad, seguridad y protección de los datos del ciudadano.

Los resultados obtenidos permiten, junto a la existencia de una base de datos de personas (ver próximo punto), una sensible mejora del servicio al ciudadano, dotándole de un elemento que aglutina toda la información que necesita para la interacción con la Administración de forma que se evitan acciones repetitivas en la presentación de documentación tanto por su parte como por parte de la Administración.

5.3.5.3 Creación de la base de datos de personas físicas y jurídicas

El objetivo principal es recoger toda la información que permita obtener una visión general sobre el ciudadano y de las personas jurídicas para facilitar las relaciones de la Administración con todas ellas y hacer innecesaria la presentación reiterada de documentos, suprimir gestiones inútiles y disminuir los costes y cargas innecesarias de trabajo tanto de la Administración como de los administrados.



En definitiva se trata de recoger en formato digital aquella información del ciudadano que le permite interactuar con la Administración. La recogida de esta información comportaría un equilibrio entre el derecho legítimo de la Administración pública a conocer los datos del ciudadano que se refieren a sus relaciones individualizadas con él y el derecho a la privacidad y confidencialidad, con estricto respeto de los principios básicos de la Ley de Protección de Datos de carácter personal (Ley orgánica 15/99 de 13 de diciembre B.O.E), de modo que el ciudadano pueda conocer en todo momento la información recogida y almacenada por la Administración y modificarla cuando considerase conveniente.

Esta base de datos podría ser integrada con el resto de sistemas (SGIP, SAC...,) unificando el acceso a dichos sistemas y evitando la diversificación de claves identificativas, presentación de documentos... También permitiría utilidades tales como disponer de un inventario de las actuaciones que ha tenido un ciudadano determinado con la Administración (al estilo de los extractos de movimientos sobre una cuenta corriente).

5.3.5.4 Intercambio de documentación telemática

El objetivo en esta fase es llegar a una auténtica comunicación interactiva que proporcione la simplificación y agilización de las relaciones basada en la identificación electrónica y el reconocimiento digital mutuo. Se trata de realizar el intercambio de documentación vía telemática eliminando, desplazamientos inútiles del ciudadano y racionalizando la documentación que la Administración requiere de éste, para su identificación y durante los procedimientos administrativos.

Es importante observar que esta fase presupone la generalización del uso de las herramientas de intercambio electrónico de datos en la sociedad riojana (ver el primer punto). Para aquellos documentos que deban ir acompañados de una firma identificadora, será necesario desarrollar en la herramienta de intercambio telemático el marco legislativo y tecnológico que ampara el reconocimiento de la firma digital como método válido de identificación (se expone más abajo).

Esta medida permite agilizar enormemente los flujos de trabajo y dar un impulso definitivo a la relación ciudadano-Administración creando la figura de la 'persona virtual' mediante la cual se simplifican y agilizan enormemente tanto las actuaciones que lleva a cabo la Administración respecto al ciudadano como el requerimiento de información y documentación o prestación de servicios por parte de la Administración.

5.3.5.5 Tramitación telemática

El objetivo principal es la tramitación electrónica de expedientes incluyendo hasta el pago de tasas, cuando esto sea necesario. Todo realizándolo a través de Internet.

Para procedimientos que impliquen una transacción económica esta fase implica el desarrollo de convenios con las entidades financieras para disponer de la infraestructura necesaria para materializar el pago/devolución de los importes asociados.

Será necesario desarrollar un proyecto piloto de tramitación electrónica de expedientes y pago electrónico para algún procedimiento de acuerdo con un colectivo de usuarios preferiblemente reducido y estrictamente definido.

Cabe pensar en diferentes niveles de tramitación por Internet de manera que el ciudadano pueda:

- Imprimir la instancia por Internet, rellenarla y entregarla por correo o mediante una entrega presencial, adjuntando documentación en caso necesario.



- ❑ Obtener y rellenar el formulario vía Internet y poder enviarlo también electrónicamente (incluso si es necesaria la documentación adjunta).
- ❑ Recibir la respuesta de la Administración también por correo electrónico o vía el acceso a una página Internet.
- ❑ Llevar a cabo una tramitación *on_line* de forma que se den los siguientes pasos:
 - Petición formulario.
 - Se establece una sesión segura.
 - Identificación ciudadano (clave de paso, tarjeta con chip).
 - El ciudadano envía la solicitud.
 - La Administración da una respuesta (por correo electrónico, página Internet,...).

Este nivel, el más completo, implica el soporte del cifrado de la información a intercambiar, la posibilidad de identificar a los dos interlocutores de forma única, ...Es decir debe establecerse un proceso de comunicación cifrada y se requiere una entidad certificadora que intervenga en el proceso para autenticar la firma (para más información, ver más adelante el apartado de '*firma electrónica y certificación pública*').

5.3.5.6 La tarjeta de servicios del ciudadano

Este punto se refiere a la creación de una tarjeta de servicios unificada del ciudadano que no sólo permita la identificación del mismo, sino que le sirva como tarjeta inteligente multifunción para acceder y utilizar todos los servicios públicos del Gobierno de La Rioja, incluyendo en la misma los datos básicos o contenidos resumidos para aquellas actuaciones habituales o repetitivas que efectúa el ciudadano.

Esta iniciativa implica, integrar en la tarjeta del ciudadano todos los datos que le identifican, atributos, derechos, licencias ... y que son específicas de la relación del ciudadano con las distintas Consejerías (por ejemplo, el número de la seguridad social, ...), así como los datos necesarios mínimos para aquellas actuaciones universales o repetitivas que necesita el ciudadano (pago/cobro de Hacienda, impuestos, multas...).

La tarjeta unificada de servicios sustituiría a todo tipo de carnets identificativos que actualmente debe llevar consigo un ciudadano: carnet joven, carnet familia numerosa, carnet jubilado,...

También existiría la posibilidad de incorporar servicios concretos ofrecidos por el Gobierno de La Rioja o, incluso, por otras Administraciones. Por ejemplo, datos de urgencia sanitaria, títulos y acceso al transporte público, datos de resultados académicos, certificaciones y remuneraciones del carnet de parado...o incluso, de servicios del ámbito privado: chip telefónico, tarjeta monedero, ...

Otra funcionalidad que permitiría la existencia de una tarjeta de servicios del ciudadano es, por ejemplo, la renovación periódica de licencias, prestaciones o servicios. El objetivo es que, en todas aquellas actuaciones que supongan una renovación periódica de licencias, prestaciones o servicios específicos, el Gobierno de La Rioja se anticiparan a dicha renovación comunicándola al ciudadano y arbitrando un procedimiento para efectuarla, simplificado y de fácil acceso.

Su implantación requiere un estudio detallado de cómo se realizaría la certificación de la información recogida y de la logística de distribución y renovación.



De hecho, la implementación generalizada de las tarjetas inteligentes en la sociedad tiene que ir acompañada de cambios culturales importantes, profundos y graduales. Para conseguir que la sociedad esté plenamente identificada dentro del contexto de la sociedad de la información, estos cambios no se pueden improvisar. Además, no hay que olvidar que en la actualidad el ciudadano al utilizar los servicios interactivos tiene una sensación de control y vigilancia de sus actividades.

5.3.5.7 Firma electrónica y certificación pública

Como se ha dicho, para garantizar la seguridad de muchas de las interacciones será necesario firmar digitalmente la información intercambiada.

Una firma, por definición, debe garantizar los siguientes servicios:

- La identidad de los partícipes en una comunicación: ambos extremos de la comunicación han de estar seguros de que cada uno es quien dice ser.
- La integridad de la información intercambiada: para evitar, por ejemplo, la manipulación de documentos e imágenes enviadas a través de la red.
- La confidencialidad de la información intercambiada: nadie, sin autorización, debe ser capaz de leer los mensajes de aquellos que utilicen la red.
- El no repudio, es decir, si una persona envía un documento, poder disponer de justificante, que evite desdeñarse de su autoría.

El soporte de la firma digital para todos aquellos ciudadanos que no posean ordenador o conexión a Internet, es la tarjeta chip, de modo que 'firmar electrónicamente' implicará pasar la tarjeta por el lector correspondiente.

La firma digital se respalda mediante la presencia de una entidad certificadora, a modo de notario, la cual certifica la identidad de la persona en las transacciones electrónicas que esta realice.

Así, en el envío de un documento avalado por una firma digital intervienen tres figuras:

- El emisor del documento, que previamente ha registrado su firma ante una entidad certificadora y que ha incluido esta firma en el documento.
- La entidad certificadora, que tiene registrada la firma y es quien avala el origen del documento.
- El receptor del documento, que pide a la entidad certificadora el aval del documento.

Las entidades certificadoras deberán acreditar la firma o representación de una organización o persona.

Esta medida implica el desarrollo de la normativa necesaria para el reconocimiento de la 'persona virtual' a partir de la normativa existente en Europa y en el Estado Español. Dada la complejidad de su implantación, inicialmente deberán identificarse aquellos procedimientos simples en los que se pueda introducir la firma digital y la tramitación telemática, para poder llevar a cabo la definición y planificación de un proyecto piloto, acotado sobre un colectivo reducido.



5.3.5.8 Las garantías de confidencialidad, seguridad e intimidad personal en la Administración electrónica

Los dos aspectos clave de la seguridad en la Administración electrónica y que representan los dos grandes obstáculos en pro de la seguridad, son la protección de la intimidad y la identificación de los interlocutores.

Para garantizar la confianza necesaria debe asegurarse que:

- El ciudadano tiene el control de los datos relativos a su persona y a su vida privada.
- El ciudadano posee los medios para controlar con quién, cómo, cuándo y dónde se conecta.

Para ello deben aunarse cuatro factores:

- Implicaciones sociales.
- Servicios electrónicos.
- Cambio organizativo.
- Tecnología.

Cuando los departamentos, organismos y entidades utilicen técnicas electrónicas informáticas y telemáticas en actuaciones o procedimientos que afecten a derechos o intereses de los ciudadanos, debe garantizarse la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano correspondiente. En este supuesto, los ciudadanos tendrán derecho a obtener información que permita la identificación de los medios y aplicaciones utilizadas, así como el órgano que ejerce la competencia.

En esta fase debe garantizarse además, que la utilización de las técnicas informáticas en ningún caso podrá implicar la existencia de restricciones o discriminaciones en el acceso de los ciudadanos a la prestación de servicios públicos o a cualquier actuación o procedimiento administrativo.

Así, la garantía de la confidencialidad, la seguridad y la intimidad personal de los ciudadanos debe ser regulada mediante un decreto autonómico y la creación del Registro General de Ficheros Informatizados. Para la creación de esta normativa se tendrá en cuenta la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre del BOE, de protección de datos de carácter personal.

En este punto, los principales obstáculos de seguridad que actualmente impiden utilizar Internet con plena libertad para realizar transacciones electrónicas y trámites en línea con las Administraciones Públicas no son técnicos ni legales, sino la falta de confianza en este medio para realizar transacciones.

Con objeto de generar la confianza necesaria de ciudadanos y empresas en la prestación de servicios públicos a través de Internet, además de generar la legislación correspondiente, hay que tener en cuenta que todas las fases hasta aquí expuestas requieren un periodo de consolidación en la línea de transmitir al ciudadano y también al funcionario, la posibilidad de una interacción telemática segura.

5.3.6 Interfaz única con el ciudadano

Consiste en facilitar el acceso y simplificar la actuación del ciudadano frente a la Administración Pública, en general, con independencia del número de Administraciones y servicios distintos que deben intervenir o procedimientos diversos que conlleva dicha actuación.



De esta forma el ciudadano podrá dirigirse a cualquier Administración Pública, la más próxima o la más conveniente, para iniciar cualquier actuación, con independencia de que sea la responsable de resolver la acción solicitada.

Para ello hay que conseguir que el ciudadano tenga una interfaz de comunicación lo más homogénea posible que permita realizar el direccionamiento a cada una de las Administraciones según la petición realizada, proporcionando la información que se requiera en cada momento y, prestando de este manera, el mejor servicio. Es decir, conseguir la integración de los diversos procedimientos de las diferentes Administraciones Públicas que actúan en La Rioja y que componen una actuación del ciudadano en un único proceso, en una sola intervención inicial, próxima a su ubicación; esto es, menor tiempo y menor coste para el ciudadano. Esto implica la existencia de una red que permita solicitar información o iniciar un expediente en cualquier punto de la Comunidad de La Rioja.

En esta línea puede pensarse en establecer un sistema de cooperación con la Administración Local para que ésta pueda utilizar en su gestión los sistemas y procesos diseñados y utilizados por parte del Gobierno de La Rioja, mediante la correspondiente cesión de uso por convenio y la consiguiente unificación de trámites y usos.

Es importante observar que la implantación y extensión de la medida propuesta en el punto anterior permitiría una comunicación electrónica también entre Administraciones.

Además de solucionar los problemas expuestos hasta ahora, la interacción telemática entre Administraciones añade la siguiente problemática implícita en la comunicación interadministración:

- Problemas de normalización de datos y homogeneización de formatos.
- Problemática asociada a la logística del proceso.
- Necesidad de definir procesos universales válidos para todo el Estado.
- Necesidad de definir muy bien las responsabilidades en cada procedimiento por lo que hace referencia al tratamiento de errores, de reclamaciones, de recursos,...

Un factor importante a tener en cuenta a favor de esta iniciativa, es que la implantación de políticas de modernización y de calidad es difícil, y suele producir costes importantes que pueden abarataarse trabajando conjuntamente entre Administraciones.



6 CALIDAD EN LA GESTIÓN

El gestor tramita los expedientes que le llegan a sus manos, según un procedimiento establecido, el funcionario requiere poder acceder a la información sobre los procedimientos que gestiona y tener a su disposición herramientas que le faciliten su trabajo.

Según sus atribuciones, hay distintos perfiles de gestores, con diferentes necesidades, tales como: proporcionar información al ciudadano, registro de entrada y salida, tramitación de los expedientes o el control y seguimiento de la gestión.

Aunque es difícil definir la frontera real entre un político y un gestor se puede decir que los primeros son responsables de definir el QUÉ hacer frente al CÓMO hacerlo que es responsabilidad de los gestores. Está claro que pueden definirse diferentes grados de responsabilidad entre los diversos niveles de la organización de forma que parte de los gestores tendrán una función más directiva y otros serán los que llevan a cabo la operativa del sistema.

Con fines didácticos y para una mejor estructuración del desarrollo de iniciativas presentadas en este documento, atribuiremos a un gestor las decisiones que hacen referencia al ámbito operativo de la organización frente a las decisiones estratégicas que corresponden al político.

Su capacidad de decisión parte del marco de actuación definido por los políticos.

En los próximos apartados vamos a realizar un análisis de las necesidades de los gestores en la Administración y una exposición de la fase de recogida y análisis de iniciativas de mejora que se ha llevado a cabo durante esta primera fase del proyecto.

Antes facilitaremos algunos números que servirán para situar el marco de actuación dentro de este grupo de interés.

6.1 Marco general

En 1998 la Comunidad de La Rioja contaba con un total aproximado de 2.461 funcionarios pero, con el traspaso de competencias durante el año 1999, se ha duplicado este número llegando a un total de 5.900 funcionarios (para dar servicio a una población total de unos 265.000 habitantes, lo que nos permite obtener una tasa de funcionarios por ciudadano de un 2,24%).

Por otra parte, cabe destacar el enorme esfuerzo realizado por el Gobierno de La Rioja para revitalizar la plantilla que ha quedado de manifiesto en el número de ofertas de empleo público aprobadas en 1998 (recoge el doble que el año anterior). Como se dijo anteriormente, este número ha incrementado considerablemente debido al traspaso de competencias que se han producido y aumentará aun más con las que todavía están pendientes como son las del INSALUD y las de Justicia.

En cuanto a los cursos de formación impartidos en la Comunidad destacan los siguientes números: en 1997 se impartieron unos 70 cursos a un colectivo de 1.983 personas; en 1998 fueron 62 cursos para un colectivo de 2.039 personas.

Entre las características básicas del grupo de empleados públicos destaca; su juventud (factor que ha impedido una excesiva burocratización de esta Administración) y su organización en una delimitada y conseguida estructura jerárquica que les permite el mínimo de solapamientos en sus competencias y, por lo tanto, facilita la asignación de responsabilidades a cada unidad.



6.2 Análisis de sus necesidades

En la siguiente lista presentamos una primera aproximación de las necesidades genéricas más destacables de este grupo de interés:

- Mejorar su gestión.
- Mayor calidad en su trabajo.
- Ser más profesional.
- Formación.
- Reconocimiento a su labor.
- Poder llevar a cabo actuaciones objetivas.
- Flexibilidad y adaptación a nuevas situaciones.

Centrándonos más concretamente en las necesidades del Gobierno de La Rioja dadas sus características actuales podemos destacar los siguientes puntos:

- Existe una falta de métodos de gestión internos

Actualmente el Gobierno de La Rioja está dirigido por Intervención General puesto que no se aplica ninguna metodología en la gestión de la Administración que permita establecer adecuadamente los objetivos a conseguir, y el modo de conseguirlos. Es una Administración muy joven con lo que no existen pautas burocráticas (éste, en parte, es un factor positivo que le proporciona agilidad para el cambio) pero, por el contrario, tampoco existe un conocimiento adquirido y traspasado de unos a otros a lo largo del tiempo.

- Tiene una estructura idónea para la delegación de responsabilidades.

Durante las dos últimas décadas se ha dado una tendencia general en las organizaciones a dejar atrás la visión taylorista de seguimiento de procesos o procedimientos y a fomentar un estilo de dirección por objetivos responsabilizando a personas y unidades orgánicas de los resultados obtenidos.

En este sentido, es conveniente explotar la virtud que tiene la estructura organizativa del Gobierno de La Rioja en la que su tamaño y la correcta delimitación de funciones por unidades orgánicas (existen pocos solapamientos funcionales entre unidades), favorece la asignación de responsabilidades a cada unidad o persona.

6.3 Recogida y análisis de iniciativas

Para mejorar la gestión de acuerdo a las necesidades que hemos analizado hasta ahora, se proponen en este apartado un conjunto de iniciativas.



6.3.1 Consolidación, difusión y extensión del SGIP

En estos momentos el Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP) está extendido por varias Consejerías del Gobierno y gestiona una parte de sus procedimientos administrativos. En relación con el funcionamiento del sistema y, por tanto, para su consolidación se debería atender a las siguientes macrotareas cuya descripción aparece reflejada en el documento para la *Consolidación de los sistemas existentes: SGIP y SAC*.

- Continuar con el proceso de ampliación del sistema, implementando nuevos procedimientos y afianzando el circuito de funcionamiento.
- Continuar con la integración de aplicaciones, para poder recuperar la información de expedientes tramitados por las mismas, y permitir que la información de sus expedientes pueda ser visualizada por los medios de difusión del SAC.
- Atender a la evolución del sistema en orden a lo que establezcan las nuevas tecnologías: entorno INTRANET.
- Expandir el módulo de Registro en aquellos Ayuntamientos que hayan firmado el correspondiente acuerdo.
- Optimizar las posibilidades del Sistema cara a conseguir un mayor control en la gestión.
- Incorporación del mundo local. Gestión integrada de los procedimientos entre Administraciones.
- Implantación de procedimientos de Servicio de Respuesta Inmediata (SERI).
- Desarrollo de un módulo global de contratación.
- Desarrollo de un módulo global de inspecciones y un módulo de sanciones.

6.3.2 Pasar de prácticas a métodos

Uno de los ejes troncales de esta etapa del Plan de Modernización es conseguir una mejora de la gestión en la Administración en el sentido de definir procedimientos y métodos de gestión que establezcan el CÓMO se llevan a cabo los procedimientos de funcionamiento internos.

La mayoría de las Administraciones tiene una estructura heredada, siguen unos métodos y procesos porque los han aprendido de generaciones anteriores.

En algunas Administraciones (no es el caso de La Rioja) la burocratización de la actividad diaria la hace impermeable a los cambios culturales necesarios para la implantación de una política de calidad. En otras Administraciones, las más jóvenes, se da más bien el caso contrario: existe una falta de procedimientos metodológicos para llevar a cabo sus funciones, factor que tampoco favorece la gestión de calidad en la organización. La situación óptima requiere encontrar un equilibrio entre un exceso de burocracia y la falta de método.

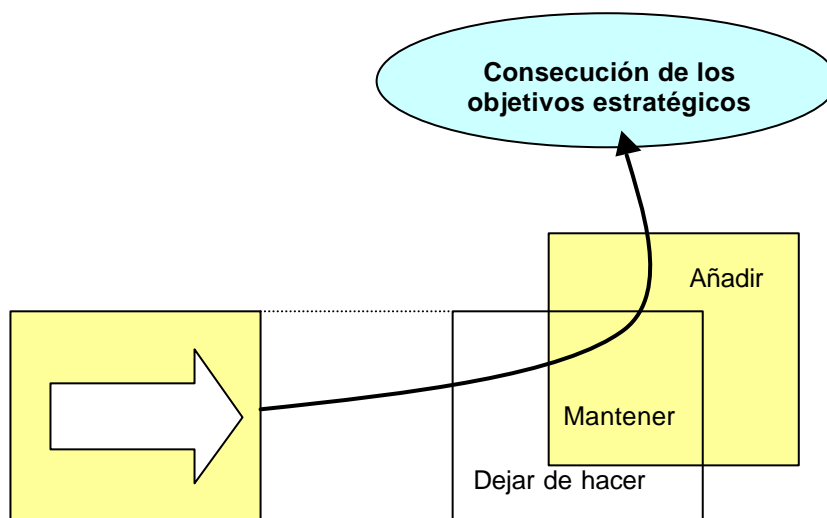
En el caso concreto del Gobierno de La Rioja, su relativa juventud no ha permitido, una burocratización excesiva de los procesos de gestión internos ya que la ausencia de transmisión de conocimientos provoca, en ocasiones, una falta de métodos. Este hecho ayudado a los gestores a llevar a cabo su trabajo con calidad.



Se actúa por prácticas y no por procedimientos regulados bajo alguna metodología. Por eso es necesario dirigir los esfuerzos a la definición de procedimientos de gestión y a la definición de la normativa necesaria. Esto es; definir procesos, definir métodos para llevar a cabo estos procesos y nombrar un responsable de cada proceso para su correcta ejecución.

Para ello es necesario e indispensable crear una nueva cultura operativa basada en la voluntad de hacer las cosas bien, en el trabajo en equipo, en la definición de procedimientos y métodos para hacer las cosas y la eliminación de actividades sin valor.

Es importante tener en cuenta que en todo proceso de cambio, hay que adquirir nuevos métodos pero que, a la vez, esto implica dejar atrás los antiguos o, en su ausencia, las prácticas sobre las que se actuaba hasta entonces. Lo vemos en el siguiente gráfico:



En efecto, si queremos acercarnos a la estrategia de calidad adoptada debemos tener claro que será necesario adoptar nuevas actitudes y aptitudes de trabajo y, lo más difícil, dejar que estas sustituyan a las anteriores. No es efectivo, por ejemplo, enviar un correo electrónico y, por si acaso, llamar por teléfono para ver si lo ha recibido.

La Secretaría General Técnica ya ha empezado a trabajar en esta línea y aboga por disponer de unos 'manuales de gestión' concertados entre los distintos organismos preceptivos o agentes que intervienen en cada proceso, que permitan ir creando hábito y puliendo la metodología bajo la que se llevan a cabo todas las funciones propias de la Administración.

Por ejemplo, y dentro de este contexto, en el plan de actuaciones a realizar por el SICE el 2000 se ha incluido la elaboración de unos 'Manuales de Procedimientos' que contengan la normativa reguladora del procedimiento, el flujograma, la descripción de los distintos trámites, los documentos normalizados que dan soporte administrativo a los mismos, compromisos de calidad (duración del procedimiento, etc.).

Estos manuales, para el caso de procedimientos de gestión interna, implican algo más que diagramar los procedimientos a los que nos referimos en un flujograma y optimizar el proceso (fase que, aunque necesaria, pasa por la evolución y extensión del Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos). Se trata, además, de hacer evolucionar este sistema reforzándolo con la normativa legal adecuada que obligue a su correcta puesta en práctica. También es importante, en este sentido, establecer los plazos de ejecución para realizar las distintas tareas que establezca la metodología.



Existen algunos organismos preceptores que aconsejan, sugieren, validan... con informes preceptivos las iniciativas y actuaciones del resto de unidades y que son: Asesoría jurídica, Intervención General, SICE y Función Pública. En muchos casos el informe no sólo debería ser preceptivo sino vinculante de forma que, por obligado cumplimiento, se deben hacer las cosas en un orden y con un método determinado, sobre todo para procedimientos de carácter general que afectan a la mayoría de unidades organizativas.

También entra dentro de este marco, la propuesta de crear una 'Comisión de Racionalización' que establezca las normas para regular cómo el Gobierno debería funcionar en su actividad diaria.

Aunque, como hemos dicho, la Secretaría General Técnica ha empezado a trabajar en esta línea y está llevando a cabo un esfuerzo importante para la definición de técnicas, métodos y normativas que refuercen las capacidades de gestión de la organización, es necesario promover y reforzar esta acción dentro del Plan de Calidad para el Gobierno de La Rioja.

Existen ciertas áreas funcionales que afectan horizontalmente a todas las unidades de la organización y para las que convendría crear una metodología de soporte. Las podemos agrupar bajo estos cuatro grandes bloques:

❑ Económico y financiero.

Por ejemplo, se necesita definir métodos para la planificación, elaboración y ejecución de presupuestos. Actualmente, a falta de otro método mejor, se confecciona el presupuesto de forma básicamente incremental respecto el presupuesto del ejercicio en curso.

La necesidad de disponer de un buen procedimiento que permita ajustar los presupuestos a las necesidades reales de la comunidad es crucial en el sentido que no hay que olvidar que el presupuesto condiciona totalmente la actividad que se va a llevar a cabo, es decir, condiciona totalmente la posibilidad de implantación del resto de políticas públicas.

Dentro de este bloque de actividad, hay que cubrir otras áreas importantes como son; la definición de una política clara de costes para las unidades, la realización de un inventario de bienes de la organización, etc.

❑ Legislativo

En la mayoría de unidades existe una actividad legislativa (publicaciones normativas en el BOR, elaboración de proyectos de ley para llevarlos al Parlamento, redacción y aprobación de los decretos que les incumben directamente,...) para la realización de las cuales también es necesario disponer de métodos y directrices claras.

En este sentido, la Secretaría General Técnica está elaborando un borrador del proyecto de ley de publicaciones que establecerá una normativa común a seguir en todas las publicaciones que cualquier unidad quiera hacer en el Boletín Oficial de La Rioja.

❑ Función pública

Por lo que hace a las funciones relativas a Función Pública, es importante la definición de procedimientos para poder prever la necesidad de recursos en los distintos ámbitos de la Administración y llevar a cabo de forma óptima su gestión. Las transferencias de nuevas competencias que se han producido y se producirán en el Gobierno de La Rioja realzan y acrecientan esta necesidad.



Promoción y difusión

Es importante destacar que, en pro de una Administración transparente, toda unidad debería tener clara la necesidad de dar publicidad a sus funciones y a su actividad. En este sentido se propone la publicación de memorias anuales de cada Consejería, la definición de cartas de servicios de cada unidad que ya se han descrito con anterioridad en este mismo documento, etc.

Oferta de servicios

Dentro de las competencias específicas de cada unidad, el esfuerzo debe dirigirse a la integración de todos sus procedimientos en el Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos, creada a tal efecto.

Se identifican ciertas etapas comunes dentro del ciclo de vida de cada uno de estos bloques de actividad:

- Previsión e identificación de nuevas necesidades.
- Definición de tareas, recursos y prioridades.
- Planificación.
- Desarrollo e implantación.
- Seguimiento y mejora.

En esta línea, es importante tener en cuenta que, la necesidad de establecer métodos para las acciones a realizar dentro de cada uno de los ámbitos funcionales descritos, se extiende a la necesidad de definir procedimientos que guíen y den soporte a cada una de las etapas.

Destaca, la necesidad de previsión en todos los casos así como de una metodología y herramientas o técnicas complementarias que permitan adelantarnos a los acontecimientos. Nos interesa configurar una organización suficientemente flexible que sea capaz de adaptarse tanto a los cambios internos (por ejemplo nuevas transferencias, cambios en el programa político,...) como a los cambios externos (por ejemplo, tecnológicos).

En este sentido se recomienda la formalización de estudios de previsión que permitan analizar con detalle las acciones necesarias ante acontecimientos inminentes de cierta relevancia. Por ejemplo: ante la previsión de una etapa fuertemente inversora (transferencias del INSALUD y de Justicia, construcción de un aeropuerto en Logroño,...), ante un incremento importante de funcionarios (también con las transferencias,...), etc.

6.3.3 Cada funcionario un agente del cambio

Es importante tener en cuenta que los procesos reales de cambio deben llevarse a cabo desde dentro de la organización, con ayuda de cada empleado y con un respaldo total de los altos cargos.

Aunque la Administración es intrínsecamente una organización que muestra una alta resistencia al cambio, en ocasiones, esta resistencia debe ser considerada como un activo y no como un pasivo puesto que la hace más segura, creando barreras de protección y evitando riesgos que podrían ser fatales en organizaciones con tanta implicación social y que debe garantizar una seguridad total al ciudadano.



De todas formas, hay que tener en cuenta que en todo proceso de cambio nos encontraremos con actitudes positivas que participaran proactivamente en el proceso pero también nos enfrentaremos con actitudes negativas o reactivas que no favorecen en absoluto, la implantación de las medidas necesarias. En el siguiente cuadro vemos una posible clasificación de los participantes de acuerdo a la actitud que adopten durante el proceso:

		RESPUESTA	
		PASIVA	ACTIVA
ACTITUD	NEGATIVA	TRADICIONALISTAS	DETRACTORES
	POSITIVA	OBSERVADORES	AGENTES DE CAMBIO

Para conseguir la implicación necesaria por parte del personal interno a la Administración, serán necesarias una serie de medidas:

- Vender la calidad como una percepción de 'ganancia'.
- Mejorar el déficit de comunicación interna.
- Formar a las personas en técnicas y, sobre todo, en valores (es necesario crear 'cultura de calidad' en la organización).
- Jerarquizar y asignar las responsabilidades.
- Llevar a cabo acciones específicas para la difusión y promoción de las medidas a adoptar.

Hasta ahora el motor de la modernización ha sido básicamente el SICE que ha actuado como promotor e iniciador de la mayoría de iniciativas de modernización y de calidad llevadas a cabo hasta el momento. A partir de ahora debe transferirse el espectacular avance del SICE, sobre todo en tecnología, al resto de la organización evitando el efecto rebote que puede producirse en estos casos y activando todas las unidades de la organización como agentes del cambio y del Plan Estratégico para la Calidad que estamos definiendo.

Es imprescindible conseguir un compromiso de calidad por parte de las distintas unidades y de acuerdo a sus responsabilidades.



En este punto, es necesario destacar que el papel de un organismo como el SICE sigue siendo primordial dentro de un proceso como el que se está llevando a cabo en el Plan de Modernización y, más aún, dentro de la nueva orientación que le queremos dar con la definición del presente Plan. Una posible propuesta en este sentido, sería elevar su rango al nivel de Dirección General incrementando así su poder de decisión. El rol de este organismo dentro del marco del Plan Estratégico de Calidad para el Gobierno de La Rioja debe ser, sobre todo, el de ayudar al resto de unidades a 'hacerlo bien'.

6.3.4 Medidas para una mayor profesionalización

Aunque el Gobierno de La Rioja ha llevado y está llevando a cabo acciones para la profesionalización de su plantilla, es importante reforzar este concepto en el Plan para la Calidad en el Gobierno de La Rioja.

El objetivo es seguir en un proceso de mejora continua lo que implica perpetuar y revisar constantemente las medidas que se adopten.

Adjuntamos a continuación una lista de puntos de reflexión en este sentido:

- Son necesarias acciones dirigidas a mejorar tanto la aptitud como la actitud de los empleados.
- Es imprescindible generar una 'cultura de calidad'.
- Es preciso implantar flujos de comunicación adecuados para la difusión interna de las medidas a tomar a todos los niveles de la organización.
- Además de facilitar las herramientas o medidas necesarias es importante crear el hábito de utilizarlas teniendo en cuenta que puede ser un proceso lento y difícil.

Para conseguir una mayor profesionalización del gestor, es imprescindible proporcionar a este grupo de interés la formación en las técnicas y herramientas necesarias. Así por ejemplo, el gestor debe poder, a lo largo de su vida profesional, aumentar su capital humano mediante cursos de formación que le permitan adaptarse al nuevo entorno.

También deben ponerse a su alcance herramientas de trabajo que le faciliten su labor y por tanto les permitan ser más eficientes, para poder ofrecer al ciudadano, que es en definitiva para quien trabajan, los niveles de calidad, eficacia y eficiencia que estos demandan.

Por lo que hace referencia a las herramientas que necesita un gestor es importante tener en cuenta que no sólo necesita disponer de herramientas puras para la gestión diaria sino que requiere también de sistemas de información que le permitan hacer un seguimiento de su actividad y que le ayuden en la toma de decisiones. Hay que tener en cuenta que en la toma de decisiones existen dos niveles: las decisiones de planificación efectuadas por los políticos y las decisiones ejecutivas que deben tomarse para la correcta implantación de las medidas planificadas. Por eso, aunque de la utilización de la palabra 'gestor' para referirnos a este grupo de interés podría suponerse lo contrario, también hay que tener en cuenta la necesidad que tienen los gestores de disponer de herramientas para la toma de decisiones.

A continuación se analizan brevemente un conjunto de propuestas a implantar para facilitar un proceso continuo de profesionalización del gestor:



❑ Organizar sesiones de *benchmarking* interno

Estas sesiones favorecerían el aprovechamiento de sinergias y de economías de escala, la puesta en común, y la difusión y compartición de los resultados obtenidos en cada unidad.

Es obvio que existen unidades más avanzadas que otras (por ejemplo el SICE), que existen procedimientos parecidos en las distintas unidades y que sería factible sumar esfuerzos, implantar métodos y mejoras ya instauradas por otros,... En esta línea, es importante compararnos con los mejores e imitarlos.

❑ Fomentar la difusión interna y externa de la información relativa a cada unidad

El hecho de tener que publicar cuál es su misión, sus funciones básicas, sus objetivos, sus resultados,... obliga a la unidad a reflexionar en todos estos puntos. También es importante difundir su estructura jerárquica, sus cabezas visibles, sus nombres y teléfonos... consiguiendo un acercamiento entre las distintas unidades y una personalización de las relaciones entre ellas y favoreciendo, así, la comparación de conocimientos.

❑ Establecer un flujo de quejas y sugerencias del gestor

Lo mismo que existe para el ciudadano, es importante establecer un flujo de sugerencias y quejas del gestor (buzón de sugerencias, encuestas,...) que permitan perpetuar el análisis de sus necesidades.

❑ Crear un sistema de soporte al gestor

Este sistema debería poder atender al momento a las peticiones de cualquiera de los empleados.

Por ejemplo, debería ayudarle en el uso y aprendizaje de las herramientas informáticas que cada vez son más necesarias para su trabajo. Hay que tener en cuenta que, este servicio no siempre tiene por qué implicar un coste elevado puesto que, por ejemplo y para el caso de guiar al usuario en el uso de herramientas ofimáticas, existen potentes herramientas que permiten capturar circunstancialmente y a distancia el teclado de cualquier empleado que esté trabajando en la red. Con esta utilidad, una sola persona podría atender a distancia cualquier petición pudiendo realizar una demostración práctica e inmediata de los pasos a seguir mediante una visualización del proceso en la propia pantalla de la persona que ha planteado la consulta.

Asimismo es importante informar en todo momento de las medidas de mejora que se van a implantar y poner al alcance de los funcionarios las herramientas que les ayuden a adaptarse a ellas (manuales, ejemplos prácticos de utilización, tutores, cursos, ...).

❑ Formalizar un flujo permanente de intercambio de información y contraste de iniciativas entre las Corporaciones Locales y el Gobierno de La Rioja.

Dentro del marco de 'Administración Única' y puesto que existe una tendencia a colaborar cada vez más con el resto de Administraciones, puede ser interesante crear un cauce de comunicación continua con todos los que desarrollan su trabajo en el ámbito local. Por una parte la Administración Autónoma puede acercar más la Administración Local a los cambios legislativos o reglamentarios y a los programas y tendencias estatales e incluso europeas que les afectan directamente, ayudándoles a adaptarse a ellos. Por otra parte, no hay que olvidar que la Administración Local es una Administración más viva, cercana y preocupada por los problemas del vecino y del ciudadano de forma que, en este aspecto, constituye una fuente de información muy valiosa para la Administración autónoma.



6.3.5 Control de gestión

Según Dupuy⁵, el control de gestión es '*el conjunto de procesos de recogida y utilización de información que tiene por finalidad seguir y dirigir la evolución de la organización a todos los niveles*'.

El sistema de control de gestión debe entenderse como:

- Un soporte a los altos cargos.
- Una herramienta de pilotaje y aprendizaje continuado.
- Orientado fundamentalmente al autocontrol aunque no con carácter exclusivo.
- Una parte primordial de sistema de información para los altos cargos.

Los conceptos clásicos de un control de gestión proponen predefinir la información necesaria para el control. Es decir, son sistemas *a posteriori*, superpuestos a la organización.

En definitiva, el control es fundamental para asegurar que todas y cada una de las actividades de la organización se realicen de la forma deseada y contribuyan a la consecución de los objetivos globales. La necesidad de control aparece desde la perspectiva de los altos cargos como consecuencia de dos hechos:

- Las personas tienen un cierto margen de maniobra que les permite elegir algunas de entre las alternativas disponibles de acción.
- Existe la posibilidad de que el comportamiento de cada individuo se oriente hacia sus objetivos personales en lugar de hacia la organización.

La realización del proceso de control está ligada a la existencia de:

- Un conjunto de indicadores de control que reflejen la adecuación del comportamiento y del resultado de cada departamento a las variables clave de la organización o, más concretamente, a las de la unidad.
- Un modelo predictivo que permita estimar, a priori, el resultado de la actividad que se espera que realice cada responsable y/o unidad.
- Objetivos ligados a los distintos indicadores y a la estrategia de la organización.
- Información sobre el comportamiento y el resultado de la actuación de las diferentes unidades organizativas en los mismos términos que los objetivos.
- Evaluación del comportamiento y del resultado de cada persona y/o unidad.

En función de la combinación de mecanismos que utilice una organización para adaptarse al entorno y facilitar el control interno se pueden considerar diferentes tipos de sistemas de control: un control burocrático (para actividades rutinarias que permiten una elevada formalización), un control por resultados (bajo riesgo de que prevalezcan la orientación de resultados a corto plazo), un control *ad_hoc* (mediante mecanismos que contribuyen a la motivación individual con la tarea y a la identificación de los miembros de la organización con los valores y objetivos de la organización),...

⁵ *Manual de Control de Gestión*; Ed. Díaz de Santos, 1993.



Históricamente el sistema de control financiero es el sistema por excelencia y se compone de una estructura de control y de un proceso de control. La estructura de control se formaliza en la determinación de tipos de indicadores financieros (ingresos, costes,...) y no financieros (calidad, productividad, ...), un sistema de información adecuado, y un sistema de incentivos ligado a los resultados o a indicadores cualitativos. El proceso de control comprende la planificación o formulación de objetivos, la comunicación de esos objetivos y la evaluación (análisis de la actuación y del resultado respecto a los objetivos).

Por ello, aunque sin olvidar los aspectos económicos y financieros, se debe dar un mayor énfasis a:

- los indicadores cualitativos, no financieros, internos (productividad, calidad, liderazgo, etc.) y externos (innovaciones tecnológicas, cambios legislativos, etc.)
- a los incentivos intrínsecos (estima, autorrealización) más que a los propios incentivos extrínsecos (principalmente monetarios)
- a la motivación individual y la identificación con la cultura organizativa a través del proceso de formulación de los objetivos (grado de flexibilidad, participación en su formulación, nivel de desafío), del sistema de información (fluidez, validez, confianza en la información suministrada) y del proceso de evaluación (regularidad, flexibilidad, participación, existencia de incentivos equitativos)

Asimismo en el diseño del sistema de control es necesario tener en cuenta su vinculación con la cultura, la estrategia y la estructura de la organización así como con las personas y el entorno.

Lo vemos en el siguiente cuadro:

Vinculación del sistema de control a la estrategia y a la estructura

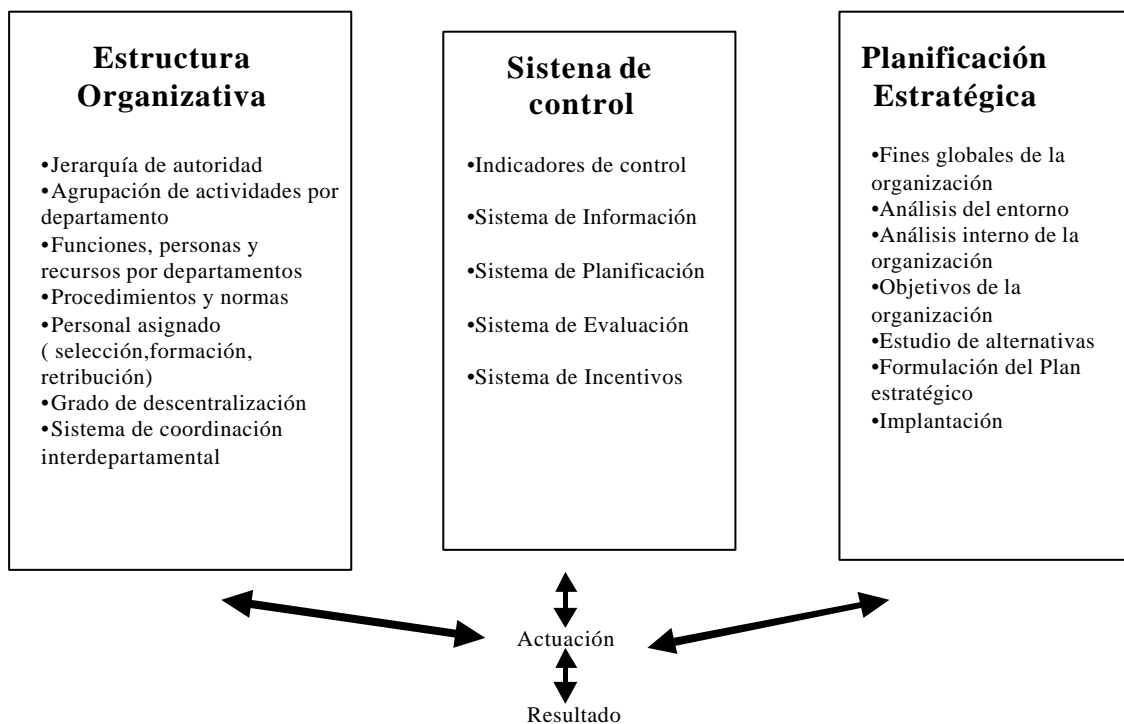


Figura 5. Vinculación del sistema de control a la estrategia y a la estructura.



6.3.6 Evaluación de la calidad

La evaluación del rendimiento constituye una importante contribución a la mejora de la prestación de los servicios. Se sitúa a los ciudadanos y usuarios en un lugar central, se introduce la preocupación por la obtención de resultados, se motiva a los funcionarios y empleados públicos a comprometerse para construir una nueva Administración donde son protagonistas activos, y en definitiva se sientan las bases de una de las acciones con más capacidad de cambio en este proceso: que las unidades administrativas se den cuenta de que tienen que mejorar para que una Administración más sencilla contribuya al progreso personal y social de los ciudadanos.

Aunque es importante dejar claro que la evaluación del rendimiento puede llevarse a cabo a través de muchas herramientas y metodología, uno de los instrumentos más extendidos, con los que cuentan las organizaciones para poder materializar los objetivos que se marcan a la hora de alcanzar altos niveles de calidad en la prestación de sus servicios, es el Modelo Europeo de Excelencia elaborado por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM). Este modelo se ha explicado ya en el inicio de este documento en el apartado de *Presentación del Plan Estratégico*.

La utilización de este modelo en las evaluaciones internas permitiría comparar los resultados obtenidos en una determinada unidad con los correspondientes a otras unidades del propio Gobierno de La Rioja, o de otras organizaciones públicas o privadas. Con estas evaluaciones se busca valorar la habilidad de una unidad para mejorar su gestión de forma continuada, mediante la adopción del objetivo de trabajar por implantar la Calidad Total en la organización.

El Modelo Europeo de Excelencia parte de la implicación activa en todos los procesos de evaluación del personal de las unidades administrativas que son objeto de análisis y define un proceso de autoevaluación.

La autoevaluación de las unidades permite introducir un plan de mejora en cada una de ellas. Es una de las posibles expresiones de la evaluación del rendimiento que se está impulsando en la Administración Pública y que, por ejemplo, ocupa un lugar fundamental en el Plan de Calidad en la Administración Pública que se acaba de promover a nivel estatal.

Dentro de este Plan de Calidad se integran acciones dirigidas a construir una Administración sencilla y útil a los ciudadanos, que pueda convertirse en un instrumento de progreso para las próximas décadas. Así, junto a la autoevaluación de las unidades, la Administración se va a comprometer públicamente con los ciudadanos a dar servicios de calidad y a mejorar sus relaciones con la Administración.



7 CALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

Los altos cargos de la Administración necesitan disponer de un sistema que les proporcione la visión global y uniforme que necesitan para su actividad, que les ayude en la toma de decisiones y les posibilite fijar la orientación de sus políticas de gobierno hacia actuaciones futuras.

En consecuencia necesitan una visión estratégica de las acciones de su Gobierno, es decir, necesitan información de las acciones llevadas a cabo por las diferentes unidades de la Administración para poder reunir los suficientes elementos de juicio para aplicar la política establecida en su programa de Gobierno. Esta información, es información consolidada, agrupada en forma de indicadores y con la posibilidad de ser consultada desde diferentes puntos de vista en función de las necesidades de cada momento.

En los próximos apartados vamos a realizar un análisis de las necesidades de los políticos y altos cargos en la Administración y una exposición de la fase de recogida y análisis de iniciativas de mejora que se ha llevado a cabo durante esta primera fase del proyecto.

7.1 Análisis de sus necesidades

En la siguiente lista presentamos una primera aproximación de las necesidades genéricas más destacables de este grupo de interés:

- Dar respuesta a sus compromisos (contrato con el ciudadano).
- Disponer de información fiable y agregada:
 - Tomar decisiones.
 - Mejorar las organizaciones.
 - Contrastar las políticas públicas.
 - Poder dar respuestas (tanto a preguntas parlamentarias como directamente a los ciudadanos).
- Actuar con transparencia y objetividad.
- Servir a los intereses generales de la Comunidad.
- Conocer la opinión pública respecto a la actuación de la Administración.

7.2 Recogida y análisis de iniciativas

En este apartado se recogen algunas iniciativas para una mejora de las herramientas de soporte a la toma de decisiones del político y de los sistemas necesarios para el seguimiento de la acción del Gobierno.



7.2.1 Control estratégico y cuadros de mando

El control estratégico permite al más alto nivel directivo tener controlados aquellos aspectos de la dirección no delegables. La necesidad del control estratégico es evidente. Cabe preguntarse:

- ¿Cuáles son las tendencias? ¿Por cuánto tiempo?
- ¿Se están cumpliendo las responsabilidades sociales que tiene la Administración? ¿Cuál es la imagen pública? ¿Hacia dónde evoluciona? ¿Cuáles son los síntomas de ese cambio?
- ¿Cuál es el grado de motivación de las personas? ¿Hacia donde evoluciona? ¿Es coherente con los objetivos trazados?
- ¿Resiste la estructura la implementación de la estrategia? ¿Cómo avanza? ¿A qué ritmo? ¿Qué puede estar obstaculizando? ¿Es adecuado el reparto de responsabilidades?

El control ejercido queda integrado en la estrategia a modo de *feed-back* permanente, de modo que posibilita adoptar un modelo de dirección incremental basado en pequeñas pero sucesivas modificaciones a lo largo del tiempo.

Una de las herramientas más utilizadas para llevar a cabo este tipo de control, son los cuadros de mando. Si bien las interpretaciones de qué es un cuadro de mando son diversas, todas coinciden en señalar su característica fundamental: *'debe orientar rápidamente a quien lo utilice a adoptar acciones correctivas, si es que éstas son pertinentes'*.

En definitiva, un *cuadro de mando* o *tablero de control* es un instrumento que recoge de forma sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de acciones y el cumplimiento de objetivos de una Administración, con la finalidad de ser utilizada por el alto cargo, especialmente en la toma de decisiones. Y por tanto, es una herramienta de gestión orientado a facilitar la acción. Forma parte de un sistema de información corporativo y está concebido como un instrumento de pilotaje de la organización.

Un cuadro de mando pretende hacer un examen crítico de las actividades de un organismo que busca la respuesta a preguntas como:

- ¿Qué se está haciendo?.
- ¿Por qué se está haciendo?.
- ¿Por qué se está haciendo tal como se hace?.
- ¿Se podría hacer mejor?.
- ¿Cuánto cuesta lo que se está haciendo?.
- ¿Podría costar menos?.



Tener muy en cuenta este tipo de preguntas al diseñar el tablero nos puede ser muy útil para validar que el mismo esté orientado a controlar el cumplimiento de la misión y objetivos últimos de la organización.

Los cuadros de mando tienen diversas utilidades, de las cuales destacan:

- ❑ Mejora el proceso de toma de decisiones y facilita conseguir los resultados deseados.
- ❑ Sistematiza los controles de la organización.
- ❑ Facilita la comunicación:
 - En sentido ascendente: presentación de resultados, planteamiento de nuevas estrategias
 - En sentido descendente: comunicación de objetivos, acciones y delegación de funciones
- ❑ Induce procesos de planificación en aquellos casos en que ésta no esté suficientemente desarrollada.
- ❑ Facilita un conocimiento rápido y sintético de los aspectos esenciales de la organización y de su entorno: recursos disponibles, actores principales con los cuales se ha de relacionar, factores clave que conviene controlar, fuentes de información, tendencias de los factores clave y del entorno, etc.
- ❑ Sirve como instrumento de diálogo con los empleados, y también como instrumento de descentralización.

A efectos de medir la evolución en las áreas clave se deben identificar los **indicadores** más representativos en cada una de ellas de forma que reflejen la medición del desempeño en dicha área. Nótese que se habla de 'medición' y no de 'cuantificación' debido a que los indicadores pueden reflejar medidas cuantitativas de gran utilidad.

Un indicador es generalmente una variable o relación entre variables de tipo cuantitativo. La medida de los mismos a lo largo del tiempo, proporciona información relevante sobre la situación de una organización y su entorno, para así ayudar a tomar decisiones.

Los indicadores pueden ser de diferentes tipos, según sea la naturaleza de lo que se quiera medir. Así, existen indicadores de impacto (eficacia), de actuación, de recursos (economía y eficiencia), de entorno y de percepción (excelencia)

Los indicadores se completan con unos **estándares** – cuando es pertinente – que nos facilitan la interpretación. Un estándar es un valor de referencia para fijar objetivos con el que se compara el valor resultante de la medición de un indicador para interpretarlo y evaluarlo.

Los requisitos elementales que deben cumplir los indicadores son:

- factibilidad económica
- comparabilidad
- imputabilidad
- credibilidad
- aceptabilidad
- sostenibilidad



Finalmente, presentamos un esquema que proporciona una propuesta del proceso completo de estudio y diseño de cuadros de mando para las unidades directivas:

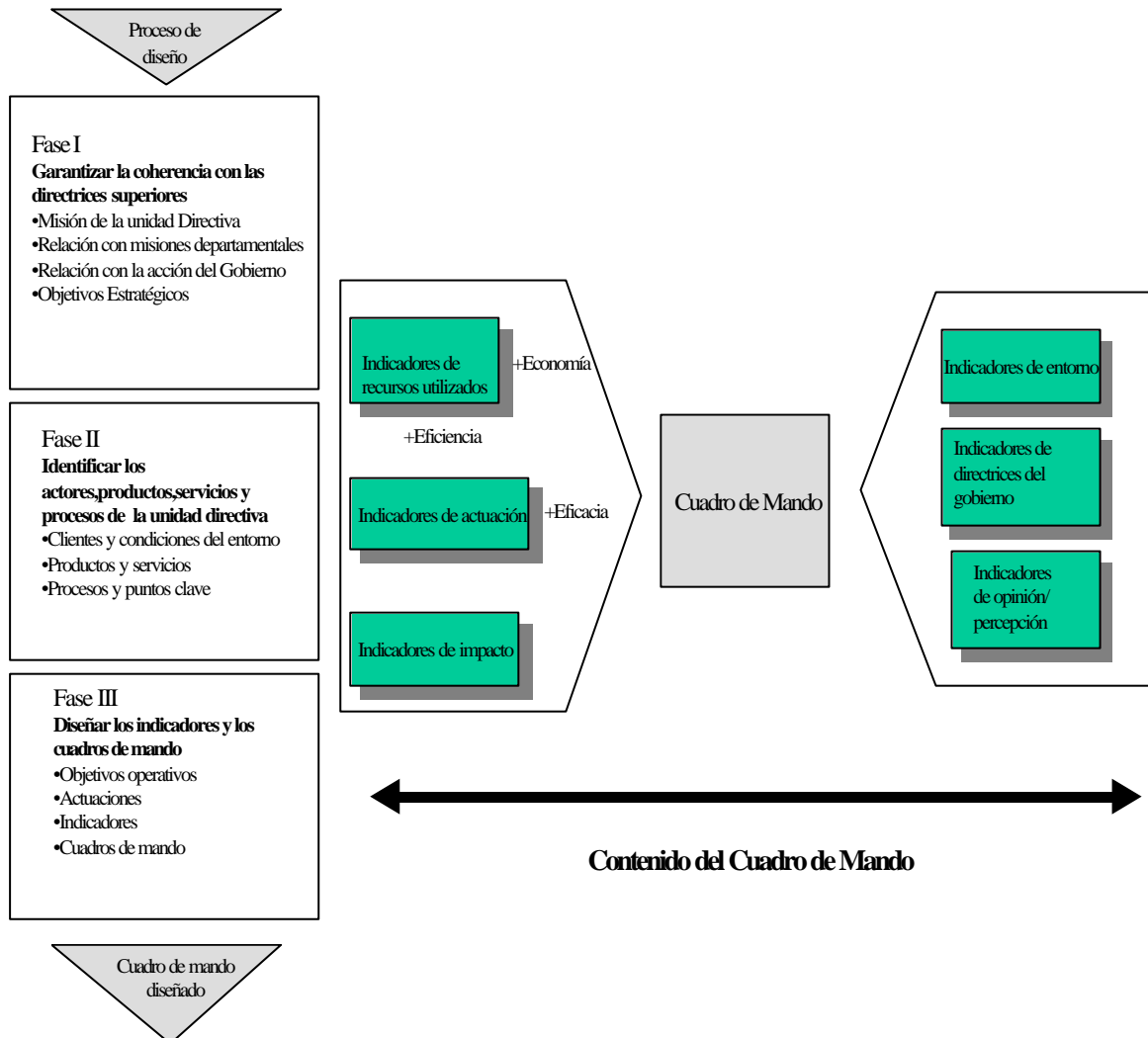


Figura 6. Proceso de estudio y diseño de cuadros de mando para unidades directivas.

7.2.2 Análisis comparativo y contraste de las políticas públicas. Benchmarking.

También es interesante para el político disponer de herramientas que le ayuden en la definición de objetivos estratégicos y le permitan hacer análisis comparativos de los resultados obtenidos con los de otras Administraciones.



Estamos frente a una época de transformación de la sociedad, de un cambio tecnológico, cultural e industrial que impacta directamente en todos los sectores y aspectos de la sociedad. Esta nueva situación induce al Gobierno de La Rioja a emprender una serie de actuaciones necesarias para adecuar las estructuras socioeconómicas de esta Comunidad a las nuevas necesidades y retos del futuro.

El *benchmarking* es un proceso en virtud del cual se identifican las mejores prácticas en un determinado proceso o actividad, se analizan y se incorporan a la operativa interna de la organización.

A modo de *benchmarking*, al Gobierno de La Rioja le interesa compararse a otras autonomías españolas mediante indicadores referenciales de una Administración a la otra.

Comparar y evaluar periódicamente su actuación respecto la de otras Administraciones u organizaciones le permitirá aprovechar el conocimiento que estas hayan podido adquirir, no cometiendo sus mismos errores e imitando las prácticas que les han llevado al éxito.

Dentro de la definición de *benchmarking* como proceso clave de gestión a aplicar en la organización para mejorar su posición encontramos varios elementos clave:

- *Competencia*, que incluye una organización admirada dentro o fuera del mismo sector.
- *Medición*, tanto del funcionamiento de las propias operaciones como de la *organización* punto de referencia que vamos a tomar como organización que posee las mejores cualidades en un campo determinado.
- *Representa mucho más que un Análisis de la Competencia*, examinándose no sólo lo que se produce sino cómo se produce, o una *Investigación de Mercado*, estudiando no sólo la aceptación de la organización en el sector sino las prácticas de grandes organizaciones que satisfacen las necesidades de sus clientes.
- *Satisfacción de los clientes*, entendiendo mejor sus necesidades al centrarnos en las mejores prácticas dentro del sector.
- *Apertura a nuevas ideas*, adoptando una perspectiva más amplia y comprendiendo que hay otras formas, y tal vez mejores, de realizar las cosas.
- *Mejora continua*: el *benchmarking* es un proceso continuo de gestión y auto-mejora.

Es importante tener en cuenta que tan necesario es realizar un *benchmarking* externo comparando nuestra organización a las demás, como un *benchamrking* interno utilizándonos a nosotros mismos como base de partida para compararnos con otros.

Un proyecto de *benchmarking* suele seguir las siguientes etapas: preparación (identificación del objeto del estudio y medición propia), descubrimiento de hechos (investigación sobre las mejores prácticas), desarrollo de acciones (incorporación de las mejores prácticas a la operativa propia) y monitorización y recalibración del proceso.

En esta línea el propósito que se persigue con esta iniciativa, es analizar y definir los objetivos estratégicos del Gobierno de La Rioja en cada una de las áreas en las que se descompone su actuación, y poderlos contrastar a través del análisis mediante la comparación con las experiencias de aplicación de políticas públicas en otro u otros estados o regiones con características socioculturales y/o geográficas similares a las de La Rioja.

El trabajo se desarrollaría a través de la organización de jornadas de contraste de las iniciativas analizando fórmulas, contenidos, riesgos, problemas y ventajas.

Dentro de los parámetros de análisis que se deben considerar están los siguientes:



- Problemática y situación parecida de base.
- Características socioculturales.
- Estructura socio-económica.
- Situación geográfica.
- Magnitudes similares.
- Capacidad legislativa.

Y sobre todo:

- Aplicaciones/actuaciones resueltas con éxito.

7.2.3 Información corporativa para el seguimiento de la Acción de Gobierno.

El político necesita evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos del Gobierno y también detectar y analizar las posibles desviaciones.

Para ello se propone la elaboración de un **Sistema de Información Corporativo** que proporcione a los directivos la información relativa a la actividad realizada por el Gobierno de La Rioja como soporte a la toma de sus decisiones.

En una sociedad altamente tecnificada como la contemporánea y con su gran nivel de complejidad, la información es el elemento básico para la correcta toma de decisiones. Es necesario permanecer atento y tener la capacidad de acceder al gigantesco volumen de información que se genera casi de forma continua. Y no basta tan solo con conocer esa información - o tener posibilidad de hacerlo -, sino que posteriormente será imprescindible un examen concienzudo, y su asimilación exacta. Solo así, el político, el gestor, el funcionario con altas responsabilidades, será capaz de poder tomar la decisión correcta, así como la política adecuada para la solución de los problemas.

En la línea de los EIS (*Executive Information System*), tan ampliamente implantados en la actualidad en el sector privado, un Sistema de Información Corporativo se configura como un sistema de sistemas. Es decir, debe contener información agregada, como resultado de la integración de información obtenida a partir de todos los sistemas de gestión y/o de información existentes en el Gobierno de La Rioja.

En la siguiente figura representamos gráficamente esta idea:



Figura 7. Sistema de información corporativo

Los objetivos principales al definir un sistema de este estilo deben ser:

- ❑ Suministrar una visión de la acción de Gobierno a partir de evidencias.
- ❑ Contrastar la voluntad con la acción real del Gobierno.
- ❑ Medir el grado de cumplimiento de los compromisos políticos a partir de las actuaciones realizadas.

Dada la ambición de este proyecto, también existe la posibilidad de plantear en dos fases el logro de los siguientes objetivos:

- ❑ Establecer **Sistema de Seguimiento de la Acción del Gobierno** que permita efectuar un seguimiento periódico de las acciones principales del Gobierno de La Rioja, basado en datos fiables y con la información suficiente sobre el estado y el grado de avance de los mismos.
- ❑ Integrar los siguientes sistemas informáticos que cubren las distintas áreas del Gobierno de La Rioja en un sistema global de información y gestión utilizando bases de datos secundarias para obtener información global, así como automatizar la base de datos de objetivos de gobierno. Los sistemas integrantes serían los sistemas actuales que relacionamos a continuación:
 - Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos (SGIP),
 - Sistema Informático de Contabilidad de la Administración Pública (SICAP),
 - Sistema de Atención al Ciudadano (SAC) y
 - Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN).

Así como los posibles futuros sistemas existentes como el anteriormente descrito Sistema de Seguimiento de la Acción del Gobierno.



Por una parte, el sistema global debería permitir materializar de alguna forma los compromisos políticos que se caracterizan por que:

- Especifican la voluntad política .
- Se extraen del Programa de Gobierno, reuniones parlamentarias, pactos de coalición,...
- Se adquieren dentro de una legislatura pero deben ser traspasables de legislatura a legislatura.
- Existen compromisos anidados; es decir, existen compromisos dentro del marco de un compromiso más genérico.
- Se materializan en un conjunto de actuaciones.
- Quedan definidos por una o más decisiones, un organismo responsable,...

El sistema debe proporcionar información filtrada y agregada de forma flexible, cómoda, y reutilizable. Con este objetivo deberá incluir un asistente de consultas que a partir de unos criterios de selección (territorio, descriptores temáticos, colectivos, fechas o periodos, planes o programas funcionales,...) permita obtener la información deseada, agrupada y estructurada según unos criterios de agregación.

Los usuarios finales del sistema serían organismos del estilo del Gabinete del Presidente, las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías, etc.

Los usuarios gestores de un sistema de estas características serían las Direcciones Generales gestoras de las distintas actuaciones como origen de la información, las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías como supervisores de la información, e incluso otros usuarios (Intervención General, Negociado de Seguimiento Presupuestario, ...).

