

5

INFORME  
ESPAÑA  
1 9 9 7

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69  
E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-05-3  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-10920-1998

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

**PARTE CUARTA: BIENESTAR**

## Capítulo IV

## CON ESTA ADMINISTRACIÓN, ¿PODREMOS SOSTENERNOS EN EUROPA? 269

I.	Tesis Interpretativas	271
	1.- Un país transformado, una Administración anquilosada	272
	2.- El nudo gordiano de nuestro proceso de integración europea	274
	3.- Frente al incrementalismo, estrategia: la «repolitización» de la Administración	276
	4.- Una nueva relación entre público y privado, entre centro y periferia	279
	5.- Sin redefinir responsabilidades no hay gestión pública	281
	6.- ¿Por dónde empezar?	283
II.	Red de los Fenómenos	285
	1.- Las grandes líneas de cambio en las Administraciones Públicas de los países más avanzados	285
	1.1.- Contexto económico y político de las actuales reformas administrativas	285
	1.2.- La «nueva gestión pública»	289
	2.- Modernización de la Administración española: mucha retórica y poco contenido	294
	2.1.- Cambio político y continuidad administrativa	295
	2.2.- En la Administración central: claridad en el diagnóstico, titubeos en su puesta en práctica	297
	2.3.- En las Administraciones autonómicas: los mismos problemas y la misma falta de resultados	312
	2.4.- En los Gobiernos locales: muchos cambios sin estrategia clara	316
	2.5.- Mala imagen pública de las Administraciones	318
	3.- En el reto de la integración europea, la modernización administrativa es necesaria	322
	3.1.- Algunos argumentos	323
	3.2.- De las élites administrativas a las organizaciones-red	326
	3.3.- La credibilidad del Estado en cuestión. Muchas tareas pendientes	331

## Capítulo IV

---

CON ESTA ADMINISTRACIÓN,  
¿PODREMOS SOSTENERNOS EN EUROPA?

Agradecemos a la Fundación BBV la financiación de este estudio.

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

Las sociedades contemporáneas han ido madurando y en su peregrinar han ido arrastrando una serie de tópicos que, en muchos casos, oscurecen o enturbian la realidad, hasta tal punto que se llega a considerar realidad lo que no deja de ser una mera transposición de viejos lugares comunes. Las Administraciones Públicas tienen hoy, en general, una imagen que no dista en exceso de las conocidas descripciones de Larra: funcionarios con manguitos, que malatienden a los sufridos administrados desde la distancia de sus ventanillas y que acaban sus prédicas con el consabido sonsonte: «vuelva usted mañana».

Como todo tópico, algo de eso subsiste hoy en las Administraciones Públicas de España y del resto de los países europeos. Pero pocos ciudadanos identificarían a las Administraciones Públicas con hospitales, servicios de transporte, universidades y escuelas, construcción de infraestructuras o promoción del comercio exterior. Sin embargo, si atendemos a su volumen de gasto y número de empleados públicos, las Administraciones Públicas contemporáneas son hoy mucho más organizaciones prestadoras de servicios que oficinas de tramitación de permisos.

Quizás por eso, la tesis de fondo de este capítulo es que la modernización y transformación de las Administraciones Públicas españolas no es sólo cuestión de transformar ventanillas en mostradores o manguitos en sonrisas y tarjetas identificadoras. Las Administraciones Públicas en cualquier país avanzado del mundo acostumbran a gestionar cerca de la mitad de su PIB, y su capacidad de dirección estratégica y de gestión de recursos adquiere una relevancia determinante para la capacidad de desarrollo y de competir de ese país en un mundo cada vez más intercomunicado e interdependiente. Si ese país, como ocurre con España, es uno de los protagonistas de primera fila de un proceso tan significativo como el que vivimos de integración económica y política en Europa, la modernización de sus Administraciones Públicas adquiere perfiles de prioridad absoluta.

Las Administraciones Públicas no son hoy una rémora que todo país ha de soportar. No pueden sólo caracterizarse como las protagonistas de unos «costes de transacción» inevitables en toda democracia avanzada. Las Administraciones Públicas constituyen hoy una de las infraestructuras imprescindibles que todo país que quiera mantener su capacidad de supervivencia en una Europa integrada, en ese entorno tremendamente globalizado en el que vivimos, ha de mantener en perfecto estado de conservación y de funcionamiento. Lo que está en juego no es alardear de haber modernizado de esta o de esa otra manera tal o cual procedimiento administrativo. Lo que está en juego es la propia credibilidad del Estado, su capacidad de cumplir con sus compromisos de servicio a la sociedad y a cada uno de sus ciudadanos.

Es en ese contexto en el que hemos de contemplar el contrato implícito entre sociedad, Administraciones y dirigentes políticos, asumiendo cada uno sus responsabilidades en la labor. No queremos entrar aquí en la polémica sobre cuál es el tamaño de Estado necesario o sobre si debería o no transformarse el Estado de Bienestar. Nuestra preocupación es previa, o si se quiere, paralela. Nos preocupamos por el mal funcionamiento de unas Administraciones que, sean cuales sean las tareas que la sociedad les encomiende en el futuro, no desarrollan su labor en la actualidad con las premisas de transparencia de coste, explicitación de resultados y delimitación de responsabilidades que serían exigibles.

## **1. Un país transformado, una Administración anquilosada**

Desde hace tiempo existe un notable consenso en España sobre dos temas aparentemente contradictorios: el país ha sufrido en estos últimos 20 años una transformación que no tiene apenas precedentes, y que ha puesto al país «patas arriba» acercándolo irremisiblemente a Europa; y, al mismo tiempo, todo ello se ha hecho sin que los aparatos administrativos de las instituciones públicas, tanto en su forma de hacer como en sus maneras burocráticas de operar, hayan cambiado apenas.

Resulta hoy día muy difícil referirse a una empresa, a una entidad o a una asociación que funcione con parámetros parecidos a aquellos con los que funcionaba 20 años antes. En muchos casos porque aquellas empresas fueron eliminadas del mercado debido precisamente a la apertura de mercados, la globalización económica y los requerimientos que las nuevas dimensiones de la competencia generaban. También han sido drásticos los cambios en las entidades y asociaciones, y si en ese sector fueron primero muy importantes las consecuencias de la democratización del país, cada vez más es la integración europea la que está provocando nuevos alineamientos, nuevas alianzas y nuevas estrategias.

Una primera aproximación al mundo de las Administraciones Públicas nos podría hacer pensar que también ahí se ha producido un cambio sustancial: nuevos ministerios, nuevas instituciones autonómicas con nuevos aparatos administrativos y con un importantísimo paquete de competencias para gestionar, nuevas leyes de organización y procedimiento administrativo. Todo ello apunta a que también en el campo de las Administraciones Públicas España no tiene nada que ver con lo que era 20 años atrás. Sin embargo, en este capítulo vamos a defender la tesis contraria: **las Administraciones Públicas no han cambiado ni mucho menos en la misma medida que lo ha hecho el resto del país en estos últimos 20 años.** Tesis que viene acompañada, encuesta *dixit*, de un juicio negativo que no sin ra-

zón mantiene la *vox populi* de este país: las Administraciones Públicas no funcionan como deberían hacerlo.

En las sociedades contemporáneas a los Gobiernos y a sus Administraciones se les exige de forma creciente una misma cosa: que sean capaces de contribuir a resolver los problemas colectivos, y que lo sean con todas las garantías de control y transparencia democrática exigibles en nuestras sociedades avanzadas. Ahí reside cada vez más la legitimidad de los poderes públicos. La sociedad reclama transparencia democrática y capacidad de satisfacer, directa o indirectamente, los deseos y las demandas de los ciudadanos, y ello plantea con una perspectiva distinta la fijación de las tareas de las Administraciones Públicas.

Hubo momentos históricos en los que las tareas que la sociedad encomendaba a los poderes públicos eran bien diferentes a las actuales. Existía la visión de que cuanto menos intervinieran esos poderes en la interacción social, tanto mejor. Los poderes públicos debían circunscribir su acción a los campos de la regulación, la inspección y la sanción. La sociedad miraba con desconfianza a unas Administraciones y a unos poderes que históricamente siempre habían abusado de sus prerrogativas. Se les imponía un estricto cumplimiento del principio de legalidad, una minuciosa reglamentación de sus actuaciones que impidiera cualquier discrecionalidad y se exigía a sus empleados o funcionarios que evitaran cualquier personalización de su labor, ya que de ahí podían nacer todos los vicios del clientelismo y la desigualdad.

Las sociedades de la posguerra, los Estados nacidos del antifascismo, construyeron unos regímenes de bienestar que, amparados en las bases ideológicas de la coalición socialdemócrata-democrristiana que dominó la escena política europea desde los años cuarenta hasta finales de los setenta, lograron mantener los principios liberales de organización política ampliando hasta límites desconocidos las posibilidades de intervención estatal. Es una historia bien conocida. España se incorporó tardíamente a esa corriente. Pero la concepción del «principio social» inspirador de tales regímenes de bienestar quedó plasmada en el artículo 9.2 de la Constitución: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...». Y de ahí nace un expansionismo de las actuaciones públicas que ha transformado radicalmente los equilibrios entre lo que durante siglos fue el campo de lo público y el campo de lo privado. Hospitales, escuelas o residencias de ancianos pasaron a ser responsabilidad pública, y con ello se funcionarizaron médicos, enfermeras, maestros o asistentes sociales. Las Administraciones Públicas ya no eran sólo expresión de ventanillas, funcionarios con manguitos, papeles y burocracia. Eran también, y funda-

mentalmente, si nos atenemos al volumen de personas y de recursos, grandes empresas de servicios.

Es en ese nuevo gran paquete de obligaciones que configuran los servicios de las Administraciones Públicas contemporáneas donde encontramos las raíces de su anquilosamiento. Nacidas para regular, inspeccionar, sancionar y tratar de forma despersonalizada a los ciudadanos, han acabado teniendo que atender a enfermos, niños, adolescentes, ancianos y parturientas. Y esos nuevos ciudadanos-clientes, que ya no «administrados», fueron exigiendo cada vez más un trato diferenciado y una atención personalizada. Sin embargo, lamentablemente, **las Administraciones han cambiado de objetivos pero no de procedimientos**. Las cautelas, las desconfianzas con las que antes exigían tasas, completaban expedientes o se relacionaban con los «administrados» las siguen utilizando hoy en buena medida para atender servicios públicos con ciudadanos que quieren sobre todo que se les resuelva su problema.

Muchas de las Administraciones europeas han sufridos duros y radicales procesos de transformación en estos últimos 15 años. La llamada «nueva gestión pública» ha sacudido en sus cimientos a Administraciones tan tradicionales y encorsetadas como la británica o la sueca. Y sus efectos se han dejado sentir con mayor o menor intensidad en Francia, Holanda o en la misma Alemania, que, en versión prusiana, sirvió de inspiración a Weber para construir su tipo ideal de burocracia.

En España se viene hablando de reforma administrativa desde hace mucho tiempo. No han faltado proyectos más o menos completos de transformación. Pero lo cierto es que el propio Felipe González mencionaba, al hacer balance de su gestión antes de las elecciones en las que dejó la Presidencia del Gobierno, que el único campo en el que aceptaba que no había logrado introducir reformas sustanciales era el de las Administraciones Públicas. España no tiene nada que ver con lo que era hace 20 años. Y también **nuestras Administraciones han cambiado su rostro**, sus mostradores y los entornos materiales de atención al ciudadano. Pero en lo referente a la estructura interna de funcionamiento, a los vicios burocráticos, a la insuficiente capacidad para contribuir a resolver los problemas colectivos y a la falta de atención a los ciudadanos para tratarlos como lo que son, los verdaderos clientes y copropietarios de esas Administraciones, en eso no han cambiado.

## **2. El nudo gordiano de nuestro proceso de integración europea**

Hemos mencionado ya que en la mayoría de los 15 países que hoy componen la Unión Europea los procesos de transformación de sus Administraciones Públicas se vienen sucediendo desde hace tiempo. A principios de

los años ochenta España todavía se preocupaba, y con razón, de apuntalar el tránsito de la dictadura franquista a una democracia perfectamente homologable con la del resto de países de su entorno, y lo hacía con un éxito y una rapidez aún envidiables. Mientras, en Europa se empezaban a sentir con fuerza los primeros embates de los grandes procesos de transformación tecnológica y globalización económica, y surgían los graves interrogantes sobre la sostenibilidad de las políticas de bienestar consolidadas desde la posguerra. Al mismo tiempo se cuestionaban los niveles de gasto público y, por ende, las Administraciones que de ellos dependían.

La Unión Europea se construyó desde una lógica que suponía radicar en Bruselas más un aparato de toma de decisiones que una gran estructura político-administrativa. En Bruselas se toman decisiones y son los Estados miembros los que deben realizar la labor de poner en práctica esa normativa. En la cúpula política de la Unión Europea, con su entramado de comités en los que se cruzan altos cargos de la *eurocracia*, altos cargos de los países y expertos, con la estructura de representación parlamentaria como testigo privilegiado, se toman decisiones, a veces tremendamente innovadoras para las tradiciones de algunos Estados. Luego son las Administraciones de cada Estado, en sus distintos niveles, quienes deben encargarse con mayor o menor diligencia de realizar la recepción de esas normas y de llevarlas a buen puerto; esto es, modificar la normativa estatal contradictoria con ellas y asegurar vía inspección y sanción los acuerdos comunitarios.

Si ese apresurado esquema responde a la realidad, no es en absoluto extraño que la construcción europea se apoye cada vez más en esas estructuras administrativas de cada Estado miembro, que deben asegurar que las decisiones de la Unión Europea no son «meros brindis al sol», meras declaraciones de buenas intenciones, sino normativa de obligado cumplimiento y, por tanto, capaz de modificar conductas y formas de comportamiento social. Poco a poco asistiremos a la consolidación de una tendencia que hoy ya es evidente: **los Estados que respondan con mayor diligencia y eficacia a la efectiva implementación de la normativa comunitaria serán aquellos que atesorarán una mayor fiabilidad y ofrecerán mayores certezas en los intercambios internacionales.** Y para ello es necesario construir unas Administraciones que renueven rutinas, modifiquen comportamientos, mantengan unas nuevas relaciones con el ámbito no público, sepan, en definitiva, trabajar en un entorno de gobierno multinivel. Un entorno en el que los ciudadanos con sus impuestos y con sus votos no son en modo alguno administrados menores de edad política, sino depositarios de la legitimidad y de la capacidad de control y de pedir cuentas a quienes se van percibiendo como meros depositarios transitorios de recursos y poderes.

Las Administraciones Públicas españolas han llegado con retraso a ese escenario. La prioridad una vez más fue política. Y ahí se abocaron es-

fuerzos, liderazgo y capacidades y estrategias de cambio. La forma en la que España se integró en Europa después de siglos de aislamiento fue modesta. Pero la época de las buenas noticias ha pasado. La integración económica y monetaria es un hecho. España entrará en la *primera velocidad* sin problemas. El esfuerzo de contención del gasto público, junto con la buena coyuntura económica, han contribuido a ello. Sin embargo, esa buena noticia no ha tenido efectos en la forma de funcionar de nuestras Administraciones. Y es ahora cuando el déficit de renovación de esas Administraciones puede empezar a «pasar factura».

Hasta ahora era posible jugar a *free rider* o polizón en el juego del cumplimiento de las normativas comunitarias, en la evaluación de los resultados e impactos de los fondos estructurales o en tantas otras cosas. Las amenazas de veto dejarán de ser decisivas. La falta de reciprocidad empezará a dejarse sentir. Aumentarán las resistencias de algunos países a dar dinero sin saber su destino. Y las ambigüedades o dudas sobre si se cumple o no, cuando lo que está en liza son criterios de competitividad, igualdad de oportunidades y limitaciones, y en definitiva un mismo cumplimiento de las reglas de juego, pueden ir deteriorando la credibilidad del país y su capacidad para aprovechar oportunidades y tener un margen de autonomía real en la nueva Europa. Como decía *The Economist* en uno de sus informes periódicos sobre España, la falta de modernización de las estructuras administrativas públicas será uno de los principales *handicaps* de España en una Unión Europea integrada y a pleno rendimiento.

### **3. Frente al incrementalismo, estrategia: la «repolitización» de la Administración**

El debate sobre los cometidos de las Administraciones Públicas en España constituye el telón de fondo de la situación de parálisis de las reformas administrativas. Existe la conciencia de que, por motivos de oportunidad política en muchos casos, las Administraciones Públicas han ido asumiendo tareas y obligaciones que no siempre estaban justificadas desde el punto de vista competencial y mucho menos desde el punto de vista económico. Los déficit acumulados en la sociedad española a finales de los setenta condujeron a un verdadero frenesí de inversiones públicas y de responsabilidades administrativas que, si bien estaban plenamente justificadas por el retraso histórico existente, quizás no lo estaban desde el punto de vista de la cantidad, distribución o necesidad objetiva.

La propia voluntad de legitimación política fue sirviendo de coartada para los distintos niveles administrativos en esa carrera. Hoy tenemos resuelta la cobertura universal de servicios sanitarios y educativos. Se han establecido pensiones no contributivas que, junto con las ya previstas, ga-

rantizan a todos los pensionistas un mínimo vital. Se mantienen las prestaciones por desempleo para un amplio colectivo de parados, primando la distribución de fondos sobre el control y verificación de la situación. El gasto en infraestructuras se ha mantenido en estos años a niveles muy altos, aprovechando el crecimiento del gasto público y los fondos comunitarios.

Hoy el problema es, en muchos casos, el solapamiento de ofertas y servicios, el mantenimiento de tantas instalaciones, la rentabilidad de espacios infrutilizados o la falta de calidad de sus prestaciones. Las Administraciones se lanzaron a hacer de todo y al mismo tiempo, y en la crisis del post-92 y en pleno ajuste pre-Maastricht, las **Administraciones Públicas** se han percatado de que la «etapa de oro» del gasto público ha pasado definitivamente y que han de ajustar ofertas y gastos.

Así, se han realizado catálogos de prestaciones sanitarias para poder «transparentar» lo que estaba siendo asumido por la sanidad pública en sus distintas Administraciones e instalaciones. Se está hablando de encontrar nuevos parámetros para definir las necesidades en enseñanza superior y seleccionar la creación de nuevos centros universitarios que eviten duplicidades e ineficiencias. Se menciona la necesidad de vincular subsidio de desempleo con trabajo social. O se analiza el alargamiento de la edad de jubilación, mientras se lanzan mensajes sobre las dificultades de mantener el sistema de pensiones tal y como está. Las comunidades autónomas o los municipios se preguntan si no han de establecer prioridades en su gasto social, o se cuestionan qué hacer con los centenares de centros cívicos, culturales o sociales ocupados por asociaciones de muy distinta representatividad y actividad.

Todo ello en un entorno y en una cultura política y administrativa poco propicia a valorar y cuantificar lo público como algo propio, pero que en cambio se siente profundamente estatista. Una forma de expresarlo sería: «La política y la Administración son actividades reservadas a profesionales y en las que yo poco puedo influir, pero sí puedo beneficiarme materialmente de su existencia»<sup>1</sup>. En España, la propia tradición autoritaria del país, que ha hegemonizado la vida política durante decenios, con breves lapsos (bienios, trienios o sexenios) de ruptura liberal, ha ido conduciendo a la población a una combinación de escepticismo y de dependencia en relación con unos poderes públicos acostumbrados a ejercer un poder sin cortapisas, pero habituados también a mantener activos determinados mecanismos de clientelismo. Las encuestas que periódicamente se realizan en varios países sobre el grado de independencia-dependencia de la población en relación con la actividad de los poderes públicos demuestran que Espa-

---

<sup>1</sup> Botella, J., «La cultura política en la España democrática», en Cotarelo, R. (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, CIS, Madrid, 1992, p. 121-136.

**Tabla 1 – Expectativas respecto a los poderes públicos. En porcentajes**

	España (1988)	Francia (1985)	Estados Unidos (1985)
El Estado es responsable de todos los ciudadanos, y debe ocuparse de todas aquellas personas que tienen problemas	75	44	26
Los ciudadanos son responsables de su propio bienestar, y deben ser ellos mismos quienes se hagan cargo de la situación cuando tengan problemas	23	49	74
NS/NC	2	7	0
Total	100	100	100

Fuente: Sondages BVA-Expansión; Sondeo de Demoscopia, *El País*, 16 de octubre de 1988.

ña continúa siendo un país fuertemente dependiente de sus Administraciones Públicas, de las que abomina y critica su funcionamiento, pero de las cuales espera que le resuelvan la mayor parte de sus problemas. En la tabla 1 puede apreciarse la considerable distancia que en este aspecto nos separa no sólo de un país de tradición liberal como es Estados Unidos, sino también de un país cercano y con una tradición estatista tan fuerte como Francia. Por otro lado, de los datos que se recogen en la tabla 2 se concluye que, a pesar de una relativa evolución, la sensación de dependencia continúa siendo muy predominante entre los ciudadanos de nuestro país.

Lo que queda claro es que, en la nueva situación económica y social y en la perspectiva de una creciente integración europea, el incrementalismo galopante que sirvió como solución permanente a la incapacidad de «tirios y troyanos» para definir prioridades y plantear estrategias de actuación de

**Tabla 2 – Opinión sobre quién es el responsable del bienestar de los ciudadanos. En porcentaje. 1994-1996**

	CIRES (mayo 1994)	Encuesta Bienestar-ONCE (noviembre 1996)
El Estado es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	55	55
El Estado sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	33	28
Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas	7	12
NS/NC	5	6

Fuente: Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Seara, L., *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Civitas. Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997.

las Administraciones Públicas españolas en estos casi 20 años, en absoluto sirve ya para «seguir tirando». Muy difícilmente las Administraciones Públicas españolas podrán recurrir a la simple solución de aumentar los recursos cuando la presión fiscal parece haber llegado a su techo, la globalización económica no permite opciones de aislamiento y proteccionismo y los procesos de integración europea estrecharán enormemente las posibilidades de generar déficit público.

El debate se centrará, por tanto, en determinar qué aspectos conviene regular y en cuáles es necesario que se produzca algún tipo de financiación pública. En otras palabras, será necesario establecer prioridades de gasto público y de regulación, y ello implica un debate ideológico sobre cuáles son las tareas de los poderes públicos en este final de siglo. En este contexto no nos puede extrañar que se aluda a la **repolitización** del debate sobre la gestión pública, refiriéndose así a la necesaria clarificación de objetivos y de tareas de las Administraciones Públicas. Y en esta tarea no pueden estar sólo los políticos. Deben abrir el debate a la sociedad, a los técnicos y gestores de cada servicio y de cada política. Pero, sin duda, los políticos tienen en ello un papel central, que pueden utilizar para regenerar la política en momentos de confusión y descrédito.

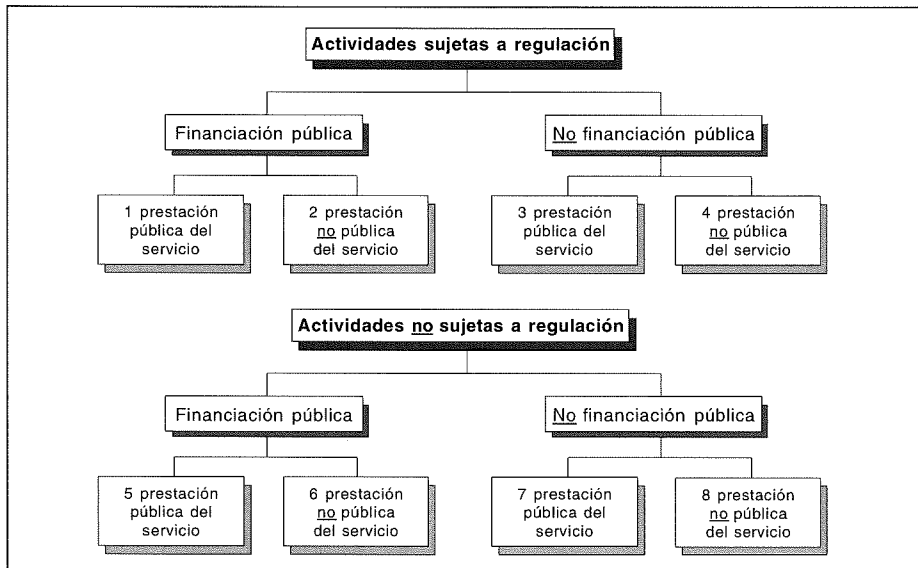
#### **4. Una nueva relación entre público y privado, entre centro y periferia**

La simple distinción público-privado no puede servir hoy como principal elemento de diferenciación ideológica o de distinción entre diversas opciones de actuación. Probablemente sería más adecuado, como acabamos de mencionar, situar la polémica en discutir primero qué aspectos (y con qué intensidad) deberían ser objeto de regulación y de financiación por parte de los poderes públicos y cuáles deberían simplemente dejarse al juego de carácter mercantil entre intereses económicos y sociales.

Otra cosa distinta es considerar quién debe ser el encargado de prestar ese servicio (regulado o no, financiado públicamente o no). La prestación del servicio puede darse también desde los poderes públicos (en el nivel de gobierno que se decida: central, autonómico o local), con un personal directamente dependiente de esos poderes, sea este personal funcionario o contratado, o puede darse desde el sector privado o desde entidades sin ánimo de lucro.

Fijémonos, por tanto, que si combinamos los tres elementos de distinción (cuadro 1), la panoplia de combinaciones nos da una cierta idea de lo complicado que resulta hablar de público y privado sin matiz alguno. Una actividad catalogada en la figura adjunta como del tipo 1, sería la única de

Cuadro 1 – Combinación de distinciones entre público y privado



las ocho descritas que podríamos calificar de pública-pública, mientras la catalogada con un 8 sería la puramente privada-privada. Entre esas dos situaciones, tenemos seis combinaciones distintas de regulación, financiación y prestación que nos dan mezclas diversas de público y privado.

Otro de los elementos en este debate público-privado es de carácter más ideológico. Se trataría, se dice, de retornar a niveles de intervencionismo menos asfixiantes, en los que la sociedad recuperase aliento, autonomía y, por tanto, más autorresponsabilidad, mayor madurez. Recordaremos que ése fue uno de los caballos de batalla a principios de los ochenta en algunos países anglosajones, en pleno apogeo de rearme neoliberal. En nuestro país sería extraordinariamente mixtificante pretender mimetizar ese esquema. En 1975 el gasto público del país con relación al PIB era la mitad del actual, y no por ello deberíamos considerar que lucía un espléndido sol liberal. No parece que exista una muy clara correlación entre capacidad de desarrollo de un país y grado de intervencionismo público. Tampoco resulta cierta la afirmación, si hemos de hacer caso a uno de los últimos informes de *The Economist*, de que a menor presencia de la política más y mejor desarrollo económico.

Aparecen cada día nuevas evidencias que relacionan la capacidad de mejorar el nivel de desarrollo de un país con temas como capital social, formación, cultura cívica..., y no parece que exista un nexo causal entre estos factores y el nivel de intervencionismo estatal o de los poderes públicos.

También en este punto el tema de fondo es otro. No es un problema de volumen de intervencionismo, es un problema de calidad del mismo. No tenemos un exceso de Estado en general, tenemos excesos y déficits en particular.

En nuestra historia reciente se asumió, sin más, que toda tarea bajo la responsabilidad de los poderes públicos tenían que asumirla las propias Administraciones, utilizando sus instrumentos tradicionales: el derecho administrativo y los funcionarios públicos. No hay tradición alguna en España de fuerzas políticas liberales o antiintervencionistas, o en todo caso son muy minoritarias. Las fuerzas conservadoras en España o han estado siempre ligadas a posiciones autoritarias que patrimonializaban el Estado, o bien en su evolución reciente a posiciones de democracia nunca han puesto en cuestión el protagonismo de unas Administraciones Públicas que en buena parte les nutren de afiliación y *expertise*.

Han sido la propia práctica administrativa y la dinamización social las que han empezado a plantear, en unas zonas geográficas más que en otras, temas como diferenciación entre responsabilidad y prestación en servicios públicos, colaboración o cogestión de servicios con ONGs, cofinanciación de servicios, etc.

Tampoco se han planteado hasta fechas muy recientes los temas de colaboración entre Administraciones para evitar duplicidades y solapamientos en la prestación de servicios. Se empieza a hablar de «Administración única» por parte de algunas comunidades autónomas, buscando fórmulas de ejecución de políticas similares a las vigentes en Alemania, o se utiliza la fórmula de subsidiariedad para referirse a la necesidad de que las Administraciones locales asuman aquellos servicios más ligados al territorio. Pero es evidente que si los grandes beneficiarios de la descentralización política en España han sido las autonomías, los grandes perjudicados han sido los gobiernos locales, que apenas si han cambiado su posición relativa en la distribución del gasto público en España desde 1980 hasta hoy. Es evidente que en el futuro iremos asistiendo a una redistribución de tareas y ámbitos de responsabilidad, esta vez no tanto entre Estado y comunidades autónomas, sino entre éstas y los municipios. Y probablemente educación y servicios personales serán dos de las primeras cuestiones que se pondrán en el candelero, aunque la distinta evolución del desarrollo autonómico en España no permita hablar de tendencias uniformes.

## **5. Sin redefinir responsabilidades no hay gestión pública**

Quien diga, a estas alturas del siglo XX, que, por definición, todo lo que está en contacto con el sector público está mal gestionado o que sólo pri-

vatizando se consigue eficiencia, demuestra, por ser moderados en el juicio, un nivel de desinformación notable. El debate sobre el grado de eficiencia de una y otra forma de intervención es y ha sido inagotable, y en el balance final no ha habido vencedores ni vencidos claros. Como siempre, la «cosa va por barrios»: sectores de intervención, tradiciones culturales, tipología y gravedad de los problemas... Es, como mínimo, difícil hacer las cuentas. Las universidades privadas pueden ser más eficientes en la relación coste-nivel de formación obtenido, pero acostumbran a descuidar notablemente la investigación o no la incorporan a sus costes. Con los hospitales privados ocurre lo mismo. Y en general se constata que hay una inveterada costumbre de las empresas a intentar ocupar los espacios de negocio más claros –la «crema» del sistema– dejando al sector público los casos más difíciles, las titulaciones más costosas o, por poner el ejemplo de las llamadas cárceles privadas, los prisioneros más peligrosos.

Lo que sí está muy demostrado, en cambio, es que al sector público le conviene introducir de forma mucho más clara criterios de competencia y mecanismos de evaluación que delimiten con nitidez responsabilidades y, consecuentemente, permitan diferenciar buenos y malos rendimientos. Para el sector público resulta nefasta la cultura de la indiferenciación, en la que lo único que cuenta es la antigüedad, o la cultura de la ignorancia y del desprecio en relación con los costes de lo que se produce, aduciendo que lo importante es salvaguardar los valores que justifican la acción pública, pero sin saber tampoco si se consigue o no lo que se pretende. Muchas veces la incapacidad de unos y la resistencia de otros han conducido a que se busquen fórmulas de «huida» de las estructuras administrativas más tradicionales, lo que demuestra, más que búsqueda de eficiencia, sensación de impotencia, que acaba produciendo en muchos casos simplemente duplicaciones o enquistamiento de posiciones de privilegio.

En los servicios públicos se debería ser más ambicioso en la construcción de indicadores de coste y de eficacia que permitieran aprender de errores y mejorar la calidad conjunta de cada servicio. Desde posiciones de defensa de las políticas de bienestar que han caracterizado la Europa de la posguerra y la España de la democracia, podría señalarse que uno de los peligros que existen es que sectores de clases medias, descontentos o no suficientemente convencidos con las prestaciones de los servicios públicos, acudan a proveedores privados y acaben por pensar que están pagando dos veces por el mismo servicio. Por ejemplo, una vez a través de sus impuestos, lo que les da derecho al acceso a un centro educativo público –posibilidad que no utilizan– y otra por medio de las cuotas que pagan en el centro privado al que llevan a sus hijos. Este fenómeno, si se generaliza y adquiere cuerpo, puede dar lugar a movimientos ya existentes en algún país, denominados de *opting out*, que van despojando a los servicios públicos de aliados socialmente influyentes, y que pueden acabar caracterizan-

do a los servicios públicos como aquellos sólo útiles para los que no tienen otra opción.

La forma de evitar estas tendencias es luchar por aumentar la calidad y, por tanto, la competitividad de los servicios públicos. Y ello se puede lograr con mayores dosis de información sobre costes y resultados, creando incentivos distintos según sea la situación de cada servicio, buscando fórmulas de flexibilidad para responder mejor a demandas cada vez más diferenciadas, etc. Puede parecer contradictorio, pero, sin duda, **defiende mejor los servicios públicos aquel que sostiene que deben cambiar, reducir rigideces, aceptar el contraste de coste y de resultados entre servicios públicos y servicios concertados y privados**, que aquel que afirma defenderlos buñquerizándose en la defensa a ultranza de estatutos y prerrogativas; a no ser que con ello defienda posiciones de ventaja individual o corporativa.

## **6. ¿Por dónde empezar?**

No se trata de sacar conclusiones unívocas después de tratar temas de tal calibre y en tan poco espacio. Pero sí podemos postular el rechazo de un debate entre lo público y lo privado si se nos presenta como una mera cuestión técnica, analítica, despojada de incrustaciones ideológicas. No caigamos tampoco en la descalificación burda y obsoleta de aquel que no es capaz de entender que defender hoy las políticas de bienestar no consiste en mantener por principio y sin grietas que todo ha de ser público. Aceptemos simplemente una realidad que nos obliga a vincular el futuro del Estado de Bienestar a una concepción pluralista y flexible con relación a los proveedores y gestores de los servicios públicos.

Los servicios públicos en sentido amplio –aquellos regulados y financiados con fondos públicos– y los servicios públicos en sentido estricto –aquellos que, además de estar regulados y financiados con fondos públicos, cuentan con personal que depende directamente de los poderes públicos– no pueden quedar al margen de la renovación exigible a todo el sector público, para evitar que acaben siendo considerados unas meras formas públicas de beneficencia. Los poderes públicos deben preservar los valores que inspiran la regulación y la financiación de esos servicios, evitando discriminaciones, abusos y desviaciones de objetivos. Y también los profesionales de las Administraciones Públicas deben evitar la deslegitimación de las mismas, liderando la flexibilización y la adaptación de esas Administraciones a las nuevas necesidades cívicas. Ésas no son tareas de unos cuantos, sino de todos. Y es necesaria la implicación y la recuperación por parte de la sociedad de sus obligaciones y sus responsabilidades. Con esos principios se puede discutir todo, mejorando eficiencia, calidad y ca-

pacidad de elección de unos y otros. Pero, sobre todo, no bajemos la guardia y ante cada medida que se nos plantee preguntémonos siempre quién gana y quién pierde. Preguntémonos, en definitiva, qué política hay detrás de cada decisión.

Hemos de aceptar que **la tarea no es sencilla**, aun cuando la rotundidad de los argumentos pueda hacernos creer lo contrario. No es sencilla porque los políticos han tenido hasta ahora pocos incentivos para hacer más transparentes, en costes y resultados, las Administraciones, ya que ello les podía dejar más en evidencia ante el escrutinio público. Y tampoco lo es debido a que en España tenemos poca tradición de control y exigencia ciudadana ante la actuación de las Administraciones Públicas. Pero, escepticismos al margen, las **palancas de cambio** pueden venir tanto desde la **presión exterior** (integración europea: exigencia de controles, de comparación de costes, de evaluación de usos de fondos), como desde la propia **presión interna o ciudadana** (comparación entre Administraciones, uso de impuestos, exigencia de transparencia), todo ello en un contexto de difícil continuismo de la lógica incrementalista, que obligará a mostrar más evidencias para justificar políticas y programas.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

### 1. Las grandes líneas de cambio en las Administraciones Públicas de los países más avanzados

La reforma de las Administraciones Públicas irrumpió en las agendas políticas de los países desarrollados a principios de los años ochenta. Lo que había sido un simple instrumento para la puesta en práctica de las políticas del Estado liberal primero y del Estado de Bienestar después, se fue convirtiendo en objeto de polémica. Los políticos empezaron a ver que la estructura y funcionamiento de las Administraciones Públicas no eran neutrales con relación a los resultados que obtenían. El «modelo burocrático», que había sido con Weber símbolo de modernidad y expresión de los nuevos límites al poder absoluto, comenzaba a estar bajo sospecha. Se tenía la impresión de que la actuación de las Administraciones Públicas resultaba más ineficaz e ineficiente que la de aquellos entes del sector privado que realizaban actividades comparables. Y todo ello repercutía en la insatisfacción de una ciudadanía cada vez más informada y exigente.

#### 1.1 Contexto económico y político de las actuales reformas administrativas

La variable que parece más plausible para explicar esta tendencia internacional de reforma de las Administraciones Públicas es la dificultad creciente para desarrollar las capacidades de gobierno en sus actuales ámbitos de intervención. Y la economía tiene en ello una gran parte de culpa (cuadro 2). El primer referente es la recesión económica y la crisis fiscal, que en el ámbito nacional supone un incremento de la deuda y el déficit públicos, desequilibrios fiscales y un gasto público expansivo. Al mismo

Cuadro 2 – Cambio de modelo: variables explicativas e impactos

CAMBIOS EN EL ENTORNO	CRISIS DEL MODELO BUROCRÁTICO Y KEYNESIANO	
	Impacto sobre la dimensión sustantiva	Impacto sobre la dimensión operativa o de gestión
Caída de las tasas de crecimiento	Crisis fiscal del Estado	Crisis fiscal del Estado
Transformación del modelo productivo	Erosión de la capacidad reguladora del modelo keynesiano	Colapso de las rigideces burocráticas
Fragmentación de la estructura social	Nuevos actores y nuevas demandas colectivas	Colapso del monopolio burocrático

tiempo, la internacionalización de la producción y de los flujos financieros y la globalización de la competencia han creado un escenario complejo de interdependencias sectoriales y de incertidumbre que dificulta una intervención gubernamental eficiente y eficaz. No es, pues, extraño que se vaya produciendo un declive en la confianza de la ciudadanía en la actuación de la Administración en particular y del sector público en general.

Se afirma que el sector público no puede mantenerse aislado de las presiones de la economía, tanto por su impacto en el funcionamiento de ésta (gasto público sobre el PIB, intervención en el sector privado), como por la necesidad de replantearse su forma burocrática de hacer con relación a los objetivos de crecimiento económico sostenible, empleo y bienestar social. La burocracia no sirve, ni por su forma de hacer interna ni por las relaciones externas que plantea.

Entre las *características internas* destacan:

- La centralización estructural y funcional.
- La excesiva normativización.
- La lógica garantista basada más en el proceso que en el resultado.
- La consiguiente dificultad para evaluar sus actuaciones con criterios de eficiencia y efectividad.

Entre las *características externas* se incluyen:

— La regulación excesiva que afecta a las estructuras de coste y a la productividad del sector privado y restringe la flexibilidad necesaria para ser competitivo en el mercado internacional.

— La deuda pública creciente y unos desequilibrios fiscales exacerbados por la recesión económica, con sus implicaciones para los tipos de interés, la inversión y la creación de puestos de trabajo.

— La dificultad para adaptarse a una evolución demográfica, económica y social que ha llevado a expectativas crecientes de la ciudadanía frente a una presión fiscal que no parece ofrecer salidas.

No es, por tanto, extraño que los diversos procesos de reforma de las Administraciones Públicas y del sector público se hayan orientado a sus estructuras, su funcionamiento y a su propia cultura organizativa. La confluencia de estas líneas de cambio ha sido calificada de «modelo posburocrático», «nuevo gerencialismo», «nueva gestión pública», «nuevo paradigma», expresiones todas ellas que se refieren tanto a un discurso como a un conjunto de reformas que tienen por objeto el sector público.

Entre sus principales elementos destacan:

— El énfasis en los resultados y en la capacidad de respuesta a los ciudadanos.

— La insistencia en la eficiencia, que conduce a buscar situaciones de competitividad entre organismos del sector.

— La búsqueda de alternativas a la regulación y la provisión pública, con mecanismos de contratación externa, privatización o reducción del número de funcionarios.

— La creación de contextos de gestión más descentralizados, más cercanos al punto de contacto con los usuarios.

— La delegación de capacidad de decisión a los gestores, lo que implica controles *ex-post* (auditorías posteriores a la ejecución del gasto) o mecanismos contractuales.

— El refuerzo de las capacidades estratégicas de los órganos centrales; mayor preocupación por «timonear» que por «remar»<sup>2</sup>.

En el cuadro 3 hemos recogido, a modo de resumen, las características principales de los paradigmas burocrático y posburocrático, a los que nos hemos referido en los párrafos anteriores.

Los países pioneros en abordar durante los años ochenta estas reformas que posteriormente dieron en llamarse «nueva gestión pública» fueron economías de mercado pequeñas y relativamente vulnerables a los factores económicos mencionados. En concreto, fueron Suecia y Dinamarca, gobernados ambos por un partido socialdemócrata hegemónico, y Nueva Zelanda y Australia, con gobiernos laboristas. Estos países experimentaron durante los años setenta un declive en su competitividad internacional y crecientes déficit fiscales que provocaron un aumento importante de la deuda pública y de la deuda externa. Junto con el Reino Unido, con un gobierno conservador y una situación económicamente débil, estos países iniciaron en los ochenta unos procesos de reforma de sus sectores públicos respectivos en la línea apuntada. Ello los convierte en el reflejo de lo que

**Cuadro 3 – Los paradigmas burocrático y posburocrático**

Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Interés público</li> <li>– Eficiencia</li> <li>– Administración</li> <li>– Control</li> <li>– Funciones, autoridad y estructura especificadas</li> <li>– Justificación de costes</li> <li>– Responsabilidad impuesta</li> <li>– Reglas y procedimientos</li> <li>– Sistemas administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valor de los resultados para los ciudadanos</li> <li>– Calidad y valor</li> <li>– Producción</li> <li>– Adhesión a las normas</li> <li>– Identificación misiones, servicios y resultados</li> <li>– Valor de la prestación</li> <li>– Construir responsabilidad y atender recursos humanos</li> <li>– Entender las normas, comprometerse con los problemas e innovar</li> <li>– Introducir el mercado, la elección, los valores, los incentivos, la evaluación y la acción colectiva</li> </ul>

**Fuente:** Brugué, Q., *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, 1996, p. 50.

<sup>2</sup> Véase OCDE, *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*, París, 1995.

deberán afrontar otras economías que por su tamaño y estructura pudieron amortiguar y retardar los efectos de la crisis durante dicha década.

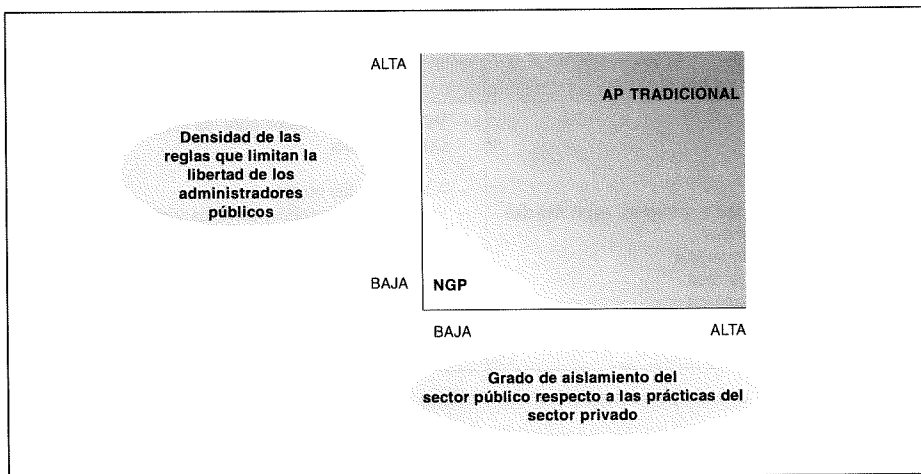
A pesar de que pueda parecer que el debate de reforma estaba centrado en aspectos más bien de gestión, no dejaron de abordarse cuestiones más sustantivas. Así, se planteó el tema de la reforma en un contexto más general de redefinición de los límites del Estado o del sector público, se cuestionó la eficiencia general de las Administraciones y se puso en duda si eran los poderes públicos los más indicados para asumir el protagonismo en la provisión de los servicios públicos. En definitiva, por debajo de un problema aparentemente técnico, se desarrolló un debate más político en el que cada reforma planteada obligaba a pensar quién ganaba y quién perdía, qué opción ideológica se estaba defendiendo.

Lo cierto es que en muchos de estos países se tenía la percepción de que:

1. El sistema de funcionariado de carrera, o burocracia de Estado, interfería en exceso en la gestión del Estado.
2. La forma de organización estaba restringiendo la capacidad del centro político-estratégico de liderar la gestión gubernamental.
3. La gestión en el Gobierno se preocupaba excesivamente por la adhesión estricta a normas y procedimientos, lo que conducía a patologías burocráticas (cuadro 4).

En este sentido, se argumenta que la «nueva gestión pública» trata de recuperar algunos aspectos característicos de aquellos sistemas parlamentarios que cuentan con fuerte liderazgo del primer ministro:

**Cuadro 4 – De la Administración Pública (AP) tradicional a la Nueva Gestión Pública (NGP)**



- a) Reafirmar el control político sobre el aparato del Estado.
- b) Reconfigurar el equilibrio de poder dentro del consejo de ministros para promover una mayor dirección estratégica y disciplina en la gestión de las políticas.
- c) Delegar responsabilidad sobre la gestión para buscar una mejora en la actuación y en la capacidad de respuesta de la Administración (definir centros de responsabilidad).

Esto explica, según algunos autores, que el fracaso de las reformas, en los casos en que se ha dado, haya sido consecuencia de la falta de compromiso ministerial con tales reformas y de un liderazgo político persistente que apoyase los procesos de cambio.

## 1.2 La «nueva gestión pública»

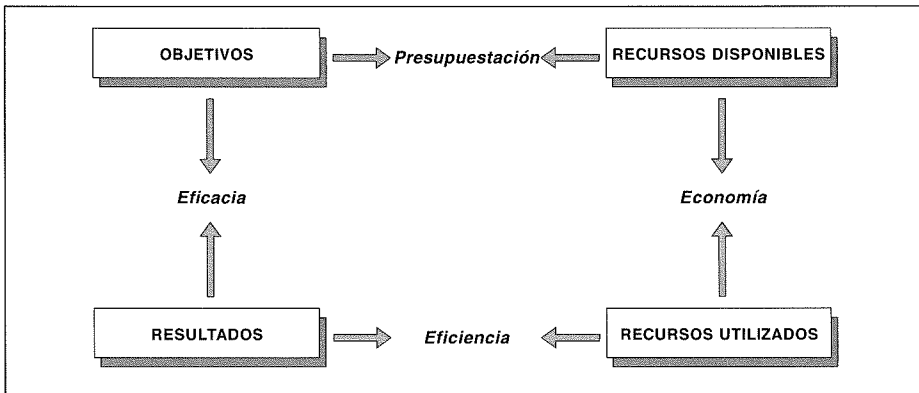
Durante el final de los años setenta y la primera mitad de los ochenta las medidas a las que los países pioneros recurrieron estaban relacionadas básicamente con la contención del coste, con la búsqueda de una mayor economía y un incremento de la eficiencia. Se ensayaron líneas o medidas de incentivación, se avanzó, por otro lado, en reformas de estructura y de gestión, estableciendo sistemas de competición entre instituciones públicas o entre éstas y proveedores privados, y se reorientaron esas instituciones hacia la calidad de los servicios públicos, a través de una cultura de servicio al ciudadano, con garantías claras y mecanismos de resarcimiento.

Como es bien sabido, las organizaciones acostumbran a medir su gestión examinando sus 3 Es, es decir sus parámetros de **economía, eficiencia y eficacia**. A pesar de que esas formas de medir las capacidades de gestión se consideran relativamente insuficientes en momentos de gran incertidumbre<sup>3</sup>, lo cierto es que las 3 Es estuvieron muy presentes en las líneas maestras seguidas por los países que hemos agrupado bajo el epígrafe «nueva gestión pública». Si lo que relaciona objetivos y recursos disponibles constituye el objeto de todo proceso presupuestario, la relación entre recursos disponibles y recursos finalmente utilizados nos daría la clave de gestión económica; la relación entre recursos utilizados y resultados centraría el análisis de eficiencia y, finalmente, la relación entre resultados y objetivos nos aportaría datos sobre el grado de eficacia conseguida (cuadro 5).

---

<sup>3</sup> Véase al respecto el artículo de Zapico, E. y Mayne, J., «Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 3, 1995, p. 43-54, en el que proponen, siguiendo a Les Metcalfe, el uso complementario de lo que llaman las 3 Ds: diagnóstico-diseño-desarrollo.

Cuadro 5 - Economía, eficiencia, eficacia: las 3 Es



En este sentido, muchos países, de cuyas experiencias daremos cuenta, iniciaron sus reformas y cambios centrándose en la economía y eficiencia y fueron desplazando sus preocupaciones hacia la eficacia y hacia mejores diseños de presupuestación.

### El énfasis en la eficiencia

Países como Australia, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Canadá desarrollaron a lo largo de los ochenta la gestión financiera (*performance budgeting*), que consistía en establecer las asignaciones presupuestarias en función de medidas de actividad –objetivos específicos requeridos– y delegar autoridad sobre la gestión del presupuesto a los gestores.

El principal objetivo de la gestión presupuestaria era cambiar la cultura y estilo de gestión haciendo que los gestores rindiesen cuentas de los costes y resultados y que adoptasen una actitud más activa en la asignación de sus recursos a objetivos más productivos. Los problemas que se derivaron de la puesta en práctica de la gestión presupuestaria se referían a la definición de indicadores e índices de actividad, o al hecho de que dichos índices se centraban más en resultados que en impactos (adecuación a objetivos). Todo ello enmarcado, además, por las resistencias que partían de los ministerios de finanzas correspondientes, temerosos de que ese proceso de descentralización de responsabilidades de gestión condujera a redistribuciones de poder, aunque ello se revistiera de temor a incrementos incontrolados del gasto.

Un ejemplo de estas reformas es la Iniciativa de Gestión Financiera (*Financial Management Initiative* –FMI–), iniciada en 1982 en el Reino Unido bajo el mandato de Margaret Thatcher. La FMI pretendía fortalecer una línea de gestión que permitiese la rendición de cuentas de las políticas desarrolladas. Los principios básicos de la FMI eran:

— Conseguir que los gestores a todos los niveles tuvieran una visión clara de los objetivos, unos medios para evaluar y, donde fuera posible, midiesen los resultados y la actuación en relación con tales objetivos.

— Responsabilidad sobre la gestión de los recursos, incluyendo un análisis de los resultados obtenidos y una evaluación de la relación entre coste y valor añadido conseguido (*value for money*).

— Información sobre los costes y formación y asesoramiento de expertos para facilitar el ejercicio efectivo de tales responsabilidades.

En 1984, el gobierno laborista de Australia puso también en marcha un Programa de Mejora de la Gestión Financiera (*Financial Management Improvement Program* –FMIP–), que tenía objetivos similares, aunque daba más poderes a los gestores en la dirección e incentivo de sus recursos humanos. El gobierno neozelandés, también laborista, introdujo en 1989 medidas análogas a través de la Ley de Finanzas Públicas (*Public Finance Act*). En ella se establecía que las asignaciones presupuestarias debían corresponderse con la actividad de los departamentos, a la vez que se permitía que el Parlamento controlase el grado de utilización de los recursos y su relación con objetivos, a través de procedimientos administrativos más simplificados, informes mensuales de actividad y una auditoría externa anual.

### **Los cambios de estructura y de gestión. Los cuasi-mercados**

Los resultados en términos de eficiencia y economía que estas reformas produjeron no resolvieron los problemas a los que el sector público y la economía de cada país se enfrentaban. Así, en la segunda mitad de los ochenta y la primera mitad de los noventa, el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia han llevado a cabo reformas estructurales de reorganización, con fuertes procesos de desagregación y creación de agencias (entes dotados de autonomía, con clara delimitación de responsabilidades de gestión sobre un servicio o producto), que han supuesto cambios profundos en la cultura y funcionamiento del sector público.

Estos Estados han intentado consolidar la autoridad en el Gobierno para contrarrestar la fragmentación del poder existente, tratando de asegurar la adhesión a prioridades estratégicas, sobre todo por lo que respecta a la contención del gasto. Al mismo tiempo, han promovido la separación de responsabilidades políticas y de gestión, delegando autoridad a departamentos y agencias operativas, con el propósito de reducir las rigideces y encorsetamientos de la gestión productiva y poder requerir a los funcionarios públicos que gestionen sus actividades de una manera más económica, eficiente y eficaz.

En el Reino Unido, la iniciativa *Next Steps* (1988) supuso la separación de responsabilidades sobre formulación e implementación de políticas entre el ministerio y las agencias ejecutivas. De esta forma, la política y las

decisiones estratégicas son función de los servicios centrales del departamento, mientras que éstos se reestructuran mediante la creación de agencias para la gestión de las tareas ejecutivas. Es decir, los departamentos muestran una estructura divisional en la que las agencias se consideran como negocios gestionados separadamente. Así, los contratos de actividad («documentos marco») se acuerdan entre los servicios centrales de los departamentos (ministro) y el jefe ejecutivo de cada agencia (que tiene un contrato por cinco años), y la discrecionalidad para la gestión depende de ese acuerdo.

En Nueva Zelanda, la Ley de Empresas Propiedad del Estado (*State-Owned Enterprises Act*) de 1986 reestructuró las actividades comerciales que hasta entonces formaban parte de los departamentos y se las asignó a empresas propiedad del Estado, con claros objetivos comerciales. La dirección empresarial y los estándares de actividad se acordaban anualmente entre ministros y gestores. Las reformas en Nueva Zelanda tomaron nuevo empuje en 1988, cuando la Ley del Sector Estatal (*State Sector Act*) redefinió la relación entre los ministros y el jefe permanente del departamento y aplicó regulaciones de mercado laboral similares para los empleados del sector público y del privado. Los jefes o directores generales de cada departamento perdieron su permanencia vitalicia en el puesto y se convirtieron en «jefes ejecutivos» con contrato de cinco años, con plena autoridad sobre sus presupuestos y con responsabilidad sobre los resultados obtenidos por su departamento. Los ministros, por su parte, pasaron a ser responsables de los impactos conseguidos por las políticas que dirigían.

En Australia, en cambio, se ha rechazado la idea de separar las responsabilidades de política y gestión. La delegación se ha alcanzado a través de un sistema integrado de gestión y presupuestación por programas, cuyo objetivo es que los funcionarios se sientan también responsables de los impactos de los programas que administran, a pesar de que ellos sólo tienen que rendir cuentas de los aspectos sobre los que tienen control.

Lo cierto es que esa separación de responsabilidades y estructuras llevada a cabo en ciertos países ha creado problemas en lo que se refiere a la rendición de cuentas o a la coordinación entre agencias y ministerio. Se ha producido también una cierta erosión del sistema de función pública en cuanto a selección, formación, condiciones laborales y valores y cultura del servicio público.

En el caso de Francia se han creado «centros de responsabilidad» o de «rendición de cuentas», que se establecen a través de un proceso de negociación con el ministerio correspondiente, a fin de conseguir una mayor autonomía de gestión de recursos por parte de los responsables de los centros.

Hay que destacar, asimismo, que Suecia cuenta con una larga tradición de separación entre los ministerios –de tamaño reducido y responsables únicamente de la formulación de políticas y provisión de recursos– y las agencias, encargadas de la provisión de servicios, las cuales cuentan con una autonomía de gestión protegida por ley.

En el caso del Reino Unido se ha dado un paso más allá de las reestructuraciones organizativas internas al nivel de departamento para entrar en las reorganizaciones estructurales de los sistemas y redes de provisión de servicios públicos. Así, para comprobar el grado de eficacia de los servicios públicos se han utilizado mecanismos de mercado y se han establecido mecanismos competitivos en sanidad, educación y seguridad ciudadana. En general, se supone que la provisión de bienes públicos será más eficiente si unidades cuasi-independientes son obligadas a competir en un contexto de cuasi-mercado.

### **La calidad de los servicios públicos**

Sin haber dado este paso, diversos países han coincidido en adoptar desde principios de los años noventa una de las iniciativas que menos oposición ha provocado y que se centra en el componente más recientemente incorporado a la «nueva gestión pública»: la calidad en la prestación de los servicios públicos. Esta orientación al consumidor se preocupa de manera primordial por la calidad y marca un énfasis diferente en las tendencias de reforma del sector público iniciadas a principios de los años ochenta. A pesar de los diferentes criterios para definir, premiar y promover la calidad en los servicios públicos en diferentes países como el Reino Unido, Francia, Alemania o Canadá, el objetivo de la calidad se ha encauzado a través de mecanismos genéricamente denominados «cartas de servicios públicos», que pueden ser generales o de un sector o ámbito de actividad específico. Estos documentos pretenden ser la base para lograr una mayor información y transparencia acerca de los niveles de calidad alcanzados por determinados servicios públicos, según criterios establecidos, y acerca del compromiso por parte de los mismos de mejorarlos. Esto supone mecanismos de información y consulta a los ciudadanos y de resarcimiento en caso de incumplimiento: devolución del precio del billete en transportes o de las entradas en servicios....

La orientación al consumidor enfatizada en los años noventa se ha hecho operativa también a través de la aproximación al ciudadano y la mejora de la accesibilidad a los servicios con mecanismos como el de la «ventanilla única», puesto en marcha por los Gobiernos locales en Alemania, Reino Unido y Holanda y por el Gobierno central italiano. Normalmente, estas medidas han ido acompañadas de una simplificación y racionalización de procedimientos administrativos, tanto internos a la organización como externos, es decir, aquellos en los que hay co-producción del servicio

por parte del ciudadano: procedimientos en los que se requiere la intervención del ciudadano, por ejemplo, para cumplimentar formularios con datos suyos de los que habitualmente dispone la Administración.

Finalmente, en algunos casos, la orientación al consumidor se ha desarrollado dando a éste la capacidad de escoger. Los ciudadanos, provistos de *vouchers* o cheques, pueden elegir quién les va a prestar el servicio entre los distintos proveedores públicos y privados a su disposición. Este sistema se utiliza en educación, sanidad y bienestar en Suecia, en educación en Holanda y en servicios municipales en diversos países. La orientación al consumidor basada en la capacidad de elección por parte de éste –vía colocación de acciones en empresas eficientes– está también presente en las privatizaciones de servicios públicos (producción/generación y distribución de electricidad, gas, agua) y de sistemas de telecomunicaciones, proceso iniciado a mediados de los ochenta en diversos países europeos.

Partiendo de este contexto, y constatando que el caso de España no suele aparecer en los estudios comparativos sobre estas experiencias de reforma, cabe preguntarse: ¿cuáles han sido las presiones a las que las Administraciones españolas han debido responder en las dos últimas décadas?; ¿hasta qué punto la modernización o reforma de las Administraciones Públicas ha sido un objetivo para los distintos gobernantes?; ¿se han producido reformas? ¿van en la línea hasta ahora señalada en otros países?

## **2. Modernización de la Administración española: mucha retórica y poco contenido**

Tras la transición democrática y durante la década de los ochenta las Administraciones españolas han seguido un rápido proceso de expansión relacionado, en parte, con el desarrollo de políticas sociales propias del Estado de Bienestar y, en parte, con el proceso de descentralización política y administrativa. Sin embargo, el incremento de efectivos, estructuras y presupuestos se mantuvo en el modelo burocrático que se había consolidado en España a finales de los cincuenta e inicios de los sesenta. Y ello se producía cuando en muchos de los países europeos ése era ya un modelo cuestionado y en el que se introducían cambios más o menos profundos.

Si bien en la segunda mitad de los ochenta se plantearon propuestas de profunda transformación de las Administraciones, en línea con las reformas puestas en marcha en otros países, e incluso se iniciaron algunas tímidas experiencias de cambio, ni unas ni otras tuvieron la suficiente fuerza ni el suficiente liderazgo político para abordar una modernización de la Administración equiparable a la que estaba ocurriendo en otros países. No es, pues, extraño que mayoritariamente los españoles consideren el funcio-

namiento de la Administración como uno de los aspectos en que menos se han notado los cambios producidos en el país en los últimos años<sup>4</sup>.

## *2.1 Cambio político y continuidad administrativa*

Como es bien sabido, la transición política española como «reforma pactada» tuvo su expresión normativa más relevante en la aprobación de la Constitución de 1978, con la consiguiente creación de las instituciones propias de un sistema político democrático de régimen parlamentario. El reconocimiento del pluralismo político se materializó además en la descentralización del Estado en 17 comunidades autónomas con competencias legislativas y ejecutivas. Esta descentralización se diseñó como un proceso abierto y gradual basado en la distribución competencial conjuntamente establecida por la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas. Este proceso implicaba la creación en cada comunidad de sus respectivos órganos de representación política (Parlamento, Consejo Ejecutivo y Presidente de la comunidad) y de su propia Administración Pública. Estas nuevas Administraciones coexistirían en su jurisdicción con la Administración periférica del Estado, con las Administraciones provinciales y con las Administraciones municipales.

En definitiva, la transición política tuvo como correlato el despliegue de un complejo «mapa administrativo» que, sin embargo, no se vio afectado ni en el ámbito central ni en el ámbito autonómico por una «reforma» equiparable a la acaecida en el ámbito de las instituciones políticas. Durante todo este período, el crecimiento del gasto público total y del gasto social, así como el incremento del personal al servicio de las Administraciones Públicas (tabla 3), indican una progresión hacia los niveles alcanzados en el resto de los países europeos. A pesar de la mayor diversidad de funciones que realiza la Administración Pública y de su mayor relevancia como agente económico que se desprende de estos datos, las formas de gestión aplicadas continuaron siendo las propias de un modelo garantista de Administración Pública.

Durante los primeros años de democracia y con la vista puesta en la entrada en la Comunidad Europea, existía un amplio consenso sobre la necesidad de reducir la distancia que nos separaba de los países de nuestro entorno más inmediato. En este sentido, el ámbito de las políticas sociales adquirió una especial relevancia, sobre todo en lo que se refiere a la universalización de la sanidad y la enseñanza públicas, las pensiones, el subsidio de desempleo y las acciones contra la pobreza y la marginación. Igual-

---

<sup>4</sup> Véase el apartado 2.5, dedicado a la percepción ciudadana sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas en España.

**Tabla 3 – Gasto público y personal al servicio de las Administraciones Públicas en España. 1970-1996**

	1970	1975	1980	1996
% del gasto público total sobre el PIB	23,03	26,07	33,76	45,88
% del gasto público por niveles de Administración				
Gobierno central	92	91	90	58
Gobiernos autonómicos	–	–	–	29
Gobiernos locales	8	9	10	13
Personal al servicio de las Administraciones Públicas				
Gobierno central	–	–	1.500.000	1.200.000
Gobiernos autonómicos	–	–	–	620.000
Gobiernos locales	–	–	300.000	400.000
Total	–	–	1.800.000	2.200.000

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio para las Administraciones Públicas; Valle, V., «La Hacienda pública de la democracia española. Principales rasgos», *Papeles de Economía Española*, n. 68, Madrid, 1996; y BBV, *Informe Económico 96*, Bilbao, 1997.

mente, la inversión en infraestructuras, transportes y vías de comunicación adquirió prioridad.

Sin embargo, en primer lugar, ese incremento notabilísimo de la intervención de los poderes públicos no puso nunca en duda si las estructuras administrativas y sus mecanismos de funcionamiento eran los más adecuados para afrontar el, por así denominarlo, nuevo «catálogo de productos» de las Administraciones Públicas españolas. Dicho de otra manera: se aceleraba tremendamente la transformación de España en un Estado de Bienestar más o menos comparable a los de su entorno europeo y ello se hacía sin cuestionarse la adaptación entre esas nuevas tareas y los instrumentos administrativos pensados para otros objetivos y para otras necesidades.

En segundo lugar, ese gran crecimiento del gasto público fue ajeno al debate ya iniciado en los países más desarrollados sobre la viabilidad del modelo de bienestar y se produjo sin que existiera una delimitación clara del contenido y los límites de la responsabilidad «social» del Estado.

Y en tercer lugar, tampoco se discutió el papel de los poderes públicos en la prestación directa de los servicios que se universalizaban o se ampliaban. Una vez más, el debate iniciado en otros países europeos sobre la distinción entre contratador público y proveedor público, privado o sin ánimo de lucro no estuvo presente en los más de 10 años en que el gasto público aumentó sin cesar y con porcentajes de incremento que deberíamos calificar, como mínimo, de muy significativos.

Todo ello en un contexto en el que tanto los que deciden en los asuntos públicos (los políticos) como los gestores (los funcionarios) disponían de

muy pocos instrumentos para saber si obtenían los resultados que buscaban, si existían formas más eficientes para lograrlos o si el gasto en ciertas partidas era excesivo en relación con lo que se obtenía. En efecto, si recordamos lo visto en el cuadro 5 acerca de las llamadas 3 Es (economía, eficiencia y eficacia), nuestras Administraciones se han preocupado tradicionalmente por la relación recursos disponibles-recursos utilizados, marginando hasta extremos inauditos los aspectos de eficiencia y eficacia. Y lo han venido haciendo desde una lógica de control de legalidad contable (examen previo de disponibilidad presupuestaria para autorizar el gasto, examen posterior al gasto de los documentos contables que certifiquen que los recursos se han gastado según estaba previsto), sin una preocupación relevante respecto a medios alternativos más eficientes para desarrollar la labor a realizar. La misma lógica de discusión presupuestaria, al relegar el debate sobre la relación objetivos-resultados, ha ido incentivando el agotamiento de los recursos asignados a cada gestor, para así situarse mejor en el debate presupuestario siguiente, ya que se teme un castigo –en forma de reducción presupuestaria– si no se han gastado todos los recursos de que se disponía al inicio del ejercicio.

Esa forma de funcionar ya resulta relativamente disfuncional en una Administración que realice pocos servicios, pero se complica extraordinariamente si esa Administración va asumiendo servicios que son vitales para la buena marcha de la sociedad. Y se complica aún más si en un cierto momento se pretende redistribuir recursos, jerarquizar de otra manera los objetivos o comparar costes, ya que se carece de los más elementales indicadores.

Ésa era la situación. Repasemos ahora las principales propuestas de cambio realizadas en cada nivel administrativo (central, autonómico y local) y las principales transformaciones producidas en materia de modernización administrativa.

## *2.2 En la Administración central: claridad en el diagnóstico, titubeos en su puesta en práctica*

En el nivel central, la prioridad de la reforma institucional y el profundo proceso de descentralización política estuvieron acompañados de una abundante actividad legislativa. Pero la magnitud de este cambio político dejó poco lugar a una reforma del aparato administrativo. De hecho, hasta 1984 no podemos reseñar transformación relevante alguna en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública. La reforma de la Administración no era en absoluto un tema significativo de debate y no es, por tanto, extraño que las Administraciones autonómicas, que se iban creando desde 1980, reprodujeran sus principales características.

## **Función pública: cambios normativos y participación sindical**

En 1984 se promulgó la Ley sobre Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. Esta ley se circunscribió al personal funcionario, sin mayores pretensiones respecto a una reforma global de la Administración que abarcase un cambio organizativo y de sistemas de gestión, aunque se creaba una estructura de puestos de trabajo que no acababa de cuadrar con la anterior y aún vigente de cuerpos. En 1987 se promulgó la Ley sobre los Órganos de Representación, sobre la Definición de las Condiciones Laborales y sobre la Participación del Personal al Servicio de la Administración Pública. Esta ley implicaba el reconocimiento de los derechos sindicales de los funcionarios y de la modalidad de participación y negociación de las condiciones de trabajo y salariales. Posteriormente, en 1990, se promulgó una ley sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo que atribuía básicamente a CC.OO y a UGT el protagonismo de las relaciones sindicales.

En un principio, la validez de la ley de 1984 fue duramente criticada tanto desde un punto de vista técnico como de viabilidad en su implementación<sup>5</sup>. Entrados los noventa, el balance que podemos hacer del impacto de esta y las sucesivas leyes aprobadas es, siendo benévolo, más bien discreto. Los diversos controles sobre la gestión de recursos humanos han supuesto una complicación añadida a unos procesos administrativos que ya se consideraban burocratizados en exceso. La movilidad funcional ha respondido a menudo a incrementos retributivos que no estaban relacionados con una mayor dedicación o capacidad profesional, lo que, según diversos autores, ha generado una descapitalización o pérdida de valor del factor trabajo en los servicios públicos. La introducción de los sistemas de incentivos no ha repercutido en una relación transparente entre productividad y retribución de los empleados públicos debido a que se ha generalizado el uso de incrementos lineales (es decir, basados en la aplicación de un mismo porcentaje de aumento para todos los afectados, al margen de su posición y de su rendimiento) para evitar posibles conflictos en torno a la objetividad de los criterios utilizados en la diferenciación salarial.

En general se tendió a la funcionarización de los empleados laborales en los grupos de menor titulación y a su casi desaparición en los superiores. No se modificó significativamente el sistema de acceso al grupo A (titulados superiores) y se mantuvo la reserva de puestos en las relaciones de puestos de trabajo para ciertos cuerpos funcionariales.

En realidad, los sindicatos de clase no han jugado un papel relevante en la definición de estos procesos de modernización. Aspectos o proyectos

---

<sup>5</sup> Véase Nieto, A., «La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta», *Administración y Autonomía*, n. 2, 1986, p. 15-27; y Baena del Alcázar, M., *La organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1985.

como la reestructuración de la Administración en función de premisas gerencialistas, los sistemas de control y responsabilidad de los gestores, la reordenación de la Administración periférica, el papel de los cuerpos y de las relaciones de puestos de trabajo, la reordenación del sector público (empresas, organismos autónomos) o el sistema de acceso fueron definidos al margen de la intervención sindical. Su participación ha sido relegada a temas concretos como, por ejemplo, la protección de las condiciones laborales del personal al servicio de las Administraciones, la participación en las comisiones de selección del personal laboral o el procedimiento disciplinario.

### **El diagnóstico y las propuestas de modernización**

Tras unos años de relativa bonanza económica (1985-1988), se plantea por primera vez una propuesta de reforma global de la Administración Pública. La iniciativa surge del Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) en 1988, siendo ministro Joaquín Almunia, con una serie de estudios en los que se basó el documento *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, publicado en 1990. Con el objetivo de conseguir una gestión pública más eficaz, flexible y autónoma, este estudio proponía la separación entre los ámbitos político y administrativo y la estructuración de la prestación de servicios públicos en unidades que definió como «módulos administrativos».

En 1990, el documento del MAP *La modernización del Estado: los servicios comunes* desarrolló los aspectos organizativos y de funcionamiento de las unidades que prestarían servicios comunes a los «módulos administrativos» en que se estructurarían los servicios finalistas de la Administración. Sin embargo, las propuestas de ambos documentos son genéricas y no hacen referencia a las unidades concretas en que debieran implementarse, ni incluyen propuestas respecto a la necesidad de modificar consecuentemente los procedimientos de gestión económico-financiera del gasto público, como elaboración de presupuestos, control o sistemas de información<sup>6</sup>.

Ambos documentos implicaban, en su concepción, una clara superación de la tradición «legalista» (garantista, procedimental) en que se basaba el modelo de Administración Pública existente, al mismo tiempo que entroncaba con el inicio de reformas en este mismo sentido en diversos países de la OCDE. El documento *Reflexiones...* partía de la «constatación del funcionamiento insatisfactorio de la Administración del Estado en su conjunto», y de la consiguiente necesidad de llevar a cabo las reformas necesarias

---

<sup>6</sup> Véase Ruiz-Huerta, J. y Giménez, A., *Estructura institucional y gestión del gasto público en algunos países de la OCDE*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

para afrontar «con garantías razonables de éxito» los retos a que ha de responder<sup>7</sup>.

En este sentido, se identificaron tres retos principales:

1. *La plena integración en las comunidades europeas*, lo que planteaba exigencias como una coordinación eficaz para la negociación de las normas comunitarias y para su implementación bien por el Estado bien por las comunidades autónomas, así como las modificaciones pertinentes de la estructura y funcionamiento de los aparatos administrativos para adecuarse a actuaciones conjuntas con otros Estados miembros.

2. *El proceso de descentralización político-administrativa*, que, según el documento, requería redimensionar las competencias y estructuras administrativas de la Administración del Estado.

3. *La expansión y diversificación de las funciones, bienes producidos y servicios prestados por la Administración*, que reclamaban una estructura y funcionamiento que, basados en nuevas técnicas de gestión, pudieran responder a tal diversidad y complejidad con eficacia y eficiencia<sup>8</sup>.

Según el documento, la estrategia de modernización que trate de afrontar estos retos ha de basarse en tres exigencias centrales:

1. *La separación del ámbito de decisión política del de actuación administrativa.*

2. *La redefinición integral del papel de la Administración.*

3. *El desarrollo de una nueva cultura administrativa*, que sin cuestionar el principio garantista de legalidad pueda al mismo tiempo incorporar criterios de eficacia, eficiencia y orientación al servicio al «cliente», ya sea interno (una unidad administrativa) o externo (un colectivo o un individuo).

**Las líneas de modernización** que este documento planteaba, y que a continuación resumimos, se referían a los ámbitos de organización, criterios de funcionamiento y procedimientos de actuación y recursos humanos<sup>9</sup>.

En cuanto a la organización, los principales problemas identificados son los siguientes:

1. La Administración española ha ido desarrollándose a partir de la superposición de numerosas *decisiones coyunturales más relacionadas con*

---

<sup>7</sup> Véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, 1990, p. 17.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 17-18.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 19-24.

*cambios políticos que con necesidades de la propia actividad administrativa*<sup>10</sup>.

2. Existe una *centralización excesiva de los servicios comunes* de la Administración del Estado (personal, programación, control, sistemas de información), los cuales, por estar sujetos a procesos de decisión demasiado complejos y a objetivos generales en exceso, responden a su propia lógica interna en lugar de orientarse a servir a las organizaciones que de hecho son sus «clientes»<sup>11</sup>.

3. *Las organizaciones públicas son excesivamente rígidas*, lo que dificulta cualquier cambio y, por ende, su adaptación a las exigencias de la diversificación de sus competencias. Un caso relevante es el de la indiferenciación entre departamento ministerial y unidad administrativa, es decir, entre la responsabilidad política y la administrativa o de gestión<sup>12</sup>.

4. La *dificultad de coordinación* no es sólo interadministrativa –entre Administración del Estado y Administraciones autonómicas–, sino también intraadministrativa –entre los órganos centrales y los periféricos de la propia Administración del Estado–.

Este diagnóstico ha llevado a afirmar: «En general [...] no existe en la práctica una estructura que se ocupe de los aspectos organizativos. La Administración Pública, pensada desde una lógica jurídica de definición jerárquica y de competencia, sometida a criterios políticos y obligada a adaptarse a presiones de todo tipo, ha renunciado a una política organizativa propiamente dicha, manteniendo así una estructura formal que habiendo nacido de una situación excepcional ha devenido cotidiana»<sup>13</sup>.

En cambio, las propuestas contenidas en estos documentos elaborados por el MAP se basaban en el rediseño flexible de estructuras y procesos en función siempre de unos objetivos específicos a conseguir por las organizaciones en cuestión.

---

<sup>10</sup> Véase Serrano, T., «Discurso de apertura», en *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas*, INAP, Madrid, 1991.

<sup>11</sup> Véase Eguiagaray, J., «Introducción», *La modernización de la Administración del Estado: Los servicios comunes*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 17.

<sup>12</sup> Otro ejemplo de divergencia entre la definición formal de una estructura organizativa y las competencias que desempeña es la existencia de una unidad definida formalmente como *staff* pero que en la práctica opera con responsabilidades de gestión directa. Las disfuncionalidades que se derivan en estos casos repercuten en la dificultad de clarificar responsabilidades políticas y de gestión (Martín Acebes, A., «La organización administrativa», en *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas*, INAP, Madrid, 1991, p. 66).

<sup>13</sup> Subirats, J., «La modernizzazione della Pubblica Amministrazione in Spagna», en VV.AA., *Riformare la Pubblica Amministrazione*, Fondazione Giovanni Agnelli, Turín, 1995, p. 360.

La principal propuesta organizativa en este sentido fue la estructuración de la Administración en «módulos» (o agencias). Éstos se definieron como estructuras organizativas con autonomía funcional y de gestión de los recursos necesarios para ejecutar los programas que se les asignan. La delimitación estructural de cada módulo debe adecuarse al área funcional y de actividad de la que es responsable, respecto a la cual tiene objetivos claros y específicos que cumplir. Esta autonomía de gestión y esta definición de responsabilidades iría acompañada de una separación respecto al ámbito de decisión política. Sin embargo, cada módulo dependería de un órgano de dirección política y de una unidad que controlaría los resultados y la legalidad de su gestión *a posteriori*.

La segunda línea de actuación contemplada en estos documentos son los **criterios de funcionamiento y procedimientos de actuación**. En este ámbito, el concepto clave fue «gestión por objetivos», definido como un proceso participativo en el que las diversas unidades administrativas determinan sus objetivos y procesos, como base tanto para la introducción de un sistema de indicadores para el control de la gestión como para una clara asunción de responsabilidades.

A este respecto, el MAP, a través de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP), elaboró una metodología propia en orden a:

— Integrar los objetivos políticos generales de los departamentos con los específicos de los diferentes módulos dependientes a través de un sistema de planificación.

— Diseñar un sistema flexible de dirección y gestión que permita adaptar tales objetivos y los programas en vías de ejecución a los cambios que se consideren oportunos.

— Favorecer la motivación del personal mediante la participación en el proceso de planificación y la asunción de responsabilidades.

Se proponía, en definitiva, cambiar el proceso de elaboración, implementación y control de la gestión de proyectos, para conseguir una mejor coordinación entre objetivos, recursos y autonomía de gestión dentro de una lógica de control por resultados. Todo ello representaba un profundo cambio respecto al sistema de control existente, *ex-ante* y de carácter marcadamente legalista, sistema que provoca la desresponsabilización de los funcionarios, la falta de integración del control de gestión en el proceso y la inexistencia de objetivos claros y evaluables. Frente a esta situación, el nuevo modelo de control de gestión pretendía conjugar la autonomía de gestión con el cumplimiento del principio de legalidad y de los objetivos de eficiencia y economía en la prestación de servicios.

El tercer ámbito de reflexión y propuestas se centraba en el área de los recursos humanos. El informe constataba la inexistencia de una gestión

eficiente de recursos humanos en la Administración. Era evidente que las reformas de 1984 y 1987 habían producido resultados desiguales. Persistía la dificultad para armonizar elementos como el sistema de cuerpos y el de puestos de trabajo, lo que repercutía en una desagregación interna del colectivo funcional y producía efectos disfuncionales sobre aspectos como la movilidad.

Los problemas que se señalaban como más relevantes eran los siguientes:

1. Existe una *identificación entre el uniformismo del régimen de personal y la racionalidad del sistema* que resulta disfuncional en la complejidad y diferenciación internas propias de la Administración Pública de nuestros días.

2. Se produce una *excesiva centralización de competencias* de gestión de recursos humanos en departamentos horizontales (Ministerio para las Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda) en relación con los sectoriales, lo que impide adaptarse a la complejidad mencionada.

3. Las relaciones de puestos de trabajo como instrumentos de gestión de recursos humanos *carecen del apoyo de medios precisos para identificar necesidades de personal* y programar su provisión y formación continuada<sup>14</sup>.

A la hora de abordar estos problemas, se determinaron dos áreas principales en las que la gestión debía concentrarse: por un lado, los problemas que surgen de la relación entre la Administración y el mercado exterior de trabajo, es decir, en la captación (selección y acceso) y retención (carrera y retribución) de los recursos humanos necesarios para el sector público; por otro lado, los problemas que surgen de la gestión del propio mercado interno de los recursos humanos de la Administración, es decir, la asignación y distribución de efectivos según las necesidades (sistemas de provisión y formación).

En este sentido, las propuestas de modernización que planteaba el documento *Reflexiones...*, incluían:

1. La necesidad de sustituir el principio general de régimen estatutario único por un doble criterio que compaginase elementos comunes básicos para todo el personal y la diferenciación de regímenes estatutarios según colectivos específicos.

2. La utilización de instrumentos de gestión como las relaciones de puestos de trabajo, descripciones y perfiles profesionales, áreas de actividad para relacionar el sistema de cuerpos y el sistema de puestos, tecnologías de la información.

---

<sup>14</sup> Véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *op. cit.*, p. 103-106.

3. La desconcentración de la gestión de recursos humanos hacia los departamentos sectoriales y la gerencialización de los responsables de los módulos para esta competencia.

4. La adopción de un enfoque estratégico, de apoyo técnico y asesoramiento por parte de los actuales servicios comunes de personal, basado en un adecuado sistema de información<sup>15</sup>.

La mayoría de estas propuestas quedaron en discurso. A mediados de los noventa, todavía existe consenso a la hora de identificar los principales problemas que siguen lastrando el modelo de gestión de recursos humanos vigente en la Administración Pública: no se han desarrollado competencias directivas; la gestión del personal sigue excesivamente centralizada; los responsables de unidades administrativas se desentienden de la gestión de recursos humanos; los mecanismos de planificación, racionalización y reasignación no han mejorado su funcionamiento; existen disfunciones en el diseño de carreras, con un peso excesivo del componente técnico profesional; no hay una relación entre el desempeño en el puesto de trabajo y la retribución y promoción; la rigidez de ciertos procedimientos (provisión de puestos, remoción, corrección disciplinaria) complica la gestión<sup>16</sup>.

### **Del diagnóstico a la acción. Un balance muy pobre**

A partir de la elaboración del documento *Reflexiones...*, el Ministerio inició un conjunto de acciones tendentes, por un lado, a ampliar la base de consenso entre directivos y funcionarios y, por otro, a ejemplificar en la medida de lo posible sus alternativas de cambio. La idea era iniciar el cambio no de forma radical o abriendo muchos frentes al mismo tiempo, sino a través del consenso y de la selectividad de las acciones, construyendo, así se decía, «sobre el éxito».

1. *Un estudio Delphi*. Las propuestas de reforma contenidas en *Reflexiones...* y documentos subsiguientes de finales de los ochenta fueron la base de discusión y debate tanto dentro de los propios ministerios como entre éstos y diferentes actores colectivos (sindicatos), representantes del personal al servicio de la Administración. Al mismo tiempo, se llevó a cabo un estudio Delphi entre personas clave dentro del aparato administrativo del Estado<sup>17</sup> con el doble objetivo de recoger con cierta sistematicidad sus percepciones sobre los problemas de gestión con que se encontraban y pro-

<sup>15</sup> Véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *op. cit.*, p. 107 y ss.

<sup>16</sup> Véase Longo, F., «Reforma del empleo público: tótem y tabú», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 2, 1995, p. 10.

<sup>17</sup> Los expertos miembros de la Administración a quienes se envió el cuestionario fueron 86 directores generales, 53 secretarios generales y 174 subdirectores generales, y el porcentaje de respuestas sobrepasó el 85%, repartido homogéneamente entre los diferentes departamentos ministeriales.

mover su participación en la creación de consenso para las reformas a debate. De hecho, este estudio mostró la existencia de un alto nivel de acuerdo sobre la necesidad de abordar la modernización de la Administración Pública española. En concreto, el orden de prioridades detectado por el estudio fue: la formación de directivos, la reforma de los procesos de programación, la reforma de la gestión financiera y el control, la adopción de nuevas tecnologías y el desarrollo de una nueva cultura administrativa<sup>18</sup>.

2. *Las inspecciones operativas de servicios.* Paralelamente, se iniciaron las inspecciones operativas de servicios dirigidas desde la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP). Este organismo había sido creado en 1986 con la función de promover la simplificación de los procesos y métodos del trabajo administrativo y la normalización y racionalización de la gestión burocrática. Partiendo de la experiencia de la consultoría privada, se pretendía que la IGSAP jugase un papel intermedio entre el control de gestión y la consulta sobre procesos con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la unidad o departamento en cuestión y de obtener una evaluación del mismo. Para evitar que estas inspecciones operativas de servicios fuesen percibidas como controles externos adicionales se estableció que la petición para su realización debía surgir de los propios departamentos o unidades que así lo desearan y que éstos participasen activamente como miembros del equipo de trabajo en todo el proceso de diagnóstico de los principales problemas con que se enfrentaban en la gestión cotidiana.

Esta metodología se realizó en 40 inspecciones llevadas a cabo entre 1987 y 1989 en diversos departamentos. Las conclusiones más frecuentes de los informes realizados incluían la necesidad de informatizar procesos, reducir la documentación requerida, eliminar documentos del circuito administrativo, desconcentrar en favor de órganos periféricos en contacto directo con los ciudadanos, mejorar la comunicación con los ciudadanos, reducir los tiempos de tramitación, hacer modificaciones organizativas y mejorar la formación directiva de los cuadros administrativos.

3. *Los cambios en el control de gestión.* Como sabemos, el control de gestión se centra en los resultados y objetivos que se pretenden conseguir. La base del control de gestión es un sistema de información sobre la actividad y resultados de una estructura operativa que ha de ser útil para la toma de decisiones por parte del gestor responsable. En este sentido, otro de los aspectos de modernización directamente orientados a reforzar la autonomía y responsabilización de los gestores públicos en relación con el funcionamiento de sus respectivas organizaciones fue el intento de introducción desde finales de los ochenta del control de gestión interno a los

---

<sup>18</sup> Véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *Estudio Delphi: La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*, 1990, p. 38.

propios departamentos. Tradicionalmente el control de la gestión económica de los agentes públicos ha sido responsabilidad de organizaciones transversales: el Tribunal de Cuentas, como agente de «control externo» dependiente de las Cortes Generales, y la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), como agente de «control interno» dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. El primero realiza un control *ex post* sobre todo el sector público (incluidas comunidades autónomas y corporaciones locales), mientras que la segunda realiza una función interventora previa y un control financiero posterior, pero sólo sobre el sector público estatal (Administración, empresas, organismos y entes dependientes).

Al margen de diversas iniciativas, que en muchos casos no tuvieron continuidad o han quedado difuminadas (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Instituto Nacional de Seguridad Social, donde se logró un importante éxito en la agilización del cobro de pensiones), puede afirmarse que el modelo español de control del gasto, a diferencia de lo que ocurre en muchos otros países europeos, continúa centrándose en controles *ex-ante* de legalidad aplicados por órganos con funciones horizontales.

4. *La dirección y el seguimiento de objetivos y la presupuestación por programas.* La dirección por objetivos había guiado ya la implantación del presupuesto por programas en 1984, que respondía, en principio, a la necesidad de mejorar los procesos de asignación de recursos con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia del sector público. En la línea de estos planteamientos se facultó al Ministerio de Economía y Hacienda para la definición en 1989 de un Sistema Normalizado de Seguimiento de Objetivos en una experiencia en que se integraban procesos de planificación, presupuestación y control de gestión vía medición de resultados, rendición de cuentas y control financiero de programas. La intención era desarrollar una cultura orientada a los resultados por medio de una mayor responsabilización y acercamiento a las decisiones estratégicas y presupuestarias. Las iniciativas emprendidas no han pasado del nivel experimental y su impacto ha sido muy pequeño.

Por otra parte, a pesar de la presentación formal del presupuesto por programas introducida a mediados de los ochenta, la utilización que se hace de esta técnica para la gestión no ha tenido consecuencias relevantes. Según J. Ruiz-Huerta y A. Giménez<sup>19</sup>, algunos de los factores que lo explican son la inexistencia de incentivos para que los gestores establezcan los sistemas de información que se precisan, siendo además difícil que la elaboración de los indicadores necesarios sobre costes reales y resultados pueda llevarse a cabo, ya que no existe un sistema generalizado de contabili-

---

<sup>19</sup> Véase Ruiz-Huerta, J. y Giménez, A., *op. cit.*

dad analítica. En esta línea, J. González-Páramo<sup>20</sup> argumenta que el análisis de indicadores como la estructura de negociación dentro del Gobierno, las reglas de discusión y aprobación en el Parlamento, el carácter informativo del proyecto, la flexibilidad en la ejecución y el carácter de la restricción plurianual muestran que en el caso español estos procesos están sesgados al déficit y promueven la ilusión fiscal.

Como instrumento de apoyo al control de legalidad, al control financiero de programas y al presupuesto por programas, la IGAE inició en 1995 la preparación de un proceso de institucionalización de la evaluación de programas y políticas públicas<sup>21</sup>. A diferencia del control financiero, que se centra en la evaluación y verificación del grado de consecución de los objetivos de un programa incluyendo criterios de buena gestión, la evaluación de programas y políticas públicas evalúa tal programa en relación con programas o acciones alternativas (costes de oportunidad). Esto es, cuestiona un determinado programa a partir del análisis de la definición del problema, la fijación de objetivos, la definición de programas alternativos, los resultados y los impactos. Que sepamos, esa iniciativa no ha pasado aún del papel a la práctica.

5. *La introducción de la contabilidad analítica.* Un instrumento imprescindible para el control –interno– de gestión es la contabilidad analítica. Éste es un sistema de información orientado a determinar el coste de los productos/servicios obtenidos. La utilidad de esta información está directamente relacionada con la decisión entre alternativas posibles para la consecución de objetivos y para saber si los recursos son utilizados de forma eficiente, eficaz y económica dentro de los programas de actuación diseñados. La primera regulación sistemática de la contabilidad analítica en España se realizó en 1983. El Ministerio de Economía y Hacienda puso en marcha un plan de modernización contable (SICOP), basado en técnicas informáticas, para la mejora de los procesos de presupuestación, gestión y control del gasto público. La conclusión a la que se llegó fue que, dada la heterogeneidad de actividades y estructuras organizativas de la Administración, no podía implantarse un único sistema de cálculo de costes. La IGAE diseñó el proyecto de Contabilidad Analítica Normalizada de Organismos Autónomos (CANOA) entre 1993 y 1994. Tras algunas experiencias piloto, se pretendía introducir durante 1997 en diversos organismos autónomos<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Véase González-Páramo, J., «Convergencia europea y modernización de las instituciones presupuestarias», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 4, 1995, p. 20-21.

<sup>21</sup> Véase Máñez, G., «El control del gasto público en 1995. Nuevos mecanismos de gestión presupuestaria», Memoria del curso «El presupuesto y control del gasto en un entorno de austeridad y descentralización de la gestión pública», Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Sevilla, 2-5 de octubre de 1995, p. 51-65.

<sup>22</sup> Véase Fuentes, S., «La contabilidad analítica y la medida de la eficiencia en los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, 1996, p. 77-79.

6. *La creación de agencias.* Bajo la influencia directa del debate iniciado a raíz del documento *Reflexiones...* y del concepto de módulos, se llevaron a cabo algunos experimentos piloto para la eliminación de los controles procedimentales *ex-ante*, dejando un cierto margen de autonomía de gestión para la consecución de objetivos pactados y para su evaluación y control *a posteriori*. Se crearon también otros entes especiales, como el de gestión de aeropuertos y puertos, bajo el control del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Al margen de estos casos, las propuestas de estructuración de la Administración en «módulos» sólo llevaron a poner en práctica una experiencia concreta: la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada en 1992, que se encarga de la aplicación del sistema tributario estatal y aduanero.

A diferencia de otros países, en los que se aplicó de forma masiva una reorganización administrativa que convirtió en agencias la mayoría de los organismos y direcciones generales, en España los ejemplos mencionados no pasaron de ser excepciones en un entorno que mantenía una continuidad espectacular con la tradición administrativa preconstitucional. La misma creación de la Agencia Tributaria ha acabado siendo percibida más como una innovación organizativa encaminada a evitar la fuga de inspectores de hacienda mediante un aumento significativo de retribuciones e incentivos que como un precedente de futuros cambios.

7. *Las medidas del llamado «Plan de modernización de las Administraciones Públicas».* Tras los debates desarrollados con ocasión de la elaboración del documento *Reflexiones...* durante la segunda mitad de los ochenta y después de su publicación en 1990, el Consejo de Ministros aprobó a finales de 1991 un acuerdo que incluía una «propuesta de intenciones» con el objetivo de impulsar las reformas para la modernización de la Administración del Estado. Ésta era una de las tres prioridades que el Ejecutivo socialista explicitaba en la misma resolución para el resto de la legislatura en curso. Las dos prioridades restantes eran el proyecto de convergencia europea –con un plan aprobado en 1992 siguiendo los objetivos de Maastricht<sup>23</sup>– y el acuerdo para el desarrollo de la autonomía local.

---

<sup>23</sup> El Programa de Convergencia de 1992 planteaba la necesidad de proceder a una reorganización del sector público según criterios funcionales, con objeto de suprimir algunas unidades –vía privatización de empresas públicas, por ejemplo– cuya existencia no pudiera justificarse desde criterios de eficiencia de la gestión pública, y en aras a disminuir el déficit público. Entre 1991 y 1993 también se elaboraron varios borradores sobre las necesidades de reforma de los procesos de gestión económico-financiera del gasto público. Uno de ellos, el llamado *Libro Blanco de control del gasto*, estuvo a punto de ser aprobado en la recta final de la actividad como ministro de Narcís Serra. Fue quizás el momento más significativo de «conversión modernizadora» de las Administraciones Públicas, del siempre todopoderoso Ministerio de Economía y Hacienda.

La propuesta del Consejo de Ministros preveía la formulación de un Plan de Modernización de los servicios públicos basado en actuaciones concretas en diversos departamentos ministeriales para la mejora de la gestión. En este sentido, cada ministerio debía aprobar su propio programa de modernización dentro de unas coordenadas definidas por: mejora de la comunicación con los ciudadanos, adecuación de la estructura y funcionamiento a las actividades a desarrollar, adopción de diversas técnicas de gestión y evaluación basadas en tecnologías informáticas y mayor impulso a la gestión estratégica de recursos humanos (Acuerdo del Consejo, 1991). Este Plan de Modernización, aprobado en abril de 1992, contenía 204 proyectos concretos de modernización de los servicios públicos estructurados en torno a cuatro líneas estratégicas básicas:

1. Mejora de la información y comunicación con el ciudadano.
2. Reducción y simplificación de los trámites administrativos.
3. Funcionamiento más eficaz y eficiente de los organismos en su gestión interna.
4. Potenciación por parte de los ministerios de procesos integrales de modernización de sus servicios o áreas de actividad.

Después de esa aprobación, y ya en plena crisis del Gobierno socialista, sólo algunos de estos proyectos fueron puestos en marcha y de manera muy incipiente. De hecho, en un primer balance publicado en 1993 se daban por iniciadas 68 de las 204 medidas, mientras que 64 de las restantes eran calificadas como de difícil aplicación.

Días después de la aprobación de la resolución del Consejo de Ministros a finales de 1991 se firmó un acuerdo, con tres años de vigencia, entre el Ministerio para las Administraciones Públicas y los principales sindicatos en el ámbito de la función pública (CC.OO., UGT, CSIF y ELA-STV) para la modernización de la Administración y la mejora de las condiciones de trabajo. En el preámbulo del acuerdo se relacionaba esta mejora en las condiciones laborales con una mayor calidad en los servicios prestados. Entre los puntos de acuerdo alcanzados cabe destacar la voluntad de:

- Desarrollar acciones para dar a conocer al ciudadano la identidad del empleado público que le ofrece el servicio.
- Mejorar las prestaciones a partir de indicadores de gestión.
- Proveer al ciudadano de más información personalizada.
- Crear centros de información integrada.
- Adecuar los horarios de atención al público a las necesidades de los ciudadanos a los que se dirige.
- Facilitar el acceso a los servicios públicos a los usuarios.
- Motivar y formar a los empleados públicos que entran en contacto directo con los ciudadanos.
- Diseñar unos procesos administrativos más ágiles y simples.

El acuerdo preveía asimismo aportaciones económicas extraordinarias en el marco del proceso de modernización y como contrapartida al mismo, intentando evitar así que los procesos de cambio previstos acabaran en una confrontación directa con los sindicatos sobre estos temas. Este acuerdo de 1991 ha sido calificado como de fracaso, ya que la mayor parte de sus medidas nunca llegaron a ponerse en práctica y lo único que se produjo fue una subida salarial para los empleados públicos.

En 1994 se volvió a firmar un acuerdo para la puesta en marcha de comisiones de estudio para diseñar un estatuto de la función pública. El acuerdo se refería, entre otros aspectos, a la diversidad de la Administración, a la modernización de las relaciones de empleo, al desarrollo profesional y formación de recursos humanos a través de políticas activas y a la necesidad de mejorar la productividad de la Administración<sup>24</sup>. Hasta ahora tampoco se ha aprobado ese nuevo estatuto y lo que sabemos de él nos hace concebir muy pocas esperanzas de que signifique un revulsivo a la situación actual, ya que si bien modifica y flexibiliza muy parcialmente las rigideces del sistema actual, no favorece la capacidad para construir un sistema administrativo propio por parte de las comunidades autónomas, ni comporta cambios de fondo en la regulación de la función pública.

8. *Los cambios normativos.* Se han producido algunos cambios normativos que conviene reseñar. Por un lado, se ha intentado flexibilizar el estatuto profesional de los funcionarios confiriendo a la Administración la gestión del personal. En este sentido, la negociación colectiva de los funcionarios en 1990 y 1993 amplió la facultad de la Administración para transferir los empleados que considere que exceden el personal necesario en un sector determinado. En 1995 se establece vía decreto la distinción entre planes de empleo integrales y operativos. Los primeros detallan los objetivos en materia de personal –efectivos y estructura– y las medidas necesarias para conseguirlos –sobre todo en cuanto a movilidad–. Los segundos buscan una mejor utilización de los recursos humanos, estableciendo las medidas requeridas sobre movilidad y reasignación de puestos y efectivos.

También en el marco de las propuestas del Consejo de Ministros de finales de 1991, se aprobó un año después la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por una parte, se argumentaba en el preámbulo la necesidad de sustituir la concepción tecnocrático-administrativa sostenida por la normativa vigente desde 1957, según la cual el Gobierno es un mero órgano superior de la Administración; por otra, se trataba de que el carácter político concedido al mismo por la Constitución de 1978 adquiriese preeminencia. En

---

<sup>24</sup> Véase Lobato, J., «Los sindicatos ante la modernización de las Administraciones Públicas españolas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 2, 1995, p. 66.

este sentido, debía diferenciarse entre política y Administración, de forma que esta última fuese un instrumento subordinado a las directrices políticas del Gobierno. Por otro lado, la nueva ley recogía las garantías sobre los derechos que los ciudadanos tienen en su relación con la Administración, en el marco de una nueva cultura administrativa que debía desarrollarse como parte del proceso de modernización de la Administración. Así, se definía el concepto de los «interesados» como parte en la causa del propio procedimiento administrativo, basándose en lo que la teoría ha definido como «intereses difusos»; se introducía un cambio en la clasificación de tareas, de expedientes y de los funcionarios responsables y se regulaba el secreto de oficio. Al mismo tiempo se exigía reducir el número de documentos que los ciudadanos debían presentar por medio de una mejor comunicación entre las diferentes Administraciones. La ley ha acabado siendo considerada más una expresión de deseos que un instrumento de cambio en las relaciones Administración-ciudadanos, ya que su efectiva puesta en marcha implicaba un cúmulo tal de innovaciones tecnológicas y estructurales que podemos afirmar que ha quedado en buena parte inaplicada<sup>25</sup>.

En 1996 se aprobó la Ley Orgánica de Funcionamiento de la Organización de la Administración General del Estado. Su principal novedad fue la sustitución de los gobernadores civiles por los nuevos delegados provinciales, pero sin que ello haya implicado mejoras significativas en el funcionamiento general de las Administraciones Públicas españolas, ni tampoco una simplificación de la fragmentación competencial y organizativa de las mismas.

En mayo de 1995 se aprobó la Ley de Contratos con las Administraciones Públicas, en la que se hace especial énfasis en la transparencia y diligencia en los procedimientos de adjudicación y en la agilización, con exigencia de intereses de demora, de los pagos a percibir por los contratistas. Su discusión y aprobación coincidió con numerosos escándalos en los que altos cargos aparecían implicados en irregularidades y delitos relacionados con procesos de contratación de obras públicas. No es, pues, extraño que esa nueva norma haya ido más bien en sentido contrario al de la mayor agilidad y responsabilidad de los gestores públicos en los procesos de contratación y en el uso de recursos del erario público.

---

<sup>25</sup> Quizás por ello, el Gobierno del Partido Popular anunció a finales de 1997 (véase ABC de 22 de diciembre de 1997) una reforma de la Ley 30/1992, argumentando que «pocas leyes han suscitado un consenso tan generalizado, tanto dentro como fuera de la Administración, respecto a la necesidad de su reforma». Por lo que se ha avanzado del anteproyecto, la nueva ley se limitará a reducir los plazos de los procedimientos administrativos, instaurar el silencio positivo como regla general y tratar de reducir los procedimientos existentes, que se cifran en unos 2.100, a través de una «comisión interministerial» (*sic*).

## **Poco ruido y pocas nueces**

Estos 20 años de democracia, que tantas cosas han transformado en España, poco efecto han tenido en las Administraciones Públicas. Éstas, en sus distintos niveles, son hoy mucho más importantes en la vida de los ciudadanos de lo que lo habían sido jamás. Pero sus formas de funcionamiento, su falta de transparencia, la ausencia de indicadores y parámetros de gestión, recuerdan más a la Administración de Larra que a la de un país que ocupa un lugar destacado en la escena internacional y que debe prepararse para competir (también administrativamente) con los demás países implicados en los procesos de integración europea.

En el balance de estos años destaca el «ruido» hecho por el documento de la época Almunia y las «nueces» del cambio de imagen de las oficinas administrativas, así como la gran mejora realizada en ciertas prestaciones como la tramitación de pensiones. Han abundado las iniciativas y los informes, pero ha faltado liderazgo político, continuidad en el esfuerzo modernizador y masa crítica en algún punto de la Administración que sirviese de palanca de cambio. Se ha puesto el énfasis en las zonas de contacto entre Administración y ciudadanos, multiplicando puntos de información, pero sin modificar el laberinto administrativo interno. Se cambiaron normas, porque eso da imagen de que algo se hace, pero luego esas normas o no se aplicaban o se adulteraban a través de reglamentos y órdenes internas. No se puso el acento en saber qué relación existía entre el coste de los servicios administrativos y el valor que ofrecían. Se quiso evitar una imagen eficientista. Pero nos olvidamos también de la eficacia y al final nos hemos vuelto a quedar donde estábamos.

### **2.3 *En las Administraciones autonómicas: los mismos problemas y la misma falta de resultados***

Ya tuvimos ocasión de referirnos en nuestro *Informe España 1996* a la gran dosis de mimetismo en relación con la Administración central con que las comunidades autónomas emprendieron la construcción de sus aparatos administrativos propios. Esto explica que los mismos males burocráticos de aquella fueran trasladados sin más a las 17 Administraciones autonómicas de nuevo cuño.

Los años en los que empiezan a surgir reflexiones sobre la necesidad de reformar la Administración del Estado, la segunda mitad de los ochenta, son un período de consolidación y expansión de las Administraciones autonómicas, tanto por lo que respecta a participación en el gasto público como a áreas de intervención competencial. En este contexto relativamente inmune al debate reformador, las Administraciones autonómicas se despliegan reproduciendo el modelo de estructura y gestión burocrática de la

Administración central, que ya era objeto de cuestionamiento<sup>26</sup>. Hay que esperar a principios de los noventa, cuando las restricciones presupuestarias y los déficit acumulados entran de lleno en la escena autonómica y los procesos de traspaso se ralentizan, para que aparezcan las primeras voces en favor de un replanteamiento del modelo de intervención de las Administraciones Públicas *también* en el ámbito autonómico.

Los argumentos esgrimidos para el impulso político de la reforma de la Administración en diferentes comunidades autónomas giran en torno a una gestión eficiente y eficaz que, en un contexto de recursos escasos, tenga como principal objetivo la mejora de la calidad del servicio y la orientación al cliente. Al margen de la proliferación de normativa autonómica que desde principios de los noventa establece programas de modernización de mayor o menor calado y que, como hemos reseñado ya para el caso de la Administración central del Estado, apenas si fueron puestos en práctica, nos centraremos en un breve repaso de algunas de las experiencias concretas que efectivamente se han puesto en marcha y que guardan relación con dicha modernización.

### **Control de gestión, sistemas de información y comunicación**

La mayoría de las iniciativas planteadas en este terreno por parte de distintas comunidades autónomas se han basado en la combinación de grandes dosis de innovación e inversión en tecnologías de información e intentos de aplicación de las mismas a la mejora y simplificación de procedimientos administrativos, así como en la modernización de los puntos de contacto entre Administración autonómica y ciudadanos. A continuación vamos a reseñar algunas de ellas.

— En **Galicia** destacan el sistema de gestión de procedimientos administrativos sobre la base de una red informatizada, el sistema de información administrativa y de atención al ciudadano basado en técnicas avanzadas de comunicación e información y el sistema de evaluación del rendimiento introducido en 1995 con el objetivo de valorar de forma individualizada la productividad y la calidad de los servicios prestados por los empleados públicos.

— En **Andalucía** la introducción de nuevas tecnologías ha sido también la base de las medidas de racionalización administrativa, control de gestión e información al ciudadano.

— La Diputación Foral de Navarra ha creado una amplia red informática que se ha convertido en un instrumento fundamental en la elaboración

---

<sup>26</sup> Véase Ramió, C. y Subirats, J., «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación», *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 45, 1996, p. 152-154.

de sistemas de información para mejorar la gestión y su evaluación y para agilizar y simplificar los trámites administrativos. Destacan, por ejemplo, el Sistema Integrado de Control de Expedientes, el Registro de Personal, el Sistema General Económico Financiero y el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial, entre otros.

— En el caso de Aragón el Plan Informático se ha desplegado en estrecha relación con un Plan de Comunicaciones y, como en Navarra, ha sido el proceso de innovación más relevante.

— En la Comunidad de Madrid el principal ámbito de modernización en cuanto a acciones emprendidas ha sido el de los procedimientos administrativos y, al igual que en otras comunidades autónomas, estas innovaciones han ido acompañadas por el desarrollo de sistemas de información sobre base informática. Destacan el Sistema Informático de Salud y toda una serie de subsistemas interconectados como el presupuestario, financiero, de gestión, de personal, control e intervención, patrimonial, contratación, registro e información.

— En Cataluña, desde 1990, se realizan numerosas auditorías organizativas para, por un lado, comprobar el nivel de eficacia de la actuación de la Administración y, por otro, hacer recomendaciones sobre la adecuación de determinadas estructuras organizativas y modelos de gestión –incluyendo recursos humanos, materiales, de información y normativos– en función de la actividad que se desempeña. La finalidad última es ofrecer al cliente un servicio eficiente, eficaz y de calidad.

### **Racionalización de estructuras y procesos**

— En la Comunidad Valenciana se suprimieron por ley numerosas entidades autónomas de carácter administrativo a fin de obtener una mejor utilización de los recursos materiales y humanos, reducir los costes unitarios de los servicios públicos y clarificar y racionalizar las estructuras de prestación frente a los usuarios.

— En el País Vasco se creó en 1992 la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración Vasca para abordar de forma global los obstáculos estructurales a la modernización del sector público. De ahí surgieron 47 propuestas de reforma que cubren las áreas de refuerzo de la coordinación estratégica del gobierno, simplificación de estructuras organizativas, disminución del número de altos cargos y promoción de directivos públicos profesionales, control de gasto y mejora de resultados, y la creación de una oficina de modernización administrativa.

— En este mismo campo, en Cataluña lo más destacado ha sido la creación en 1990 de la Oficina de Gestión Unificada (OGU), con funciones de información, asesoramiento y, en la mayoría de casos, resolución sobre los trámites para instalar o modificar establecimientos industriales, la trami-

tación de los expedientes pertinentes y la resolución de la inscripción en el registro industrial en el caso de pequeñas industrias.

— Experiencias similares se han emprendido en la **Comunidad de Madrid**, con la creación en 1986 del Centro Único de Gestión, y en la **Comunidad Valenciana**, con la creación en 1989 de la Ventanilla Única-Unidad de Empresas.

— En **Aragón** se creó en 1993 la Ventanilla Única para la gestión unificada de la tramitación de expedientes administrativos, pero la complejidad normativa y técnica inherente a su labor la ha convertido básicamente en una oficina de información, en registro central y permanente de documentos e instancias dirigidas a todas las Administraciones Públicas y en un centro de gestión unificada de tramitación de algunos expedientes.

### **Evaluación de recursos humanos y formación**

— El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de **Cataluña** se aprobó en 1994, tras una fase experimental, y engloba a 3.000 empleados. Los principales objetivos del plan incluyen mejorar la comunicación entre mandos y colaboradores, reforzar las funciones directivas de los primeros y promover la identificación con el servicio de los segundos, avanzar hacia la introducción de la dirección por objetivos y obtener información para el desarrollo de actividades de formación y para la provisión de puestos de trabajo, pero separando la evaluación de la retribución.

— En la **Comunidad de Madrid** la gestión de recursos humanos se concentra en la mejora de las relaciones de puestos de trabajo integrando personal funcionario y laboral y determinando necesidades cuantitativas y cualitativas, la aplicación de tecnologías de la información a la gestión de personal, la agilización de la provisión de puestos y la conexión de los planes de formación con los procesos de selección.

— En muchas comunidades sus respectivos institutos o escuelas de administración han puesto en marcha planes más o menos ambiciosos de formación de directivos y de cambio en la cultura administrativa, que casi siempre tienen luego poco que ver con la realidad administrativa concreta en que operan esos altos funcionarios o cargos de responsabilidad.

### **Reformas sectoriales: sanidad**

— La sanidad ha sido, sin duda, el sector en el que algunas Administraciones autonómicas han propiciado cambios significativos. La Ley de Ordenación Sanitaria de **Cataluña** de 1990 fue la base normativa para introducir la separación entre las funciones de planificación, financiación y provisión de servicios sanitarios y sociosanitarios en Cataluña, redefiniendo el Instituto Catalán de la Salud como un proveedor más que debe tratar con el Servicio Catalán de la Salud. El objetivo de esta reforma era

incorporar mecanismos de competencia gestionada en el sector sanitario para promover una gestión más eficiente en el ámbito de cada centro. En 1992 el Insalud introdujo la figura del contrato-programa con algunos de sus hospitales. La experimentación con el contrato-programa está siendo considerada por algunos Gobiernos autónomos como un posible mecanismo para controlar el gasto sanitario vía responsabilización gestora de los hospitales.

— En 1993 el Departamento de Sanidad del **País Vasco** propone un nuevo modelo organizativo para la sanidad vasca basado en una mayor clarificación de funciones y responsabilidades. El departamento debe regular, planificar y financiar los servicios sanitarios. La contratación de los servicios provistos por los centros sanitarios (mayoritariamente públicos) corre a cargo de agencias que reciben los recursos del departamento. Por su parte, los centros sanitarios, constituidos como empresas proveedoras e integrados en el Servicio Vasco de Salud, compiten de forma limitada por la obtención de los contratos de las agencias.

#### 2.4 *En los Gobiernos locales: muchos cambios sin estrategia clara*

Desde principios de los años ochenta la Administración local ha sido la más dinámica en cuanto a la modernización de estructuras y formas de gestión. Ello es así a pesar de su indefinición competencial y de la precariedad de recursos financieros con que ha contado durante un proceso de descentralización que en ambos aspectos ha descuidado su potencial protagonismo en favor de la creación *ex-novo* de las Administraciones autonómicas.

No entraremos aquí en el análisis de los cambios producidos en las Administraciones locales españolas, ya que son objeto de un estudio más exhaustivo en el capítulo VIII de este *Informe España 1997*. Quisiéramos señalar, no obstante, que la propia realidad del mapa municipal español, en el que, de los 8.076 municipios, el 61% tiene menos de 1.000 habitantes y el 86% menos de 5.000, limita muchísimo su actuación en campos significativos y, asimismo, de forma muy notable, sus capacidades modernizadoras.

Por otro lado, la indefinición competencial y la precariedad financiera han sido constantes a lo largo de este período. De hecho, hasta 1988 no se clarificó relativamente el marco competencial y de financiación del Gobierno local. El modelo de descentralización del Estado ha primado las competencias y, por lo tanto también la financiación, autonómicas sobre las municipales a la hora de organizar la provisión de los servicios públicos en la construcción del Estado de Bienestar. La Ley de Régimen Local de 1985 no fija unas competencias exclusivas para los ayuntamientos, sino

que reserva un ámbito de materias sobre las que tienen competencias, establece unos servicios mínimos que deben prestar y fija ciertos servicios y actividades económicas cuya prestación corresponde a las corporaciones locales. El Estado o las comunidades autónomas, según corresponda por el régimen competencial establecido, pueden asignar competencias sobre servicios locales a los ayuntamientos o bien delegarlas conservando su titularidad y facultades de control e inspección. La práctica municipal ha dado cada vez más importancia a los servicios personales, que son individualizables en su provisión y están directamente relacionados con demandas de mayores niveles de calidad de vida –por ejemplo, servicios de educación, cultura, deporte, juventud, sanitarios, promoción económica, comunicación, etc.–, lo que ha agravado la situación de las haciendas locales.

Los principales problemas que han condicionado a las haciendas locales y que se han ido abordando progresivamente –aunque sin haber alcanzado soluciones aceptadas como satisfactorias– son la necesidad de un fondo de financiación suficiente y flexible, la autonomía de los municipios para fijar su nivel de ingresos y la flexibilidad de la normativa presupuestaria y contable. Como factor añadido, existe un claro déficit en el control y la racionalización del gasto, ya que, a pesar de que se administra más y mejor, se ha llegado a un nivel en el que mejoras adicionales en la eficiencia y la productividad requieren reformas estructurales, organizativas y de gestión. La pléyade de patronatos, consorcios, empresas municipales, organismos autónomos, institutos, fundaciones... ha intentado ser una salida a las constricciones a la gestión que supone el derecho administrativo buscando una gestión más ágil y eficiente. Y ha sido éste el campo en el que más se ha experimentado en España, aunque los resultados no siempre hayan acompañado. No es, pues, extraño que se hayan formulado críticas a esa especie de «Administración paralela», entendiéndola como un instrumento para sustraer sus actividades al control del pleno, y al control en general, y poniendo también de manifiesto que su despliegue no ha ido acompañado de una redefinición del proceso de toma de decisiones y de exigencia de responsabilidades sobre la gestión.

La expansión, en muchos casos exponencial, de la prestación de servicios en el ámbito municipal se ha realizado a menudo sin respetar las disponibilidades de recursos existentes y sin racionalizar la toma de decisiones ni con criterios de eficacia, economía o eficiencia, ni con criterios basados en las competencias asignadas por el marco legal. Los problemas financieros en la prestación de servicios municipales han llevado a centrar la discusión en el cálculo de costes y en el tipo de régimen financiero de los servicios. Al igual que en otros niveles de la Administración, el cálculo de costes no ha sido desarrollado como un instrumento útil para la toma de decisiones; ha sido frecuente su equiparación al pago de beneficios y gas-

tos generales a contratistas y concesionarios, sin tener en cuenta aspectos como la amortización de inversiones en la evaluación del coste.

El balance es, pues, desigual. Al lado de experiencias muy interesantes, como las surgidas a raíz de la gestión de eventos como los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992, que fue aprovechada por ese municipio para liderar algunos de los procesos de cambio y modernización administrativa más prometedores del país, o al lado de casos singulares como los de Alcobendas, con un entusiasta compromiso con la modernización de la gestión local, o de Oviedo, que ha merecido un premio por su gestión, nos encontramos con otras experiencias de cambio que han surgido de forma muy desarticulada, aquí y allá y con muy poca continuidad o con poca capacidad de transformación global. A pesar de todo, es evidente que la Administración local continúa siendo la más apreciada por los ciudadanos, la mejor valorada en todas las encuestas y la que mayores dosis de experimentalidad modernizadora atesora.

## 2.5 Mala imagen pública de las Administraciones

La opinión pública española, cuando ha sido consultada en relación con la imagen que tenía de la Administración Pública y de los funcionarios, ha sido muy contundente. La sensación que predomina es de continuidad. La gente percibe que ha mejorado el contenido de las prestaciones, pero no el funcionamiento de las Administraciones responsables de las mismas (tabla 4).

Tabla 4 – Diez años de cambios en España. En porcentaje. 1995

	Ha mejorado	Ha empeorado	Sigue igual
Las carreteras y obras públicas	86,1	4,9	4,9
Servicios sociales para sectores necesitados	68,2	11,7	10,3
La enseñanza	68,1	14,3	8,8
La sanidad	65,1	17,2	12,3
La protección del medio ambiente	46,0	30,3	13,7
Las pensiones	52,2	21,9	16,0
La cultura	62,8	13,4	14,1
La protección por desempleo	31,4	44,0	12,0
La economía	19,6	64,7	8,9
La seguridad ciudadana	30,7	46,6	16,7
La vivienda	33,1	46,1	13,2
El funcionamiento de la Administración	24,6	39,7	18,0
El funcionamiento de la Justicia	23,3	43,6	17,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Cultura política (III)*, Estudio 2.154, abril de 1995.

**Tabla 5 – Aspectos que más y que menos ha mejorado la Administración Pública en los últimos años. En porcentaje. 1993**

	Aspectos que más ha mejorado	Aspectos que menos ha mejorado
Medios materiales	34,2	6,9
Sencillez procedimiento	6,9	28,9
Información	30,9	22,2
Rapidez	11,5	44,6
Nuevas tecnologías	41,6	2,8
Actitud funcionario-ciudadano	14,8	24,1
Oficinas de atención al público	35,8	5,8
Competencia profesional	9,1	17,3

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Si se quiere un poco más sobre la naturaleza de los cambios percibidos por los ciudadanos, las respuestas confirman alguna de nuestras aseveraciones anteriores. Se detectan mejoras en medios materiales o en información, pero no en rapidez, en sencillez del procedimiento o en la actitud del funcionario (tabla 5).

En esta línea, diríamos que los funcionarios continúan manteniendo una imagen poco acorde con los cambios ocurridos en el país en estos últimos 20 años. Elementos que podríamos considerar tópicos o que reflejan estereotipos que podrían parecer superados siguen incrustados en el imaginario colectivo de los españoles (tabla 6). Poco parece, por tanto, que se ha hecho en estos años para alterar significativamente tales estereotipos.

Los funcionarios públicos españoles mantienen niveles más bien bajos en la percepción popular si se les compara con los trabajadores de grandes empresas (tabla 7). Tampoco ahí el cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático, y de una Administración más bien reguladora a una

**Tabla 6 – Opinión sobre los funcionarios. En porcentaje. 1993**

	Eficaces	Autoritarios con el ciudadano	Lentos en su trabajo	Deseosos de servir al ciudadano	Flexibles ante las necesidades del ciudadano
Mucho	1,9	8,8	16,1	1,4	1,2
Bastante	24,5	33,3	40,6	19,3	21,8
Regular	47,6	32,0	28,5	38,1	36,8
Poco	19,2	21,9	11,7	29,1	26,7
Muy poco	5,6	3,1	1,6	10,5	11,5
NS/NC	1,2	0,9	1,5	1,6	2,0

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

**Tabla 7 – En comparación con los trabajadores de grandes empresas diría que los funcionarios... En porcentaje. 1993**

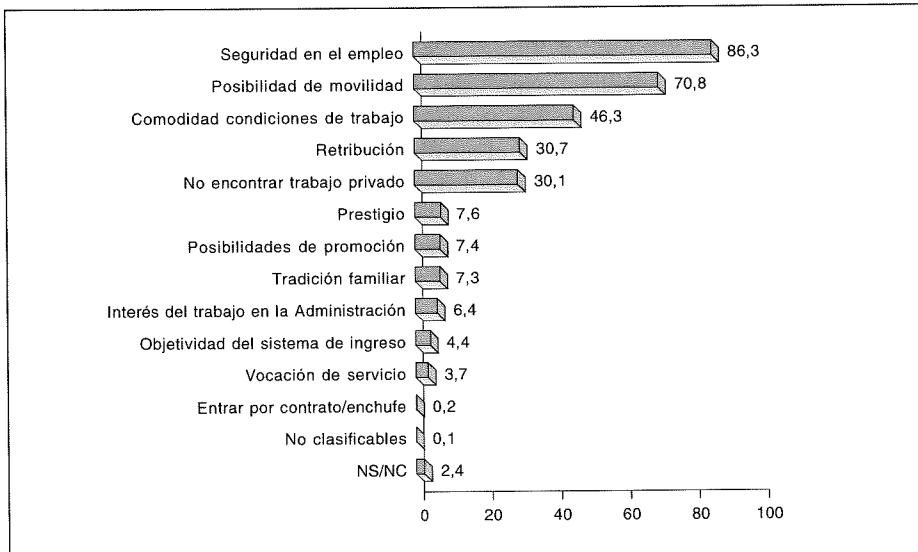
	Son competentes	Son amables	Están preocupados por la calidad del servicio	Están motivados para hacer bien su trabajo
Más	6,2	7,9	8,4	8,8
Igual	49,7	51	36,4	37,3
Menos	36,7	36,5	48,6	45,4
NS/NC	7,4	4,6	6,6	8,5

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Administración prestadora de servicios esenciales para la ciudadanía, parece haber producido impactos significativos. En el fondo, la gente cree que quien quiere trabajar en la Administración no es por prestigio o interés del trabajo; las razones básicas son la seguridad en el empleo, la comodidad de las condiciones de trabajo o el no encontrar empleo en el sector privado (gráfico 1).

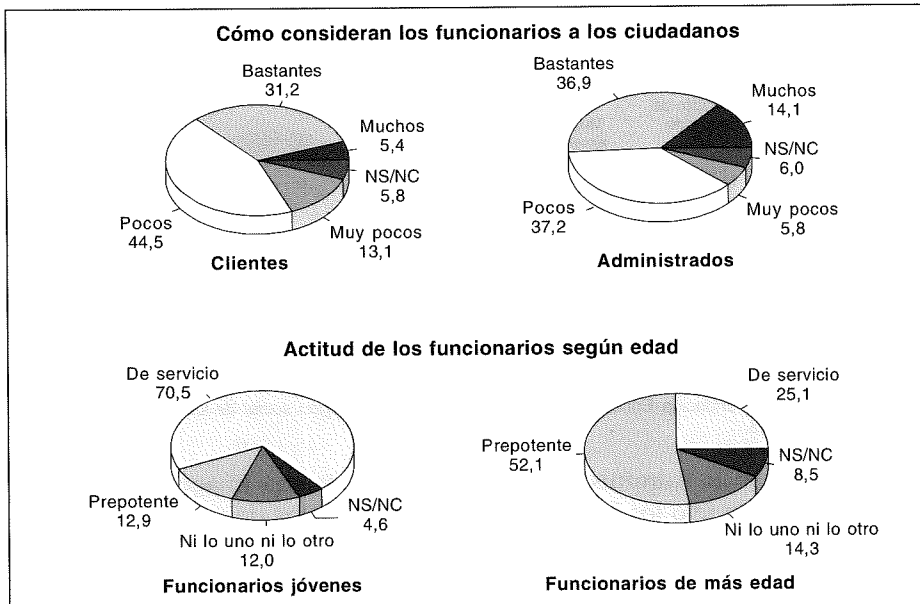
Resulta asimismo significativa la opinión que tienen los ciudadanos sobre cómo les consideran los funcionarios. Predomina la sensación de que el trato que reciben de los funcionarios se acerca más al tradicional de «administrados» que al más actual de «clientes» (gráfico 2). No obstante, se detecta una cierta esperanza en los cambios que pueda provocar el relevo

**Gráfico 1 – Razones que motivan a la gente a trabajar en la Administración. En porcentaje. 1993**



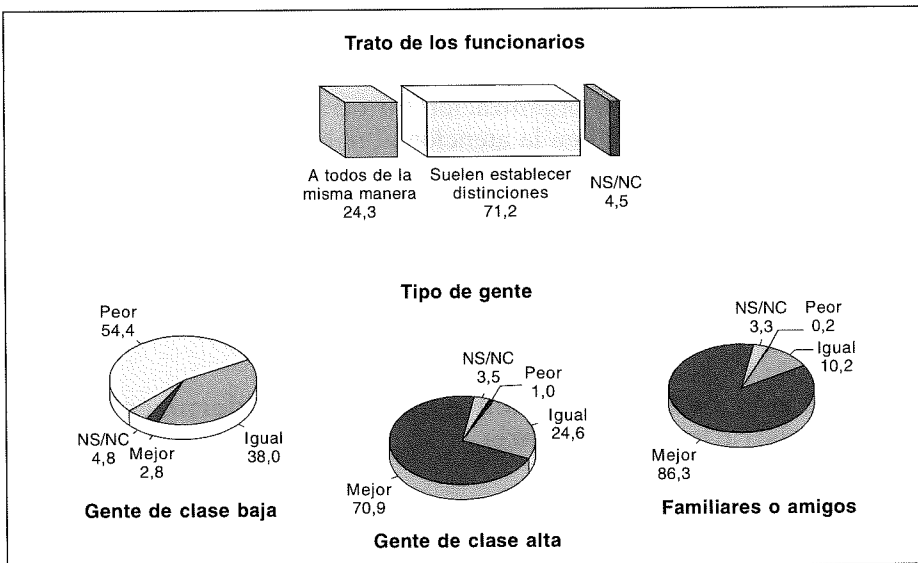
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Gráfico 2 – Opinión sobre los ciudadanos por parte de los funcionarios y actitud de los funcionarios según edad. En porcentaje. 1993



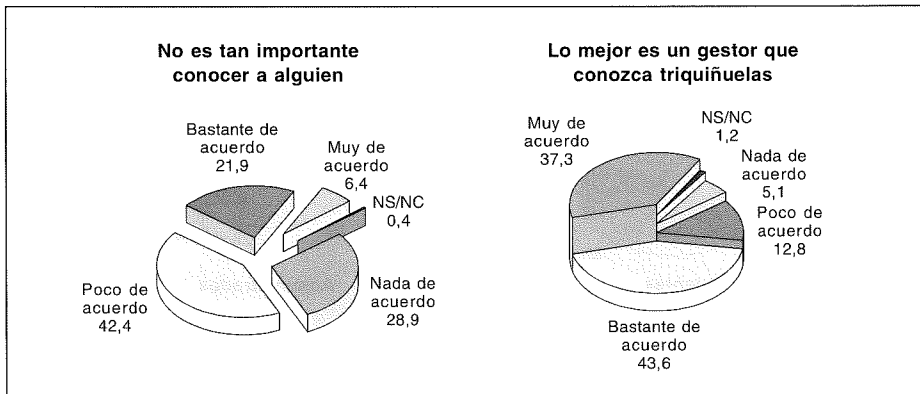
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Gráfico 3 – Trato de los funcionarios en las oficinas de la Administración y por tipo de personas. En porcentaje. 1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Gráfico 4 – Opinión sobre las siguientes frases. En porcentaje. 1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

generacional en la Administración, ya que tienen una imagen mucho más positiva y de servicio los funcionarios jóvenes que los de mayor edad.

Las Administraciones españolas y sus funcionarios continúan manteniendo a finales del siglo XX la imagen de que no tratan a todos los ciudadanos por igual (gráfico 3). La gente cree que los funcionarios tienden a hacer distinciones y tratan mejor a la gente de mayor nivel y a los que son familiares o amigos. La sensación que predomina es que si quieres que te traten bien, lo mejor es conocer a alguien o, alternativamente, contratar a un gestor que conozca las triquiñuelas administrativas (gráfico 4).

Finalmente, si hacemos caso de la opinión recientemente expresada por los españoles, se continúan achacando a nuestras Administraciones los males tradicionales que toda organización burocrática genera, básicamente exceso de papeleo, lentitud en la atención al público y falta de transparencia o claridad en el procedimiento (véanse los indicadores A.2.8.1, A.2.8.2 y A.2.8.3 en el Anexo Estadístico). Poco parece haberse mejorado. Pero es importante resaltar que continúa siendo cierto aquello de que es mejor valorada la Administración más cercana, y ése es un dato a tener en cuenta cuando tanto se habla de subsidiariedad.

### 3. En el reto de la integración europea, la modernización administrativa es necesaria

Hemos ido haciendo un repaso de los procesos de cambio administrativo en los países que más influyen en nuestro entorno y hemos detectado que, en muchos de ellos, la transformación a que han sometido a sus Administraciones Públicas ha sido muy significativa. Y ello se ha dado tanto

en el campo de los aparatos administrativos *stricto sensu* como en relación con los niveles de dirección estratégica de las políticas gubernamentales y en las formas de relacionar el ámbito de lo público y el de lo privado.

El examen del impacto que han tenido estos 20 años de democracia en España en las Administraciones Públicas de los distintos niveles de gobierno nos ha ofrecido un balance más bien discreto. Sin miedo a equivocarnos, diríamos que las Administraciones Públicas son uno de los pocos campos en que la transformación modernizadora, característica de la España posfranquista, se ha dado más bien poco. No buscamos aquí tanto determinar las causas de ese retraso como examinar si es aún posible avanzar en el desarrollo y la plena integración internacional, con garantías de sostenibilidad, sin realizar esa transformación pendiente.

Y para ello nada mejor que tratar de vincular nuestro análisis con el proceso, imparable ya, de plena integración española en la Unión Europea diseñada en Maastricht hace unos años.

### 3.1 Algunos argumentos

Hasta ahora, los procesos de reforma más claramente inspirados en la «nueva gestión pública» no han acostumbrado a vincularse, ni en su formulación ni en su puesta en práctica, a procesos como el de la integración europea. Sin embargo, es posible argumentar la hipótesis según la cual reformar las Administraciones Públicas considerando las posibilidades de la «nueva gestión pública» es una condición necesaria para sustentar el proceso de convergencia europea, particularmente en el caso español. Sin ánimo de exhaustividad, pueden apuntarse los siguientes argumentos:

1. La integración europea exige grandes capacidades competitivas de las economías de cada país miembro. Contar con una Administración Pública moderna y eficiente es un factor decisivo para lograrlo.
2. La sostenibilidad de la posición española entre los países de «primera velocidad» no puede seguir basándose en medidas coyunturales (venta de empresas públicas) o en el aprovechamiento del ciclo económico positivo; exige abordar la modernización de la Administración, una de las pocas reformas estructurales pendientes.
3. La influencia de cada país en los procesos de decisión europeos depende en buena medida de la capacidad de sus Administraciones para preparar y defender las posiciones propias, y de la fuerza y competencia con que haya logrado cumplir con los compromisos adquiridos, lo que confiere credibilidad y certidumbre en las relaciones entre los socios comunitarios.
4. La credibilidad de cada Administración Pública nacional será determinante en el futuro desarrollo de las políticas europeas y en el proceso de

reforma de las estructuras y políticas de bienestar. Las Administraciones Públicas españolas deberán aumentar su legitimidad y crédito ante la opinión pública del país para abordar con seriedad los próximos retos.

### **Una Administración competente para una economía competitiva**

Los procesos de convergencia e integración europeas han tenido como efecto más inmediato sobre los Estados miembros de la Unión Europea el someterlos gradualmente a un entorno de globalización y competitividad económicas. Hasta ahora algunos de estos Estados, como es el caso de España, han gozado de una posición de receptores netos de ingresos en relación con el presupuesto de la UE gracias a las políticas europeas de reequilibrio regional, lo que les ha permitido crecer económicamente en un entorno relativamente seguro o, si se quiere, protegido. Sin embargo, la continuidad de esta situación comienza ya a ser cuestionada, debido a su difícil ampliación a los países de la Europa central y del este que han solicitado su incorporación. Si esta situación de protección relativa finaliza para los países con unas economías menos competitivas, sus respectivos procesos de convergencia e integración pueden verse afectados negativamente, quedando al margen de las sinergias que se derivan de la pertenencia activa a un proyecto como el de la UE.

### **La modernización administrativa como garantía de sostenibilidad de nuestra integración europea**

Las exigencias del Tratado de Maastricht condicionan la política presupuestaria. En el caso de España, el cumplimiento de los criterios de convergencia<sup>27</sup> ya en el último tercio de 1997, a más de un año de la entrada en vigor de la Unión Monetaria Europea, se ha conseguido sin recurrir a reformas estructurales de la Administración Pública<sup>28</sup>. Si definiésemos la

---

<sup>27</sup> El libre mercado, la desregulación, la eficiencia en la asignación de recursos a través de la libre competencia y la supresión de barreras entre los Estados miembros de la Unión Europea son principios básicos del proyecto de integración europea. El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) pone especial énfasis en que la estabilidad económica, como requisito para conseguir esos principios, debe basarse en la estabilidad de la balanza de pagos, de los precios, de las finanzas públicas y de las condiciones monetarias. Concretamente, el Tratado establece tres criterios básicos para evaluar el grado de convergencia alcanzado por los países miembros y, por tanto, su elegibilidad para formar parte de la Unión Monetaria Europea: el déficit público no debe ser superior al 3% del PIB, la deuda pública no debe superar el 60% del PIB y la inflación no debe superar en más de 1,5 puntos la media de los tres países con menor inflación.

<sup>28</sup> En este sentido, González-Páramo, J., en «Convergencia europea y modernización de las instituciones presupuestarias», *op. cit.*, p. 20-21, argumenta que la credibilidad de las magnitudes macroeconómicas está sujeta a indicadores estructurales sobre las instituciones y los procedimientos presupuestarios que las sustentan. España, junto con Bélgica, Italia y Grecia, tiene las instituciones, reglas y procedimientos presupuestarios más laxos de la Unión Europea.

convergencia en el sentido estricto de estos criterios macroeconómicos, esta evidencia empírica podría invalidar nuestra hipótesis de partida. Sin embargo, si definimos la convergencia como un *proceso estructuralmente sostenible* sobre la base de un sector productivo y reproductivo competitivo, nuestra hipótesis sigue en pie. Nuestro argumento es que el cumplimiento de estos criterios macroeconómicos se ha conseguido básicamente a través de medidas de estricto redimensionamiento (*downsizing*) del sector público en general, por ejemplo, vía venta de empresas públicas. Este redimensionamiento *per se* puede calificarse de «medida coyuntural» al menos por dos motivos: primero, porque a estas «soluciones» sólo puede recurrirse, por definición, una vez –una empresa no puede venderse dos veces–; segundo, porque el solo redimensionamiento del sector público no aborda el problema, reconocido por una amplia mayoría de sectores políticos y sociales, de reformar «estructuralmente» tanto ese sector público en general como la Administración Pública en particular.

Con «reforma estructural» nos referimos al rediseño institucional y de los sistemas de decisión y gestión de la Administración Pública en la multiplicidad de papeles que desempeña (regulación, financiación, provisión). Los objetivos de esta reforma de la Administración Pública son a medio y largo plazo, en la medida que persiguen fundamentar la competitividad de la economía en rasgos estructurales –y por tanto sostenibles– de su sector productivo y reproductivo. Es más, reclamar la necesidad de reformar la Administración Pública es compatible con dos interpretaciones diferentes sobre cuál deba ser el papel de la propia Administración: bien un agente económicamente relevante *per se* en cuanto al volumen de recursos que gestiona directamente, bien un agente *competencialmente* relevante para el funcionamiento de la economía en cuanto diseña las reglas del juego. En ambos casos, la actual estructura y funcionamiento de la Administración entorpecen la consecución de un escenario competitivo sostenible.

### **Una Administración potente y eficaz como garantía en los procesos de decisión europeos**

Las Administraciones de los Estados miembros de la Unión Europea son los principales agentes tanto en los procesos de formulación –a través de su participación en los comités dependientes de la Comisión y del Consejo de Ministros– como de implementación de las políticas europeas. Éste es un escenario competitivo de negociación multilateral constante tanto entre diversos niveles de las Administraciones de otros Estados (nacional, regional, local) y del propio, como entre actores públicos y privados. Por ello se hace indispensable una nueva cultura en la Administración Pública que supere la insularidad y rigidez del modelo burocrático tradicional. Principios como el de reconocimiento mutuo y el de subsidiariedad implican que este cambio cultural y de formas de gestión no ha de afectar sólo a los altos car-

gos administrativos que trabajan directamente en o con instituciones europeas, sino que ha de abordarse a todos los niveles de la Administración. La definición de organizaciones-red para el desarrollo de políticas sectoriales en las que deben colaborar diversos niveles administrativos de diferentes países no es sólo un ejemplo de la función predominante que las Administraciones existentes deben ejercer, sino un motivo inexcusable para abordar su reforma.

### **Una Administración con credibilidad y buena imagen como condición para abordar nuevas políticas y nuevos retos**

Factores como el vertiginoso crecimiento de la presión fiscal desde finales de los setenta, la difusión del debate sobre la necesidad de redefinir las responsabilidades sociales del Estado de Bienestar y la forma de gestionarlas y la presión acuciante para sanear las finanzas públicas como condición *sine qua non* para nuestra integración en el grupo de cabeza de los países de la Unión Europea, ejercen una influencia primordial en la opinión que los ciudadanos tienen sobre la calidad y eficacia de la Administración Pública.

Como contribuyentes, beneficiarios, usuarios, consumidores, clientes..., son, en última instancia, quienes legitiman o deslegitiman el funcionamiento de las instituciones públicas. Una opinión pública como la actual en España, descontenta con el grado de eficacia y calidad del funcionamiento de las Administraciones Públicas, podría convertirse en el principal motivo para abordar una reforma ya varias veces propuesta y abandonada.

### **3.2 De las élites administrativas a las organizaciones-red**

En el Tratado de Roma no se estableció ninguna política de armonización de los sistemas administrativos. Sin embargo, el desarrollo institucional de la Unión Europea y los procesos de elaboración de políticas comunitarias han creado dos tipos de presiones complementarias –armonización y convergencia– que actúan sobre las Administraciones Públicas nacionales implicadas en este proceso de integración.

Por una parte, la *convergencia* resulta de la creciente similitud de las actitudes y aptitudes de los burócratas nacionales que participan en los procesos de decisión europeos, los cuales deben amoldarse a los mecanismos de coordinación administrativa establecidos. Si bien en un principio estas interrelaciones afectaban principalmente a las élites burocráticas con «roles europeos», cada vez más los diferentes niveles de las Administraciones de los países miembros se ven implicados en relaciones interorganizativas con otras Administraciones, lo que pone de manifiesto diferentes niveles de eficacia y eficiencia así como la necesidad de profundas reformas.

Por otra parte, la *armonización* deriva de medidas (instituciones y políticas) tomadas por la UE para alcanzar ciertos niveles de compatibilidad y uniformidad, a través de procesos de implementación o puesta en práctica de las normas comunitarias, que deben alcanzar un mismo objetivo definido en el ámbito comunitario.

La coordinación entre élites administrativas como adaptación más inmediata a la integración en Europa se sigue del propio funcionamiento de las instituciones europeas. Los procesos de negociación entre burocracias de Estados miembros sobre políticas de armonización –un proceso conjunto de elaboración y formulación de políticas– puede llevar a cierta confluencia de los estilos administrativos de servicios públicos nacionales histórica y culturalmente diferentes. Y ello puede darse tanto por lo que respecta a cómo los propios burócratas perciben su papel como a las políticas de selección y formación de los mismos, en la medida en que los servicios de personal nacionales y de la Comisión Europea intentan captar a los candidatos adecuados para estos «roles europeos».

La Comisión no sólo necesita a las Administraciones de los Estados miembros para implementar o poner en práctica sus decisiones, sino que incluso sus resultados legislativos (la calidad y capacidad de impacto de su normativa) dependen de la colaboración y *expertise* de los burócratas nacionales que asisten a los comités, grupos de trabajo y reuniones de grupo de la Comisión y del Consejo de Ministros<sup>29</sup>.

La «comitología» (ese conglomerado de comités, repletos de expertos y euroburócratas de primer nivel) estructura el proceso de elaboración de las políticas comunitarias<sup>30</sup>. Por eso se ha argumentado que la maquinaria de gobierno de la Comunidad Europea sigue a aquellos Gobiernos nacionales más eficientemente organizados al permitir que comités de burócratas de carrera, competentes y de confianza lleven el peso de las negociaciones, dejando a sus ministros sólo las decisiones sobre los temas más controvertidos o políticamente sensibles<sup>31</sup>.

En este sentido, los Gobiernos nacionales y los gestores de personal necesitan asegurarse de que los burócratas seleccionados para estos cargos representen eficazmente el posicionamiento de sus Gobiernos respectivos en los procesos de negociación en que tienen que interactuar con burócratas de otros Estados miembros. Por su parte, la Comisión debe promover una aproximación homogénea a la elaboración de políticas comunitarias.

---

<sup>29</sup> Véase Burnham, J. y Maor, M., «Converging administrative systems. Recruitment and training in EC member-states», *working paper*, The European Institute, London School of Economics and Political Science, Londres, 1994.

<sup>30</sup> Véase Quermone, J., *Le système politique européen*, Montcherestien, París, 1993, p. 53.

<sup>31</sup> Véase Burnham, J. y Maor, M., *op. cit.*, p. 4.

rias por parte de los burócratas nacionales que contemple las bases ideológicas y los objetivos de *policy* de la Unión Europea. La Comisión debe promover igualmente la libre circulación de burócratas, el trabajo conjunto entre las Administraciones europeas y una puesta en práctica cada vez más homogénea de las políticas comunitarias por parte de las Administraciones nacionales.

Por lo tanto, el proceso de construcción europea depende en gran medida de la capacidad de gestión de las negociaciones por parte de los Estados miembros. Una participación eficaz en los procesos de elaboración y de implementación de las políticas europeas requiere un esfuerzo previo de coordinación por parte de las diferentes Administraciones que asegure una posición y defensa coherente de los intereses nacionales en las instancias europeas y un compromiso de los agentes públicos y privados que van a responsabilizarse de la implementación de las políticas acordadas.

Este esfuerzo previo de coordinación supone la adaptación de las Administraciones de los Estados miembros a un escenario complejo de negociación permanente. El éxito de esta adaptación depende a su vez del nivel de coordinación previo alcanzado en el interior de estas Administraciones, que puede limitarse a la coordinación interna y aislada de cada ministerio, como nivel de coordinación mínimo, o llegar a un nivel de coordinación máximo de diseño de una estrategia de gobierno basada en sólidos acuerdos interministeriales y en el establecimiento de prioridades<sup>32</sup>.

Según el análisis realizado por E. Zapico<sup>33</sup>, siguiendo la escala propuesta por L. Metcalfe<sup>34</sup>, el sistema de coordinación en el caso de la Administración española ha pasado por diferentes fases de consolidación. Durante la fase previa al ingreso en la Comunidad Europea, en las negociaciones bilaterales entre el reducido grupo de funcionarios designados y la Comunidad, el sistema de coordinación resultó flexible y rápido, alcanzándose el nivel de establecimiento de prioridades centrales (nivel 8 de coordinación en una escala de 9). Tras la adhesión, el modelo tuvo que adaptarse a una

---

<sup>32</sup> Véase Metcalfe, L., «International policy coordination and public management reform», *International Review of Administrative Science*, n. 60, 1994, p. 281.

<sup>33</sup> Zapico, E., «La adaptación de la administración española a la Unión Europea: un proceso de evolución y aprendizaje permanente», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 4, 1995, p. 47-65.

<sup>34</sup> Metcalfe, L., «La Comisión Europea como una organización red», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 4, 1995, p. 281. La escala de niveles de coordinación propuesta refleja los siguientes «escalones» de inferior a superior: 1. Independencia ministerial; 2. Transmisión de información a otros ministerios; 3. Consulta entre ministerios (retroalimentación); 4. Evitar divergencias interministeriales; 5. Búsqueda de acuerdos interministeriales; 6. Arbitraje de diferencias interministeriales; 7. Definición de parámetros de negociación; 8. Establecimiento de prioridades centrales; 9. Estrategia de gobierno.

situación de negociaciones multilaterales con todos los ministerios y con las Administraciones de los países miembros.

Como factores añadidos, la prioridad clara de la adhesión no había sido reemplazada por otra equiparable, el apoyo de la Presidencia de Gobierno pasó a centrarse en temas más sensibles y los funcionarios que habían trabajado en el proceso de adhesión se habían trasladado a otros puestos. Si bien existían contactos bilaterales entre los delegados de la Representación Permanente y los ministerios, se emitían instrucciones contradictorias debido a la falta de coordinación por parte de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (SECE). La Comisión Interministerial era más un centro para compartir información que para debatir alternativas. Así, hacia finales de los ochenta el sistema de coordinación en proceso de adaptación alcanzó los niveles 3 (consulta interministerial) y 4 (evitar divergencias). Los grupos de trabajo en la SECE facilitaban el intercambio de información, evitando posiciones contradictorias en el ámbito de los grupos de trabajo en el Consejo de Ministros. Finalmente, la primera mitad de los noventa, entre la primera y la segunda presidencia españolas, ha supuesto la consolidación de la SECE como *locus* de centralización y distribución de instrucciones, y de los niveles 3, 4 y 5 (búsqueda de acuerdos internacionales) de coordinación, por mecanismos tanto formales como informales.

Para llegar a niveles más elevados de coordinación, E. Zapico apunta la necesidad de crear una unidad de análisis con recursos propios y personal permanente y de que la SECE cuente con una unidad de alta coordinación para análisis sectoriales y globales. Según este autor, factores clave en la mejora de la coordinación en el caso español han sido, sobre todo, el esfuerzo realizado en la reasignación de recursos humanos, en su formación y su información, la incorporación de expertos como asesores, los altos niveles de informatización y la elección de prioridades.

Como factor añadido que refuerza la necesidad de una mayor formación y cambio cultural en estas élites administrativas, se halla el carácter cada vez más técnico, especializado y diferenciado por áreas sectoriales de las políticas comunitarias. Éste ha potenciado la formación de coaliciones administrativas transnacionales de burócratas especialistas –en detrimento de los cuerpos diplomáticos– que tienden a desarrollar aproximaciones «culturalmente» convergentes<sup>35</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo, éstas se distancian de la cultura de sus Administraciones nacionales de origen, las cuales están siendo por su parte sometidas, vía discurso o vía reforma, a un proceso de transformación influido por la «nueva gestión pública». Así, además de la influencia sobre las élites burocráticas que resulta del propio proceso de inte-

---

<sup>35</sup> Véase Cassese, S., «Theoretical sketch of the cooperative and multidimensional nature of Community bureaucracy», en Jamar, J. y Wessels, W., (ed.), *Community bureaucracy at the crossroads*, College of Europe, Brujas, 1985, p. 45.

gración, existe una segunda fuerza de convergencia de las Administraciones Públicas derivada de las diversas iniciativas de reforma inspiradas en la «nueva gestión pública» que no se desarrolla al margen de la integración europea.

El proceso de elaboración de las políticas europeas no es el único que exige la participación activa de las Administraciones de los Estados miembros: éstas son los principales agentes en su efectiva puesta en práctica.

El déficit de gestión de las políticas europeas tiene su origen en tres factores estructurales:

1. La orientación jurídica del proceso de elaboración de políticas europeas tiende a equiparar los avances en la integración con la transferencia de competencias legislativas en el ámbito europeo. Se asume además una capacidad de gestión que es, en todo caso, indirecta, ya que la Comisión depende de las Administraciones nacionales para la efectiva puesta en práctica de sus políticas, Administraciones que por añadidura se caracterizan por diferentes niveles de eficiencia y eficacia.

2. La cultura de la Comisión valora más la iniciación de nuevas políticas que el desarrollo de capacidades institucionales y administrativas para su gestión (adaptación de organizaciones ya existentes a las nuevas tareas, formación y desarrollo de nuevas organizaciones y sistemas interorganizativos).

3. La Comisión ha tendido a potenciar las políticas de integración «negativa», como la supresión de obstáculos nacionales a la libre circulación de personas, capitales o bienes, sobre las «positivas», como la construcción de marcos estables de colaboración institucional entre Administraciones para la gestión de políticas europeas<sup>36</sup>.

Frente a la visión de un Estado federal europeo en el que las Administraciones de los Estados miembros se fusionan y supeditan jerárquicamente a las responsabilidades ejecutivas centrales de una Comisión reforzada, diversos autores reclaman una visión pluralista como la más acorde con la reciente evolución del proceso de integración europea<sup>37</sup>.

En un sistema pluralista la gestión de las políticas europeas depende más de organizaciones-red que de estructuras jerárquicas. Esto es, los Estados

---

<sup>36</sup> Véase Metcalfe, L., *op. cit.*

<sup>37</sup> Véase *ibidem*, p. 27. Cita, en este sentido, a Wallace, 1991; Keohane y Hoffmann, 1991; Majone, 1994; y Streeck, 1995. Asimismo, el principio de reconocimiento recíproco entre las autoridades nacionales y la legitimación de las relaciones descentralizadas entre las Administraciones nacionales recogidos ambos en la Sentencia del Tribunal Europeo de 1979 en el asunto «Casis de Dijon» apoyan la forma de integración pluralista. En cualquier caso, defiende Metcalfe, la idea de la integración ha sido frecuentemente interpretada más como un apoyo al Estado-nación que como su suplantación, sirviendo como ejemplos el apoyo de los países miembros a los nuevos regímenes democráticos de Grecia, Portugal y España, en su momento, y a las nuevas democracias de la Europa central y del este.

miembros son responsables de gestionar sus interdependencias dentro de las directrices estratégicas definidas por la Comisión. Pero la gestión de estas interdependencias requiere la introducción de nuevos modelos de gestión que permitan superar las rigideces y la insularidad de los actuales aparatos burocráticos nacionales y facilitar la formación de redes administrativas descentralizadas donde la capacidad de intercambio, aprendizaje y coordinación de asociaciones bilaterales y multilaterales que se incardinan en tradiciones y culturas diferentes son esenciales. La credibilidad mutua entre los participantes en la red ha de estar reforzada no sólo por la capacidad de coordinación y diseño estratégico desde la Comisión, sino también por la eficacia y eficiencia demostrada por las Administraciones participantes.

Por estos motivos, las distintas Administraciones de los Estados miembros (estatales, regionales y locales) se hallan en un contexto de cooperación y competitividad en el que las culturas organizativas tradicionales se convierten en un obstáculo. El *principio del reconocimiento mutuo*<sup>38</sup> de regulaciones y estándares nacionales, como parte de las medidas para la realización efectiva del mercado interno, tiende a potenciar la competencia entre las distintas Administraciones nacionales para anticipar los niveles más eficientes. Esta competencia puede verse incrementada por la aplicación del *principio de subsidiariedad*, que debería conducir a reforzar las funciones implementadoras –ejecutivas y de control– de las Administraciones de los Estados miembros, mientras la Comisión se reserva la definición de estándares, la coordinación general y la evaluación de las políticas, creando si es necesario organismos con suficiente independencia como para actuar como asesores<sup>39</sup>.

### 3.3. *La credibilidad del Estado en cuestión. Muchas tareas pendientes*

En este escenario la modernización de unas Administraciones como las españolas aparece claramente como una reforma pendiente. No podemos negar que se han hecho cosas, sobre todo en la Administración local, pero no con la extensión e intensidad necesarias, mientras en otros campos los avances son inexistentes:

---

<sup>38</sup> Este principio ha sido tomado como ejemplo del déficit de gestión que caracteriza las políticas comunitarias. El hecho de que existan diferencias entre las legislaciones nacionales en cuanto a regulaciones y estándares y que la aplicación del principio dependa sobre todo de la voluntad de los propios actores nacionales cuestiona la eficacia y viabilidad del propio principio. Esta situación se acentúa cuando la Comisión y el sistema de comités consultivos, reguladores y de gestión no demuestran ser eficaces cuando se trata de ir más allá de la supervisión de la mera transposición de las normas comunitarias en normas nacionales (Véase Morata, F., «Unión Europea, Administraciones Públicas y mercado interno», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 4, 1995, p. 42-43).

<sup>39</sup> Véase Morata, F., *op. cit.*

— Se ha avanzado en informatización, aunque los nuevos sistemas de información creados no han sido utilizados para el control de gestión.

— La racionalización de procedimientos ha sido muy puntual, sin crear las bases de una nueva cultura administrativa.

— Las estructuras organizativas han quedado prácticamente intactas.

— Formación de personal y necesidades organizativas han ido cada una por su lado. La gerencialización se ha abordado de manera desconfiada, tímida y muy puntual.

— La función directiva no ha sido desarrollada.

Pero las cosas por hacer son, pensamos, muchas más y también más decisivas si nos atenemos al contexto y al momento en que nos encontramos:

— Sería muy importante avanzar en la separación entre los centros de decisión política y los centros de ejecución y gestión del gasto, potenciando así núcleos de formación y elaboración de políticas, con capacidades más estratégicas y menos vinculadas a la gestión.

— En la misma línea, convendría acometer la desagregación de estructuras en unidades homogéneas en cuanto al producto/servicio producido (estructura divisional o modelo agencia) y reforzar, consiguientemente, el papel de coordinación y dirección estratégica de los órganos con funciones horizontales.

— Si se profundizara en algunas experiencias parciales en sanidad y se consiguiera introducir mecanismos de incentivación y competencia para la provisión (cuasi-mercados, competencia dentro del sector público y con el sector privado por contratos para la provisión de servicios), se lograría disponer de una importante palanca de mejora de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos y ello conduciría a dotar de mayor autonomía a los gestores públicos, hoy rodeados de murallas de desconfianza y controles previos.

— Sería necesario superar el miedo a la diferenciación entre el personal de las Administraciones Públicas, en las que hoy predomina la antigüedad casi como único criterio admitido, e introducir elementos de incentivación como instrumento de la política de personal.

— Convendría mejorar la conexión entre los presupuestos anuales y la planificación plurianual.

— Se debería aumentar la flexibilidad y la descentralización en la gestión del gasto público como instrumentos de la «orientación al cliente», con un adecuado mecanismo de rendición de cuentas y de verificación de la responsabilidad exigida a los gestores.

— Sería necesario avanzar en un control de gestión basado en indicadores de eficacia y eficiencia y en sistemas de contabilidad analítica, a partir de una amplia informatización.

— Finalmente, se deberían poner en marcha controles *ex-post*, tipo auditoría, por instituciones externas a la Administración, en los que se incluyan mecanismos de evaluación de políticas.

Todo ello puede parecer excesivo, pero debe considerarse que estamos hablando de una de las infraestructuras básicas de un Estado moderno y que la falta de funcionamiento democrático, eficiente y eficaz de esa gran infraestructura administrativa pone en cuestión, de hecho, la propia credibilidad del Estado para hacer frente a sus compromisos internos y externos. Es importante tener en cuenta, por otra parte, que existe más consenso del que parece en el interior de las propias Administraciones Públicas sobre estos temas. Lo que hace falta es que las presiones externas, procedentes de las necesidades y compromisos planteados por la integración europea, y las internas, procedentes de una ciudadanía cada día más consciente de su papel de cliente y copropietario (como contribuyente) de esas Administraciones, encuentren liderazgos políticos y vías de cambio adecuadas, a fin de facilitar esa tarea. Recordemos que, en definitiva, estamos ante una de las pocas reformas aún pendientes de la España contemporánea.