

Las Administraciones Autonómicas en España: ¿imitación o innovación?

José Manuel Canales Aliende *

I. Breve introducción y planteamiento general

En primer lugar, hablar de imitación o de innovación plantea un problema terminológico. Ambos son conceptos equívocos. A mi entender, dado el gran número de diferentes términos usados en los distintos países de la O.C.D.E., el problema no es tanto semántico en la cuestión y debate propuesto; sino que es ante todo, y sobre todo, de contenido y de concepción. Es decir, se trata de saber a qué en concreto nos estamos refiriendo, y cómo se concibe en la realidad, y con qué finalidad el proceso o problema planteado.

Había también que señalar de entrada, y en segundo lugar sin perjuicio de lo anterior, que ambos términos me parecen adecuados y complementarios, como tendré ocasión de desarrollar posteriormente.

Los procesos de cambio de las Administraciones Públicas hemos de decir, siguiendo a Alejandro NIETO entre otros autores, que deben ser con independencia del nombre empleado, reales y no meramente nominales, o formales, y adecuados al contexto.

Aunque estamos acostumbrados a la mitología de las denominaciones, al nominalismo, a la ambigüedad, a los símbolos, a los *slogans* y a las palabras mágicas, cuando nos referimos a los cambios administrativos, como han señalado entre otros Patrick GIBERT y Jean-Claude THOENIG; no obstante traer aquí ahora a colación, y usar estos términos, pienso que puede ser útil, cara incluso al cambio también terminológico; y ello frente a los ya clásicos y devaluados términos de reforma administrativa, como también el de modernización administrativa.

Los procesos de cambio administrativo, cualquiera que sean sus características y contenido, siempre serán algo inacabado; y por tanto continuos, y necesarios en todo momento; y estarán íntimamente relacionados con el sistema político-administrativo vigente y con las demandas de la sociedad civil. Por otro lado, los procesos de cambio no implican normalmente cambios totales o radicales, sino que implican la suma de realidades diferentes y a veces contradictorias, como los estratos superpuestos en la geología.

Necesitamos hoy Administraciones Públicas «empreendedoras», según la expresión ya paradigmática de David OSBORNE y Ted GAEBLER, que son aquellas que siempre orientan sus recursos a los resultados, y ello a través de diversos instrumentos y técnicas para incrementar su eficacia y eficiencia.

Pero además de necesitar Administraciones Públicas «empreendedoras», en un proceso continuo de adaptación y de aprendizaje, hace falta también que éstas «piensen» sus actividades en expresión de Peter DRUCKER; y a la vez que opten por una auténtica reestructuración de las mismas, siendo esto último algo más que la sola mera reorientación, o cambio de fachada; sino un cambio en profundidad, de todos sus aspectos y elementos interdependientes.

II. Algunas reflexiones sobre las Administraciones Públicas Autonómicas

Paso seguidamente, tras las breves reflexiones anteriores de carácter general e introductorio, a intentar emitir un sucinto

diagnóstico sobre la situación actual de nuestras Administraciones Públicas Autonómicas.

En primer lugar, el diagnóstico que quiero emitir lo es con un carácter de prudencia y cautela, dada la inexistencia de información y documentación general suficiente, a la hora de poder emitir un juicio fundado. Carecemos de un Banco de Datos completo, o de inventario con los datos y los indicadores de gestión adecuados, para poder emitir un diagnóstico y para poder hacer comparaciones. Se tratará, pues, de una hipótesis teórica y de partida, con unas posteriores consideraciones de futuro.

En segundo término, señalaría expresamente que estamos hablando de realidades diferentes y diferenciadas, con desigual contexto y precedentes históricos. No hay, pues, un modelo único, sino que estamos ante un modelo fragmentado, heterogéneo y diverso. La España de las Autonomías sí que es una España plural y diferente, como decía un viejo *slogan* turístico. Hay pues que gobernar y gestionar desde la «fragmentación», en la conocida expresión de Bruno DENTE, y en donde hay una evidente «asimetría política y administrativa».

No obstante las dos consideraciones previas y la cautela señalada, me atrevería a decir que estamos en un momento histórico, en el que es oportuno y preciso plantear esta cuestión.

Como es sabido, hoy está en España casi plenamente desarrollado y consolidado el Estado de las Autonomías, a nivel político, administrativo y de conciencia ciudadana; y ello, a pesar de las dificultades iniciales y de la indeterminación del modelo autonómico, el cual ha conducido a la «federalización» de España, como ha señalado recientemente entre otros Luis MORENO.

En el ámbito administrativo las Administraciones Públicas Autonómicas, sin un diseño y ningún modelo previo, como ha señalado Joan PRATS, fueron creadas de forma precipitada en ocasiones, y además improvisadamente en la mayoría de los casos; utilizándose para ello el modelo de la Administración Central, sin demasiadas modificaciones, a pesar de ser conocidas las disfunciones de funcionamiento y las patologías burocráticas.

Los procesos de creación, desarrollo y consolidación de estas Administraciones Públicas Autonómicas, han sido diferentes y con desigual intensidad. Coincido con Carles RAMIÓ y Joan SUBIRATS en la «periodización» de este proceso, que tendría básicamente a su vez las tres etapas siguientes: 1.^a) Desde 1980 a 1987, de creación, fundación e institucionalización; 2.^a) de 1987 a 1991, de consolidación o expansión; y 3.^a) de 1991 a 1995, de final de ciclo y de agotamiento del modelo de crecimiento sostenido.

En el momento actual, se trataría de diseñar y configurar la nueva etapa, tras la superación y el agotamiento de la prece-

dente, centrándonos en lo que deberán hacer éstas en este nuevo período, si bien con una perspectiva a medio y largo plazo. El balance provisional sería pues muy positivo, pero insuficiente.

Si, como he dicho antes, estamos ante procesos y realidades fragmentadas y de características propias diferentes, cuál podría ser, a pesar de ello, el diagnóstico de carácter general y simplificador de la situación actual.

En mi opinión, y sintetizando al máximo, podría decirse lo siguiente: tras la fase inicial de creación de las Administraciones Públicas Autonómicas, hipersimbólica, destinada a transmitir y asentar la idea corporativa, con la implantación de nuevas estructuras administrativas básicas y de unos procedimientos, propios o transferidos, se pasó a la precedente de la actual, de desarrollo y consolidación administrativa a través de la aprobación de leyes administrativas destinadas a legalizar muchas situaciones fácticas, y a la vez formalizar las Administraciones y funciones públicas autonómicas.

Hoy, la situación podría describirse del modo siguiente, con carácter general, y basándome para ello principalmente, aunque no sólo en ello en las exposiciones y documentación de las Ponencias sobre Modernización y Reforma Administrativa de las Comunidades Autónomas, celebradas en Santiago de Compostela durante los días 27 y 28 de febrero del presente año:

- a) La mayoría de las Comunidades Autónomas en los últimos años, fundamentalmente desde 1992, aunque Galicia es pionera desde 1989, han aprobado Planes de Modernización Administrativa destinados a desarrollarse a través de planes y programas operativos, algunos ya implantados y otros no, en un horizonte temporal, que abarcaría en todo caso y básicamente esta década; sin perspectiva por tanto del futuro o visión a largo plazo.
- b) Los planes aprobados lo son en el seno del ejecutivo autonómico, con independencia de su plasmación y formalización legal o no posterior, y la intervención en su caso del Parlamento autonómico para su control y ratificación. Es decir, no son siempre planes consensuados por todas las fuerzas políticas.
- c) Los planes de modernización parece que en su mayoría han sido aprobados, sin tener en cuenta amplia y suficientemente a otros actores sociales y económicos de la Comunidad Autónoma salvo los sindicatos; y sin explicitar por ello su incidencia en la sociedad civil, y en el desarrollo y la economía regional. Es decir, la opinión pública, y los grupos de interés sociales y económicos, parece que han estado bastante ausentes en el debate.
- d) La falta de unidades operativas o *task force*, para impulsar adecuada y eficazmente el proceso diseñado, junto a

carencias en las capacidades y formación de los recursos humanos.

- e) Por último, aunque no por ello menos importante, el contenido principal o básico de los planes de modernización administrativa y sus planes y programas operativos para su desarrollo, ha girado en torno a estos ejes o direcciones: sistemas y tecnologías de la información, mejoras en la productividad y prestación de los servicios; reconsideración del gasto público y de la gestión presupuestaria; servicios de orientación e información al ciudadano; mejora, racionalización y simplificación de las estructuras, plantillas, procedimientos e impresos administrativos; elaboración de guías y folletos de información administrativa; programas de formación y capacitación de los empleados públicos; implantación de la llamada «ventanilla única», informatización de la gestión, sobre todo de los actos administrativos rutinarios y en masa; así como de los registros administrativos; la puesta en práctica de indicadores y planes de calidad, etc.

De todo lo anterior puede decirse, pienso sin temor a equivocarme, que estamos en presencia de unos planes de modernización de contenido, alcance y finalidades insuficientes, y sobre todo sin suficientes perspectivas de futuro y de anticipación del mismo.

Hay que prevenir y planificar estratégicamente el cambio económico-social; y por ende administrativo que se avecina; con sobre todo actuaciones, para resolver los problemas abiertos, con profundidad y amplitud de miras; y con un contenido más amplio e integral que los actuales basado sustancialmente en los tres pilares siguientes: sistemas y técnicas de gestión y de la información; la «llamada reingeniería de procesos» y la calidad.

III. Algunas propuestas y consideraciones de futuro, sobre las Administraciones Públicas Autonómicas

Como he indicado al principio, y ello a pesar de la equívocidad, la innovación y la imitación me parecen hoy términos útiles y adecuados, como manifestación de los procesos de cambio administrativo.

El contenido, y la orientación de los procesos y de las políticas de cambio administrativo, deben ser ante todo dinámicos y

continuos; basados en el aprendizaje previo, y con una notable capacidad de adaptación y de imaginación; de análisis, de gestión y previsión del cambio; y con un contenido no sólo técnico y economicista, sino también de carácter político y cultural.

Aunque pueda parecer paradójico, como ha señalado entre otros Koldo ECHEBARRÍA, nuestras Administraciones Públicas Autonómicas necesitan innovarse, a pesar de su juventud, e imitar los procesos y experiencias exitosas de cambio administrativo, y esto último a través de la técnica del *benchmarking*. Se trata de introducir en las mismas procesos planificados de cambio estratégico, institucionalizando y gestionando el cambio administrativo, a fin de prever los conflictos, y de reducir y solucionar los problemas con perspectivas de largo plazo.

Se debe potenciar básicamente, en mi opinión, las capacidades de aprendizaje, de evaluación, y de comunicación interna y externa de nuestras Administraciones Públicas Autonómicas.

La dirección y la cultura de las organizaciones públicas del futuro, y de las personas que en ellas trabajan, deberán orientarse hacia una nueva cultura postburocrática, basada en la legitimación de las mismas por los resultados; y en una dirección no sólo por objetivos, sino también por los valores. El papel de los recursos humanos, y en particular de los directivos públicos será clave.

El desarrollo de la capacidad de aprendizaje implicará evitar los fenómenos tan corrientes de «amnesia», como han señalado certeramente Patrick GIBERT y Jean Claude THOENIG, y el tener en cuenta los errores y las experiencias previas, y en su caso los antecedentes históricos. Se avanza más por la experiencia y por la acumulación que por la discontinuidad y la ruptura.

Cualquiera que sean los instrumentos y las técnicas a emplear, no deberán olvidarse los aspectos políticos de los procesos de cambio (apoyo, decisión y liderazgo político visible y constante al más alto nivel, impacto político, legitimación de los resultados, etc.), así como los culturales. Los valores y las creencias afectan al comportamiento organizativo de modo notable, como es sabido.

Cambiar es elegir y, por lo tanto, adoptar decisiones con carácter estratégico, en función de un análisis de los medios diversos disponibles, de los objetivos y metas a cumplir, y de los obstáculos a remover; y ello, sin olvidar el papel de los distintos agentes de este proceso, en particular, los empleados y los destinatarios finales del mismo.

En todo caso, parece que sin perjuicio de los diversos instrumentos tradicionales y complementarios para el proceso del cambio administrativo; como ha puesto de relieve recientemente la O.C.D.E., la evaluación se presenta como el medio hoy más paradigmático para el próximo siglo para ello.

En cuanto a la gestión de las Administraciones Públicas Autonómicas, señalaría que con independencia de la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y calidad, también deberán actuar y orientarse éstas con un enfoque competitivo interno y externo. En ese sentido, es importante destacar que no es hoy la privatización ni una fórmula mágica, ni una solución siempre válida, ya que ésta no tiene que ver con la oposición de lo público frente a lo privado, sino de la contraposición entre oligopolio y competencia, con independencia de quién gestione o preste el servicio público.

Por otro lado, habría que añadir también que el entorno internacional, europeo y español, en el que van a intervenir las Administraciones Públicas Autonómicas, se ha transformado bastante; y en ellas sin duda influirán la globalización, el nuevo papel de los medios de comunicación, el proceso de la Unión Europea, la incertidumbre y la aceleración del cambio social, la complejidad actual de la sociedad, las nuevas tecnologías, etc.

Un reto pendiente importantísimo, de éstas, será también sus relaciones con las Administraciones Locales, superados los viejos problemas y dificultades con la Administración Central. Pare-

ce, en este sentido, que Pacto Local y Pacto Autonómico, son además de necesarios, complementarios; y ello en la dinámica de la aplicación del principio de subsidiariedad, contemplado en el Tratado de Maastricht, y en la búsqueda de sinergias necesarias.

La actuación futura de las Administraciones Autonómicas necesita, sobre todo, una perspectiva y una *praxis* de las «relaciones intergubernamentales», aplicando fórmulas e instrumentos idóneos y eficaces de colaboración y de coordinación institucional y de sus políticas públicas.

Ante la situación, problemas, y retos abiertos, surge, por último y para finalizar, la pregunta y el dilema de si éstas serán capaces de lograrlos y cómo. En todo caso, no podemos olvidar que estamos ante organizaciones públicas relativamente jóvenes, y con una proximidad a los ciudadanos, que les demandan cada vez más y mejores servicios públicos; y que además tienen una buena voluntad y predisposición hacia el cambio.

Sólo el hecho de plantearlo, y reflexionar sobre ello, parece que es una condición precisa y previa para la modificación deseable de las actitudes y los comportamientos.

Notas

* Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

Bibliografía

- ARENILLA SÁEZ, Manuel, «Integración y Evolución del Estado Autonómico», en la obra colectiva. *El funcionamiento del Estado autonómico*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1996. Páginas 449 a 478.
- ALBA TERCEDOR, Carlos, «La Administración Pública Española: Réforme ou Modernisation?», en *Revue Française d'Administration Publique*. n.º 75. julio-septiembre 1995. Páginas 387-399.
- BELTRÁN, Miguel, «Las Administraciones Públicas» en la obra colectiva: *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Coordinación de Javier TUSELL, Emilio LAMO DE ESPINOSA y Rafael PARDO. Alianza Editorial. Madrid, 1996. Páginas 265 a 293.
- CARR, David K.; LITTMAN Uab D.; CONDON, John K., *Improvement Driven Government. Public Service for the 21 st. Century*. Coopers and Lybrand L.L.P. Washington D.C., 1995.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, Koldo, «La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas», *E.S.A.D.E. Papers*, n.º 135. Barcelona, 1995.
- GARCÍA FERRANDO, Manuel; LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo; y BELTRÁN, Miguel, *La conciencia nacional y regional en la España de las Autonomías*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1994.
- GIBERT, Patrick; y THOENIG, Jean-Claude, «La Gestión Publique: entre l'apprentissage et l'amnésie», en *Politiques et Management Public*. Volume 11, marzo 1983, n.º 1. Páginas 3 a 22.
- GORE, Al., *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Informe del National Performance Review. Traducción y edición del Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria, 1996.
- LÓPEZ I CASASNOVAS, Guillén, y ECHEBARRÍA, Koldo, «La reforma de la Administración en *Economistas*. Año XV. Madrid, 1997. Páginas 76 a 87.
- MORENO, Luis, *La federalización de España. Poder político y territorio*. Siglo Veintiuno de España-Editores, S.A. Madrid, abril de 1997.
- O.C.D.E., *La gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de la O.C.D.E.* París, 1995.
- PRATS, Joan, «Administración Pública y Transición Democrática» en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 4, 1994. Páginas 445 a 462.
- NIETO, Alejandro, «Reforma de las Administraciones Públicas». Capítulo 5. *Libro Blanco sobre el papel del Estado en la Economía Española*. Dirigido por Rafael TERMES. Madrid, abril de 1996. Páginas 224 a 262.
- VIARIOS AUTORES, *Economiaz. Revista Vasca de Economía*, n.º 26, 1993. Número monográfico dedicado a «La Nueva Gestión Pública: factor de competitividad».
- VIARIOS AUTORES, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 45 (Volumen II). Mayo-Agosto de 1995, dedicado monográficamente a la modernización administrativa. Especialmente véase el artículo de RAMIÓ, Carles; y SUBIRATS, Joan «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995); entre el mimetismo y la diferenciación». Páginas 151-181.
- ZALDIVAR, Carlos Alonso; y CASTELLS, Manuel, *España fin de siglo*. Prólogo de Narcís SERRA. Alianza Editorial. Madrid. 1992.