

Las Administraciones Públicas españolas: presente y futuro

Francisco Villar García-Moreno *

A lo largo de esta exposición en la que trataré de acercarme al presente y futuro de las Administraciones públicas españolas, me ocuparé en primer lugar de establecer las pautas que definen la situación actual de éstas, haciendo hincapié en las disfunciones que presenta nuestro aparato administrativo y que han determinado la puesta en marcha de un proceso de modernización en profundidad de nuestro sistema administrativo.

Este proceso es similar al que han realizado o están realizando los países de nuestro entorno, si bien la situación española presenta algunas peculiaridades que son las que me propongo analizar.

Del mismo modo, quisiera dedicar la última parte de mi intervención a reflexionar sobre cuál habrá de ser el futuro de los programas de modernización identificando las principales áreas sobre las que los distintos Gobiernos pueden centrar sus esfuerzos en los próximos años.

Tras la aprobación de la Constitución hemos asistido a un proceso de profundas reformas estructurales de la organización política de España, que se han traducido en una nueva concepción del funcionamiento de las instituciones, del ordenamiento jurídico, de la financiación y de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas.

Por tanto, tras ese cambio en las estructuras políticas, corresponde ahora el turno a la Administración para acomodarse a ese nuevo modelo de Estado, que deanda calidad y eficacia, y en el que su actuación vendrá justificada en la medida en que la satisfacción de las demandas ciudadanas se produzca de forma ágil y con niveles de calidad crecientes.

Ello exige la articulación de procedimientos flexibles en nuestras Administraciones, la orientación de las estructuras hacia la dirección por objetivos, la profesionalización del capital

humano y el diseño de mecanismos que permitan la evaluación de la gestión.

En definitiva, la clave está en hacer compatible la mejora de los servicios con un menor coste de los mismos. Y ello obliga a realizar un replanteamiento global de nuestras estructuras administrativas, como única vía para dar respuesta a las actuales disfunciones que presenta el aparato administrativo y que, básicamente, se derivan de la inexistencia de una adecuada traslación de los cambios habidos en el entorno político, económico y social al aparato administrativo del Estado.

1. Principales disfunciones de nuestro sistema administrativo

Creo que existirá un amplio consenso respecto a cuáles son esos elementos disfuncionales que afectan a nuestro sistema administrativo:

En primer lugar, debe destacarse el hecho de que, pese a una transición política calificada de ejemplar dentro y fuera de nuestras fronteras, es lo cierto que la reforma no afectó con la misma intensidad al aparato administrativo, ya que en él la penetración de los cambios ha sido parcial, limitándose a los ajustes imprescindibles en su organización y funcionamiento, pero sin alterar sus aspectos fundamentales.

Ello responde al hecho de que la necesaria transformación del aparato administrativo no había encontrado hasta el mo-

mento presente el espacio necesario en la agenda de los poderes públicos, postergándose para un programa más amplio de reforma administrativa que tampoco llegó a producirse por diversos avatares.

En segundo lugar, nuestro sistema administrativo se ve afectado tras la promulgación de la Constitución porque en ella se contempla un nuevo modelo de Estado en el que se produce un importante traspaso de competencias en favor de las Comunidades Autónomas.

La consecuencia de ese nuevo modelo es que hasta 1997 se han traspasado más de 485.000 empleados públicos del Estado a las Comunidades Autónomas, y que éstas han ido incrementando su participación en el gasto público en detrimento de la Administración del Estado, en un proceso que todavía no ha concluido, y que se está traduciendo en una profunda alteración del peso relativo que tiene cada una de estas Administraciones, en el conjunto del Estado, sin que este proceso de transferencias de servicios haya tenido, hasta fechas muy recientes, un reflejo organizativo suficiente en la estructura de la Administración del Estado, ni en su ámbito central ni, lo que es especialmente destacable, en el ámbito territorial o periférico.

De este modo, la racionalidad con que se ha llevado a cabo el proceso político de articulación del Estado de las Autonomías no se había trasladado con la misma claridad al proceso organizativo, abordado desde sus inicios sin un modelo claro del resultado final pretendido, lo que ha provocado demoras en la necesaria reordenación del sistema administrativo, medida absolutamente indispensable para el adecuado funcionamiento del nuevo modelo de Estado que surge de la Constitución, y que, en la actualidad, el Gobierno está impulsando decididamente en aras de superar los diversos problemas que plantea.

Paralelamente a este proceso de descentralización territorial, y como tercera de esas notas caracterizadoras de la situación de partida de las Administraciones Públicas españolas, debe destacarse el rápido crecimiento del sector público español, que del 23% del PIB que representaba su volumen de gasto en 1975, ha pasado a situarse a partir de los años 90 en torno al 50% del mismo, lo que ha tenido indudables repercusiones en la estructura y organización de la Administración General del Estado al extenderse y diversificarse enormemente el campo de actuación tradicional de los poderes públicos.

Así, este proceso ha originado un importante crecimiento de nuestras Administraciones y una creciente diversificación de sus fines sin que se haya procedido, de modo paralelo, al diseño de un modelo administrativo capaz de dar respuesta a estas nuevas necesidades, lo que, en la práctica, se ha traducido en soluciones de tipo incrementalista como muestra el hecho de que entre 1975 y 1992 el personal al servicio del sector público prácticamente se haya duplicado.

Este proceso de crecimiento del gasto público en paralelo al de transferencias a las Comunidades Autónomas no sólo ha dificultado el adecuado encaje de ambos fenómenos en términos de coherencia, sino que se ha convertido en un obstáculo para la eficiente utilización de los recursos disponibles por el conjunto de las Administraciones Públicas, produciéndose duplicaciones innecesarias, y alterándose el equilibrio de los principios de eficacia y eficiencia.

Es por ello que el Gobierno tiene entre sus prioridades la definición de un nuevo marco organizativo que permita adecuar la estructura y dimensiones del sector público estatal a las nuevas demandas que debe satisfacer y a los nuevos modos de gestión con que debe actuar.

Finalmente, este cambio en el entorno y métodos de actuación de nuestras Administraciones se completa con la integración de nuestro país en las instituciones europeas, lo que, pese a sus evidentes ventajas, conlleva también importantes exigencias desde el punto de vista político y económico, exigencias que se ven agudizadas por el proceso de convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria, ya que la adhesión, lejos de simplificar las tareas del Estado por la transferencia de poderes a las instituciones comunitarias, plantea nuevas responsabilidades y determina la asunción de funciones que, hasta la fecha, no se habían desarrollado.

Ello ha puesto de manifiesto los déficit de coordinación latentes en nuestro sistema administrativo, que se han visto agravados por la necesidad de coordinar y articular las competencias estatales y autonómicas con las políticas comunitarias.

2. Intentos de reforma

Para hacer frente a esta serie de disfunciones que afectan a nuestro sistema administrativo, se aprobaron diversas leyes que afectaban a la Administración, bien en cuanto a su organización, bien a determinados aspectos de su funcionamiento (Ley de Organización de la Administración Central del Estado de 1983, Ley de Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, de 1983, Estatuto de los Gobernadores Civiles de 1980, Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 1984, etc.).

No obstante, y a pesar de este importante esfuerzo normativo, ese conjunto de leyes no logró establecer un modelo global de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, ya que, junto a esta serie de normas, seguían parcialmente en vigor normas preconstitucionales, como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957, y la

Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, poco acordes con el modelo de Estado que se establece a partir de 1978.

Junto a ello hay que constatar el hecho de que la normativa relativa a la organización y reglas básicas de funcionamiento de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, tenía un carácter fragmentario y disperso, sin que existiera un cuerpo legal único, homogéneo y completo para todas las organizaciones encargadas de aplicar las políticas del Gobierno, ya sean los Ministerios, sus órganos territoriales o los Organismos con personalidad jurídica propia, lo que se traducía en ciertas discordancias en la actuación administrativa.

Estos fenómenos, que son específicos de nuestro país, se han producido, además, en paralelo con otro de carácter más universal y que afecta por igual a todos los países de nuestro entorno. Así, es evidente que en los últimos tiempos las responsabilidades de los Estados modernos están experimentando un profundo cambio. Las misiones y competencias que las nuevas situaciones exigen de los Estados, se ven fuertemente influidas por la creciente internacionalización de nuestras sociedades, el modelo de eficacia y eficiencia y el avance del Estado regulador frente al concepto de Estado intervencionista.

España tampoco ha permanecido ajena a este fenómeno, de manera que en nuestro país se ha producido un cambio en la actitud de la sociedad ante los poderes públicos, por lo que es necesario establecer nuevos modos de relación con los usuarios y clientes de las políticas públicas, que los acompañen al proceso general de cambio.

Ésta es la línea en la que se han movido los países de nuestro entorno, especialmente los de la OCDE, cuyos enfoques han sido variados, si bien su preocupación es común y pasa por la constatación de que el escenario en el que las distintas sociedades han venido desarrollándose se ha modificado, y sigue cambiando vertiginosamente.

3. Objetivos de la reforma en curso

Ésta es la situación en que nos encontramos actualmente y que puede reducirse a constatar la inadecuación a los cambios habidos en el entorno político, económico y social de nuestro modelo organizativo, que básicamente ha continuado funcionando de acuerdo con parámetros tradicionales y poco ajustados al nuevo contexto en que deben desarrollarse las políticas públicas.

Así, la Administración sigue arrastrando una serie de lastres de cara a la sociedad, que se traducen en una sensación de que

los recursos públicos son mal administrados, que la Administración es una maquinaria burocratizada e ineficaz, o que la presión fiscal es excesiva para la calidad de los servicios públicos que se reciben a cambio.

Son estos fenómenos, que, con mayor o menor intensidad se han dado en casi todos los países occidentales, los que determinan la necesidad de introducir un cambio profundo en nuestros sistemas administrativos para superar su desfase respecto del avance de la sociedad.

De este modo, cada vez que hablamos de la necesidad de reformar los servicios públicos y el empleo público, debemos tener en cuenta que estamos hablando de la necesidad de acompañar el funcionamiento del aparato del Estado, entendido en sentido amplio, al nuevo contexto social en que debe desarrollar su actividad.

Para abordar estas reformas, el Gobierno ha emprendido determinadas actuaciones claves dirigidas a establecer un modelo de Administración Pública, cuyo denominador común es el objetivo de lograr su racionalización, profesionalización y modernización y que se plasman en el diseño de un modelo organizativo y de gestión de los recursos humanos que se adecúe mejor al contexto de actuación de los poderes públicos, al tiempo que se impulsa decididamente la implantación de una cultura de la calidad en las Administraciones Públicas.

Este modelo vendría configurado, en lo que a los aspectos estructurales se refiere, por la acción conjunta de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y el Proyecto de Ley del Gobierno, actualmente en trámite parlamentario, y, en lo tocante a los aspectos funcionales, por el establecimiento de un nuevo régimen para los empleados públicos, recogido en un proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública que se está elaborando en el Ministerio de Administraciones Públicas.

El fundamento de estas iniciativas y de todas aquellas otras actuaciones que se puedan emprender con el fin de transformar o modernizar la Administración consiste, básicamente, en el establecimiento de un nuevo marco de responsabilidad para la gestión de los servicios públicos.

Para ello, junto a ese cambio en las estructuras organizativas y en los aspectos funcionales de la organización, es preciso actuar también sobre otros aspectos más intangibles, como la cultura organizativa.

De este modo, el concepto de cultura organizativa permite agrupar en un segundo apartado de actuaciones todas aquellas medidas encaminadas a elevar los niveles de calidad de nuestras Administraciones. La idea de cultura organizativa se centra, pues, en la vertiente de los principios, creencias y valores sobre

los que descansa el comportamiento de la organización y de sus miembros.

El modelo burocrático tradicional acoge toda una cultura organizativa que evoca, normalmente, una significación peyorativa. El proceso de transformación emprendido persigue inculcar una cultura de la calidad en la Administración, cuyos valores se definen como superadores de los valores burocráticos.

Para la introducción de esta cultura de la calidad en la Administración una visión exclusivamente interna del problema resulta insuficiente. La responsabilidad interna, y con ella la calidad, descansan en un marco de responsabilidad externa cuya existencia resulta imprescindible para que la aplicación de la primera sea eficaz y coherente. En la Administración pública, la responsabilidad externa se ejercita en última instancia a través de los mecanismos de control político que impone el principio democrático; si bien su aplicación, aun siendo esencial para asegurar la legitimidad del comportamiento de los poderes públicos, resulta insuficiente para garantizar la eficacia y eficiencia de la gestión y, por ende, la calidad.

Por ello, desde el Ministerio de Administraciones Públicas estamos trabajando en el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones con los ciudadanos, que les otorgue el protagonismo que deben tener en la prestación de los servicios públicos, superando el distanciamiento entre sociedad y Administración.

En esta área, constituye un objetivo primordial la simplificación, la utilización racional de los recursos y la mejora de la gestión y de los servicios como reflejo de los principios de economía organizativa, eficacia y eficiencia.

En este sentido, se están dando ya algunos pasos que nos acercan a ese nuevo modelo de relaciones con los ciudadanos.

Así, puede destacarse la puesta en marcha de procesos de evaluación del rendimiento y de la calidad de los servicios públicos con el objetivo de medir la relación entre los resultados alcanzados y los recursos empleados, de manera que se facilite la reorientación de la acción administrativa hacia la eficiencia y el mejor aprovechamiento de estructuras y recursos.

En el mismo sentido, se está trabajando en una serie de medidas dirigidas a la racionalización y simplificación de la actividad administrativa, entre las que pueden citarse la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, solventando las deficiencias que su aplicación plantea, el desarrollo del catálogo de los derechos que asisten a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, el desarrollo del proyecto de «Ventanilla Única» o de intercomunicación de registros en las Administraciones Públicas, o la normalización y simplificación de procedimientos y documentos administrativos.

4. Líneas de acción para el futuro

Todas estas medidas, tanto estructurales, funcionales o culturales a las que me he referido, persiguen establecer un modelo de Administración inequívocamente dirigida al ciudadano, lo cual implica, como objetivo central de las actuaciones a desarrollar, un continuo incremento de la calidad en la prestación de los servicios públicos mediante la implantación de las bases de un nuevo modelo de funcionamiento de la Administración General del Estado.

Tanto en España como en los países de nuestro entorno se están llevando a cabo experiencias de reforma que persiguen ese objetivo de adecuar el funcionamiento y estructura del aparato administrativo estatal a las nuevas demandas que la sociedad le plantea y de cuya adecuada satisfacción va a obtener el Estado su principal fuente de legitimización.

Por ello, creo que es importante reflexionar sobre cuáles habrán de ser los campos de actuación de nuestros gobiernos durante los próximos años para continuar con ese proceso, que puede considerarse ya como permanente, de adecuación del aparato estatal a las demandas sociales.

De este modo, existen al menos tres grandes campos sobre los que ya se están centrando los actuales programas de reforma administrativa y que en el futuro irán adquiriendo un protagonismo cada vez mayor.

Estas grandes áreas, estrechamente interrelacionadas entre sí, y, en modo alguno, excluyentes de otras que puedan ir surgiendo son:

- La reforma de las estructuras administrativas.
- El cambio cultural.
- El cambio en la política de Recursos Humanos.

En relación con *la importancia de las estructuras administrativas* o de la organización, en términos amplios, como variable que puede influir en la consecución de la eficacia y de la eficiencia en la satisfacción de las demandas ciudadanas, se han mantenido en los últimos años posturas contrapuestas.

Así, en tanto que en un primer momento la organización se consideraba la pieza clave y un factor determinante para explicar el funcionamiento de la Administración Pública, otras concepciones vaciaron de contenido a la organización por considerar que su eficacia dependía no de su concreta estructura, sino de factores externos y de las ideas, capacidades y creencias dominantes en los individuos que las integran.

Frente a estas posturas extremas, actualmente es preciso trabajar en la idea de que existe una relación de eficacia, no exclusiva ni determinante pero sí importante, entre las estructuras y los resultados que obtiene la organización.

Por ello, es preciso no abandonar la línea de reformas estructurales como instrumento para adecuar el sistema administrativo a su papel en la sociedad, si bien desde el conocimiento de que su eficacia a la hora de modificar el marco de responsabilidad para la gestión pública depende de la concurrencia simultánea de otros factores sobre los que se debe igualmente incidir.

El desarrollo de esta línea de reestructuración administrativa debe partir de la base de que la organización no es más que un mecanismo para hacer frente a la complejidad de las demandas sociales y que, por tanto, debe adecuarse a la naturaleza de los fines a los que debe atender.

De este enfoque se derivan dos consecuencias de suma importancia: por una parte, la necesidad de introducir la diferenciación de estructuras en el seno de una misma organización, cuando ésta se enfrenta a múltiples entornos con demandas diversas y, por otra parte, la necesidad de no perder de vista las necesidades de integración entre estructuras diferenciadas, cuando, por la naturaleza de sus tareas, la colaboración entre ellas resulte imprescindible para cumplir sus objetivos.

En el mismo sentido, el diseño organizativo debe concebirse como un proceso de aprendizaje que busca la adaptación constante de la organización a unas demandas internas y externas variables. De acuerdo con este criterio, no hay estructuras permanentes, sino fórmulas variables de división del trabajo en respuesta a objetivos y condiciones cambiantes del entorno. El diseño se basa en la experiencia adquirida a partir del análisis sistemático del funcionamiento organizativo, mediante la comparación de la expectativas con los resultados obtenidos, y consiste en un proceso continuo y permanente de ajustes.

Desde estas premisas, puede comprenderse que las bases para el diseño de estructuras habrán de ser la pluralidad y la flexibilidad. Más que dedicarse a ofrecer configuraciones cerradas e inamovibles, el esfuerzo habrá de situarse en la identificación de las variables que condicionan la elección del diseño organizativo (tecnología, tamaño, estrategia, diferenciación y estabilidad del entorno, etc.) y, en todo caso, en la proposición de modelos de estructura que respondan en cada momento a las variables que condicionen la actuación de esa organización.

El segundo de los campos de actuación para avanzar en la transformación de nuestras organizaciones públicas afecta a todos aquellos valores, principios y creencias que configuran *la cultura de la organización*.

Tradicionalmente, la reforma administrativa, al concentrar sus esfuerzos en la perspectiva formal de la organización, descuidaba implícitamente los factores no formalizados como el de la cultura. Sin embargo, el cambio cultural se presenta actualmente como la clave esencial del proceso de modernización, ya que cambiar leyes, reestructurar organizaciones, elaborar nuevas directrices, establecer nuevos procedimientos, aplicar la formación y la educación no es suficiente, a no ser que, al mismo tiempo, cambien la actitud, el comportamiento y la conducta de los propios gestores públicos, es decir, la forma en que éstos perciben al público y sus propias responsabilidades, los objetivos que se autoestablecen, la forma en la que hacen su trabajo e, incluso, la manera de concebir el tiempo, la autoridad, el servicio y la sociedad.

Salvando las cautelas propias de la especificidad de los servicios públicos y sus destinatarios, no puede ignorarse la necesidad de asociar el cambio cultural a la superación del modelo burocrático como pauta organizativa universal de la Administración pública. Así, actualmente se asume que unas estructuras más plurales, adaptables y responsables sólo pueden crearse mediante el apoyo y la cooperación activa de los propios funcionarios, de manera que el cambio cultural pasa a formar parte del propio proceso de adaptación evolutiva de la organización.

Los diversos estudios sobre este tema coinciden en achacar buena parte de los males del sector público a un sistema de valores desfasado y en abierta contradicción con las exigencias sociales, de manera que ideas apropiadas para una época anterior siguen dominando el comportamiento administrativo mucho después de desaparecer las condiciones que motivaron su nacimiento.

De este modo, nuestros esfuerzos en este campo deben conducirnos a pasar:

- de una cultura que persigue la observancia del procedimiento a una cultura que, sin desprecio de aquél, se oriente a la obtención de resultados;
- de una cultura de mera subordinación jerárquica a una cultura que estimule la responsabilidad personal;
- de una cultura de continuidad a una cultura de innovación;
- de una cultura de despreocupación por los recursos a una cultura de concienciación por los costes;
- y de una cultura de conformismo a una cultura de mejora continua.

Inculcar los valores de una cultura de la calidad en la Administración exige introducir un cambio profundo en las estructuras y métodos tradicionales de funcionamiento de los Recursos Humanos, adecuándolos a la nueva realidad en que deben actuar.

De este modo, éste es el tercero de los campos que en los próximos años exigirá la concentración de nuestros esfuerzos para hacer de nuestras organizaciones estructuras eficaces que sirvan adecuadamente a los ciudadanos. Para ello, es preciso introducir cambios en el sistema de gestión de los Recursos Humanos al servicio del sector público en un doble sentido:

- En primer lugar, efectuando un redimensionamiento de la fuerza de trabajo al servicio del sector público.
- Y, en segundo lugar, introduciendo mecanismos en los procesos de gestión de personal que permitan transferir mayores responsabilidades a los directivos, de manera que la gestión de recursos humanos se aborde desde un planteamiento integral vinculando una serie de elementos hasta ahora dispersos, como el reclutamiento, la formación, el diseño de carrera o las retribuciones.

Por lo que se refiere a esta última línea de actuación, será necesario introducir nuevos sistemas de evaluación del desempeño que permitan establecer un verdadero modelo de carrera profesional.

Así, la mayoría de las Administraciones públicas, aunque formalmente se proclamen fieles al principio de carrera, han hecho una considerable dejación de su significado, tanto en la vertiente organizativa como en la individual, con nefastos resultados para el individuo y para la propia organización.

Asimismo, y en conexión con ese nuevo modelo de carrera será necesario potenciar aún más la formación, de manera que, junto a conocimientos, a través de ella se transmitan los nuevos valores y principios que faciliten el cambio cultural. Así, si la

formación quiere convertirse en un medio adecuado para propiciar el cambio cultural en la Administración pública, debe cumplir, al menos, dos premisas:

- En primer lugar, no debe estar basada únicamente en la oferta de los institutos de formación, sino que debe estar también orientada desde las demandas que plantea la organización destinataria de la misma;
- y, en segundo lugar, ha de tratarse de una formación no sólo dirigida al individuo, sino también a grupos o equipos de trabajo.

Finalmente, en este proceso de transformación de las políticas de Recursos Humanos habrá de jugar también un papel fundamental el diseño de nuevos modelos retributivos, que, en línea con lo anterior, estén más vinculados al rendimiento profesional.

Éstos son, a grandes rasgos, algunos de los aspectos que habrán de tenerse en cuenta en los sucesivos proyectos de reforma que se desarrollen en los próximos años con el objetivo de conseguir que, cada vez más, la Administración sea un instrumento al servicio de la sociedad con capacidad de adaptarse a entornos cambiantes y que proporcione una adecuada satisfacción a las demandas de los ciudadanos.

Éste es el gran reto al que nos enfrentamos y que constituye una de las grandes transformaciones de nuestro tiempo, en el cual debemos volcar todo nuestro empeño si queremos que nuestras organizaciones estén en las mejores condiciones para afrontar los complejos retos que se avecinan.

Notas

* Secretario de Estado para la Administración Pública.