

Fundación Encuentro



Con esta Administración,
¿podremos sostenernos en Europa?

25 de marzo de 1998

Lugar de celebración:
Fundación Encuentro
C/ Oquendo, 23, 3ª pl.
28006 Madrid

**CON ESTA ADMINISTRACIÓN,
¿PODREMOS SOSTENERNOS EN EUROPA?**

(25 de marzo de 1998)

Iniciador del diálogo:

- 1. Prof. Joan Subirats**
Catedrático de Ciencia Política de la
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

Moderador:

- 2. Sr. D. José M^a Martín Patino**
Presidente de la
FUNDACIÓN ENCUENTRO

Relator:

- 3. Sr. D. Agustín Blanco**
Director Adjunto del CECS
FUNDACIÓN ENCUENTRO

Participantes:

- 4. Prof. D. Óscar Alzaga Villaamil**
Catedrático de Derecho Político
UNED
- 5. Ilmo. Sr. D. Juan José Aranda Aznar**
Consejero de la Presidencia del
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
- 6. Excmo. Sr. D. Mariano Baena del Alcázar**
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. UCM
Magistrado de la Sala III del TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA
- 7. Sr. D. José Luis Barbero**
Miembro del Equipo Permanente del CECS
FUNDACIÓN ENCUENTRO

- 8. Sr. D. Antonio M. Chueca**
Director del Dpto. de Proceso de Datos
FUNDACIÓN ENCUENTRO
- 9. Ilmo. Sr. Francesc Cribillers**
Alcalde-Presidente del
EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CALAF
- 10. Prof. Koldo Echebarría**
Director del Dpto. de Gestión y Administración Pública
ESADE
- 11. Sr. D. Ramón Espinar Gallego**
Abogado. Empresario
- 12. Ilmo. Sr. D. Claro J. Fernández-Carnicero González**
Subsecretario de Medio Ambiente
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE
- 13. Excmo. Sr. Joaquín Ferrer i Roca**
Portavoz del Grupo Parlamentario Catalán CiU en el
SENADO
- 14. Ilma. Sra. D^a M^a Ángeles González García**
Directora General de Cooperación Autonómica
MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
- 15. Sr. D. Juan Lobato**
Delegado en Madrid de la
JUNTA DE ANDALUCÍA
- 16. Ilmo. Sr. D. Miguel Angel López González**
Director General de la Función Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA DE LA COMUNIDAD DE MADRID
- 17. Excmo. Sr. Josep López de Lerma i López**
Vicepresidente Cuarto del
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
- 18. Ilma. Sra. D^a Lourdes Maíz Carro**
Directora General de Organización Administrativa
MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- 19. Excmo. Sr. D. José Antonio Martín Pallín**
Magistrado de la Sala II del
TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA
- 20. Ilmo. Sr. D. Antonio Martínez López**
Consejero de la Presidencia del
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
- 21. Sr. D. Constantino Méndez Martínez**
Director General de
FUNDOSA SOCIAL CONSULTING
- 22. Excmo. Sr. D. Miguel Angel Montañés Pardo**
Letrado del
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- 23. Excmo. Sr. D. Antonio Rovira Viñas**
Adjunto Primero del
DEFENSOR DEL PUEBLO
- 24. Sr. D. José J. Sanmartín Pardo**
Departamento de Asuntos Institucionales
Gabinete de la PRESIDENCIA DEL GOBIERNO
- 25. Sr. D. Teófilo Serrano**
Presidente de SACOA
- 26. Sr. D. Juan Soto Serrano**
Patrono de la Fundación Encuentro
Presidente-Consejero Delegado de
HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A.
- 27. Ilmo. Sr. D. Ildelfonso Villán Criado**
Director General de Estadística de Población e Información
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
- 28. Prof. D. Manuel Villoria**
Director del Curso Superior de Administración Pública
INSTITUTO ORTEGA Y GASSET

G U I Ó N

1. Virtudes y defectos de la actual Administración Pública

2. Características de la nueva gestión pública que necesitamos.

CON ESTA ADMINISTRACIÓN, ¿PODREMOS SOSTENERNOS EN EUROPA?

(Madrid, 25 de marzo de 1998)

Sr. D. José M^a Martín Patino

Buenas tardes señoras y señores.

Muchos de ustedes han asistido ya a nuestros debates y conocen nuestra organización y nuestro interés por plantear cuestiones de fondo que normalmente no se tratan en la prensa, y me atrevería a decir que ni siquiera en el debate político.

En el Informe de este año, uno de los capítulos en el que hemos puesto especial interés analiza el problema de la Administración Pública. Toda organización pública tiene sus virtudes y sus defectos. No sé si los problemas de la Administración Pública tienen solución mediante leyes o es mejor crear una cultura nueva o una concepción diferente de lo que es una Administración Pública. El Informe de este año está especialmente dirigido a la convergencia real, a la convergencia social, que exige que haya confianza entre los países en cuanto a los servicios públicos y las Administraciones Públicas. Es decir, las Administraciones Públicas deben adquirir claramente ese carácter de servicio público y no abandonar el de organismos de control y ordenación al que estamos acostumbrados.

El Prof. Joan Subirats ha dirigido este estudio y les va a exponer a ustedes brevemente, dentro de lo que el texto del capítulo permita, puesto que no es extenso pero sí denso, las cuestiones que queremos debatir. Fundamentalmente se trata de contestar a dos grandes materias: qué virtudes y defectos tiene la actual Administración Pública y qué características creemos necesarias en la nueva gestión pública. En este momento tan importante, la gestión, aunque la norma muchas veces se establezca en la Unión Europea, se va a seguir manteniendo y es posible que si no es suficientemente eficaz y eficiente puede ponerse en cuestión nuestra credibilidad como país o Estado. Por lo tanto, nos parecía importante en este momento dar un especial trato a esta discusión.

Como ustedes saben, el ponente hará una breve exposición del texto al principio. Inmediatamente después todos pueden hablar. Para ello, pueden utilizar las tarjetas que tienen en la mesa. Es conveniente que indiquen en ellas el tema o temas que quieren tratar, porque así podremos ordenar las preguntas para que el debate tenga un hilo conductor. Puede haber intervenciones y respuestas que si se piden al comienzo del debate y se conceden al final, tal vez ya no tengan sentido. No seguiremos el orden riguroso de petición de palabra, sino el orden lógico de las intervenciones. Permítanme tomarme esta confianza, aunque intentaré dar la palabra según el orden de petición. Pero si surge una cuestión sobre algún punto determinado y conviene esclarecerlo, tendrán preferencia aquellos que quieren hablar sobre ese tema.

Al terminar el debate, el relator nos ofrecerá una breve conclusión final sobre lo tratado.

En nuestro próximo Informe, que está a punto de publicarse, ustedes encontrarán este capítulo y otros también referidos a los servicios públicos. Hay un estudio sobre la sanidad, del que celebramos ya un debate donde propusimos un gran consenso entre las fuerzas sociales del sistema –como el año pasado hicimos con el sistema educativo–. Y un gran capítulo sobre los ayuntamientos, al hilo de la celebración de los 20 años de su democratización, en el que se describe su historia y evolución.

Cedo la palabra al Prof. Joan Subirats.

Prof. Joan Subirats

Como todos ustedes han recibido el texto y sé que muchos tienen una gran experiencia de lo que es el mundo de las Administraciones Públicas, me permitirán que ciertos temas los trate bastante por encima. Espero que a lo largo del debate haya ocasión de ir puliendo aquellos aspectos del texto que sean muy esquemáticos o hayan sido tratados con apresuramiento.

Al intentar enfrentarnos con este tema, tanto por parte de la Fundación Encuentro como por mi parte, lo que nos movía era una constatación relativamente simple. Hace 20 años en España el porcentaje de gasto público sobre el PIB era aproximadamente del 20% o 22%. Se distribuía de la siguiente forma, aunque las cifras pueden variar: 88% para la Administración Central, 12% para la Administración Local. Veinte años después, el gasto público sobre el PIB es del 48%. Hace 20 años, nuestra distancia con los países de la OCDE era de 15 puntos, es decir, estábamos en una proporción de 22-37. Hoy la distancia es de un punto. Y la distribución del gasto público actualmente entre los niveles de gobierno se ha hecho mucho más compleja: 61% para la Administración Central, 26% para la Administración Autonómica, 13% para la Administración Local –siempre teniendo en cuenta que las cifras pueden variar dependiendo de la fuente utilizada–. Por tanto, se ha producido un cambio notable en el volumen de gasto público y en su distribución. Básicamente, la gran expansión se ha producido sobre todo en el ámbito de los servicios (educación, sanidad, infraestructuras, etc.).

La línea argumental de este texto es muy sencilla: difícilmente hoy podríamos imaginar que una empresa española, que pretenda enfrentarse a los retos de una Europa integrada económica y monetariamente, pueda funcionar como hace 20 años. Con todos los matices que se puedan introducir, la Administración Pública española funciona hoy básicamente igual que hace 20 años. Como lo hacía cuando estaba pensada para un tipo de actividades más típicas de la Administración tradicional (*auctoritas* y *potestas*) que de la Administración prestadora de servicios. Con el énfasis puesto en el procedimiento y en el proceso y no en el resultado. Estoy hablando de forma general, no con el pequeño angular de un municipio como los de Calaf, Alcobendas, etc., sino con el gran angular de las Administraciones Públicas en España.

Tenemos un país transformado y una Administración anquilosada. ¿Esta situación nos hace distintos al resto de Europa? Es cierto que la situación se repite en países como Grecia o Portugal; en Italia han sabido aprovechar bien los problemas que tuvieron en 1991-92 para innovar algo, pero la Administración italiana no es fantástica.

Existen importantes problemas de sostenibilidad de nuestra presencia como Administración Pública, como estructura, por tanto, de implementación de la Unión Europea, ya que recordemos que la Unión Europea no tiene estructura de implementación propia sino que depende de las estructuras administrativas de cada país. ¿Es sostenible el éxito de nuestra integración económica en una Europa integrada con los déficit que tiene el funcionamiento de nuestra Administración?

Hoy he oído decir al Prof. Fabián Estapé en un medio de comunicación que los ciudadanos tienen que ser conscientes de que nuestra entrada en Europa dará lugar a una “cuaresma permanente”. Decía que los procesos de incrementalismo típicos durante tantos años de las Administraciones Públicas son ya difíciles de soportar, pero lo van a ser aún más. Recordemos que este año la desviación presupuestaria ha sido significativa a pesar de lo que se comentaba en cuanto a rigor presupuestario. Por tanto, la lógica que ha presidido durante años el funcionamiento de la Administración parece difícil de sostener. Los ciudadanos no saben lo que cuestan los servicios. Por ejemplo, no sé lo que cuesta en Madrid una plaza de estudiante de Derecho en la Universidad Complutense, en la Autónoma, en la Carlos III o en la Juan Carlos I; no conozco cuál es el diferencial de coste entre estas universidades. Pero sí sé que en Cataluña la Generalitat ha creado cuatro facultades de Filología Clásica, todas ellas con más profesores que alumnos, a una distancia de no más de 100 kilómetros una de otra. Sé que la ANEP, Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva, por seguir hablando de universidad, tiene información sobre quién investiga en España y hay datos fehacientes de personas que llevan 20 años sin publicar, salvo algún artículo en alguna revista de ámbito comarcal. Y estos datos no se hacen públicos porque los propios rectores están bloqueando la distribución de esta información. No conozco cuál es la diferencia entre operarme de apendicitis en un hospital o en otro, pero sé que la *National Audit Commission* inglesa tiene datos sobre lo que cuesta recoger la basura en Birmingham, Manchester o Londres.

Un amigo que trabaja en el Tribunal de Cuentas de Estrasburgo me decía que cada vez se cuestiona más la distribución de los fondos de cohesión y el rendimiento de éstos. Están empezando a surgir preguntas en Bruselas. ¿Cómo es posible que en un país que recibe una importante proporción de fondos de cohesión, con niveles de desempleo muy altos en ciertas regiones del país, se haya paralizado desde hace muchos años la inmigración interprovincial? ¿Cómo es posible que ciertas zonas del país alcancen el 20% de desempleo y sus habitantes no tengan incentivos para trasladarse a otras zonas? ¿Para qué sirven los fondos de cohesión? ¿Para congelar estas situaciones y hacer más dependientes a estas poblaciones? ¿Se pueden obtener datos sobre estos temas?

Evidentemente, estoy mezclando muchos elementos. Pero lo que quiero decir es que en una situación como la europea, en la que no hay una Administración propia, donde la

estructura de debates es poco transparente, donde cuenta mucho la capacidad de construir argumentos de creación de consensos sobre bases de argumentos y de evidencias, ¿tendremos una Administración capaz de crear pautas de reciprocidad y complicidades para mantener lo que ha sido una posición relativamente cómoda durante estos años o procesos de anticipación cuando la Unión Europea se amplíe hacia el Este, puesto que ya nuestra posición no será de país en una situación de inferioridad sino intermedia?

El problema es saber hasta qué punto nuestra capacidad de anticipación de los problemas que va a producir el creciente proceso de integración económica, social y política en Europa tendrá un instrumento como la Administración que no es simplemente un coste de transacción más sino una infraestructura básica en nuestra forma de operar, porque gestiona casi la mitad de la riqueza del país. ¿Tenemos una Administración preparada para esos retos?

En la época en que se redactó las *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado* –y aquí hay personas que fueron protagonistas de este documento– estaba claro el *qué*, el *quién* estaba más o menos nítido y lo que no se ponía en cuestión era el *cómo*. Se decía que se funcionaba mal pero porque había unos déficit en el país que se debían resolver, la Administración Pública tenía que legitimar su posición... Ahora el debate en Europa no es éste sino ¿hace la Administración Pública lo que debe? Y ese debate hasta ahora se ha prodigado poco en España. ¿Nos ofrece datos la Administración Pública para afrontarlo con rigor? Recuerden la polémica que se ha producido con el tema del “medicamentazo”, donde los datos que han aparecido han sido poco asumibles como tal por el resto de los actores. En el debate político siempre hay evidencia, argumento y persuasión; lo importante es la persuasión, pero para poder persuadir se necesitan argumentos y evidencias. ¿Hemos creado en la Administración Pública un nivel de contabilidad analítica, de indicadores, que nos permita afrontar estos retos con un poco de seriedad? En la Administración Pública se diseñó un programa de contabilidad analítica de organismos autónomos que se llama CANOA –el nombre indica ya la rapidez a la que van las cosas–. Es un programa experimental sobre el que no existen elementos suficientes para saber si funciona y si seguirá adelante.

En el documento se han utilizado los únicos datos disponibles de las encuestas del CIS de 1993, que son antiguas, pero demuestran que los ciudadanos tienen una percepción bastante parecida a la que sostenemos aquí. La ciudadanía siente que ha existido un cambio en la Administración, pero en los mostradores y en los servicios de información. La transformación se ha detenido aquí. Ya dijo Felipe González en la última campaña electoral en 1996 que la única reforma que no había abordado era la de la Administración. El último informe de *The Economist* sobre España decía que uno de los nudos gordianos de las dificultades que podía tener España en el proceso de integración europea era la falta de modernización de las Administraciones Públicas.

La distribución territorial del poder que se ha producido en España con las 17 comunidades autónomas –y tuvimos ocasión de discutir este tema el año pasado– tampoco ha significado un gran nivel de innovación institucional. La capacidad de autoorganización administrativa que han tenido las comunidades autónomas, que ha sido importante, la han

utilizado básicamente para copiar el esquema central. Se podría discutir si tenían o no posibilidades de hacerlo, cómo se hicieron las transferencias, etc. Pero no ha habido grandes variaciones. Donde sí existieron, pero no con la masa crítica suficiente como para poder hablar de cambios significativos, es en el ámbito de los ayuntamientos. Digo sin la masa crítica porque se ha producido en Administraciones Locales concretas; hay experiencias en Vitoria, en Alcobendas, en Barcelona y también en otros pequeños ayuntamientos. Tampoco el cambio de Gobierno que se produjo en 1996 ha significado grandes transformaciones. Se podría haber inclinado hacia una posición thatcheriana de rehacer y reconvertir todo el sistema público español, pero lo único que ha habido en muchos casos es continuismo. Por ejemplo, el Estatuto de la Función Pública que va a ser discutido en las Cortes no representa una gran revolución.

Por lo tanto, las señales son inquietantes. Se produjo un cambio en la retórica en 1986 y en los años siguientes, pero no se plasmó en hechos. Se han arrancado algunas malas hierbas del jardín, pero éste continua estando en mal estado. Ésta sería la hipótesis de partida.

Evidentemente, no quiero ser catastrofista, aunque lo pueda parecer. La situación no es caótica, pero siendo consciente de los problemas que pueden sobrevenir, no es óptima. Nuestra Administración sufrió una gran transformación entre 1957 y 1962 de la que todavía se nutre. No ha habido un cambio similar posteriormente. Desde mi punto de vista, esto es peligroso para los retos que tiene planteados el país en el futuro. Es un tema de una urgencia extraordinaria, pero que sin embargo no aparece en la agenda pública. No es significativa. En cambio, en Bruselas algo está empezando a cambiar. Siendo así, la pérdida de credibilidad de nuestra forma de operar puede ser significativa a medio plazo.

No he entrado en detalles. Dentro del estudio aparecen muchos más elementos sobre los cuales podríamos debatir. Espero que con su ayuda podamos ir desbrozando la cuestión, que es el fin de estos encuentros.

Excmo. Sr. Joaquín Ferrer i Roca

Aparte de las sugerencias que ha planteado el ponente en su síntesis, he recogido algunas notas como resultado de la lectura del trabajo.

Con frecuencia hablamos de los poderes fácticos, quizá ahora no tanto, pero hace unos años se hablaba con mucha frecuencia. El porqué no se acometió esta reforma y continua estando pendiente tiene algo que ver con los poderes fácticos. La Administración es otro poder fáctico. Cuando leía este trabajo pensaba en una anécdota personal que me sucedió quizá hace más de 20 años. Publiqué un artículo en La Vanguardia cuya tesis era que los funcionarios deberían tener el mismo estatuto laboral que cualquier otro trabajador. Es la única vez en mi vida que al cabo de unos días el periódico me mandó, no un saco, pero sí un paquete de unas proporciones importantes de cartas que habían recibido disconformes con mi tesis.

En las Administraciones en general no se ha producido un cambio notable. Y en las comunidades autónomas tampoco. Es verdad que seguramente tampoco el marco legislativo les permitía grandes innovaciones, pero creo que no se ha intentado ninguna de un gran calibre. Concretamente, en el caso catalán ha pesado el hecho de que el marco estatal era muy concreto y no daba pie a innovaciones y también que hace 20 años teníamos una gran fascinación, comprensible después de tanto ayuno de autogobierno, de poseer estructuras propias. Por consiguiente, no creo que nos fijásemos excesivamente en las estructuras que íbamos recibiendo de Madrid. Las acogíamos con gran alegría, pero casi nadie pensó que llegaban seriamente averiadas teniendo en cuenta un criterio moderno de función pública. Veinte años después, sería deseable que fuésemos capaces de un análisis más sereno y riguroso. En los últimos años, la Administración catalana tiene un criterio: ser equilibrada y no expansiva. Aunque cuenta con un importante número de personas, no pretende ya ser expansiva, criterio que seguramente existió en los primeros 10 o 15 años.

He pedido la palabra para referirme a algunas de las vías de reforma que todas las Administraciones (local, autonómica y central) han encontrado. Como sea que casi se demuestra imposible reformar en profundidad la función pública o no ha existido suficiente valor político para acometer esta asignatura pendiente –como dice el ponente–, las Administraciones han encontrado, están encontrando o encontraron ya, un sistema: contratar funciones que tienen que ser públicas mediante concursos públicos a empresas privadas, con un contrato de cuatro años, tras el cual se produce una nueva convocatoria. Esto permite a la Administración la movilidad que habitualmente no tiene. Y el sistema funciona. En Cataluña, en el campo de la sanidad y de los servicios sociales está dando buenos resultados. Esto no es seguramente la reforma pendiente a la que nos referimos, pero es una vía por donde se ha canalizado esta necesidad de reformar la Administración. Sin embargo, no es una experiencia general.

Sr. D. Teófilo Serrano

Voy a resistir la tentación de referirme a la historia sobre por qué aquellas *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado* no llegaron a algo más concreto, aunque estaría dispuesto a tratarlo. Prefiero olvidarme de este tema y centrarme en lo que, según mi opinión, con aquella experiencia se podría hacer en el futuro.

Deberíamos llegar todos a un acuerdo respecto a dos cuestiones. En primer lugar, cada Administración Pública debería concretar qué servicios deben ser prestados por esa Administración en régimen público. ¿Existe un núcleo mínimo de prestación de servicios propios que el Estado deba mantener o no? Probablemente, éste sea también un problema de opciones políticas. En España tenemos la ventaja, que hemos aprovechado muy poco, de disponer de 17 Administraciones diferentes gobernadas por partidos políticos distintos, en las cuales podrían llevarse a cabo políticas diversas en este sentido. Hay 17 Administraciones Públicas diferentes que podrían servir como *comparadores*. Pero buscando el acuerdo entre todos, porque para eso existe el Consejo Superior de la Función Pública, comisiones coordinadoras, etc., en las que no es difícil conseguir un consenso.

En segundo lugar, y una vez acordados qué tipo de servicios se podían prestar directamente, me apunto a la tesis del Sr. Ferrer, porque creo que la mayor parte de los servicios que en este momento presta la Administración directamente se podrían hacer mediante un régimen, desde el viejo régimen concesional español hasta cualquier otra fórmula más moderna. Pero siempre teniendo en cuenta algo que ha faltado en la Administración española cuando ha hecho uso de todos esos instrumentos: el comportamiento absolutamente exquisito y claro de la Administración Pública como regulador. Ésta debe definir exactamente cuál es el contenido de ese servicio público, las condiciones de la prestación, sus niveles y los premios y sanciones que la iniciativa privada que realiza esa prestación de servicio recibirá si no cumple con sus compromisos. Esto nos lleva a plantear otro tipo de funcionario distinto del que existe en este momento, más preocupado por este tipo de cuestiones.

Respecto a los servicios que se quieran prestar en régimen público, no queda otro remedio que aplicar las técnicas de la nueva gestión pública. En 1997, cuando elaboramos *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, no se llamaba así. Cuando empezamos a hablar de agencias, en el Reino Unido se estaba empezando con la Agencia de Publicaciones y de Inspección de Vehículos; ahora el 80% de los funcionarios británicos están trabajando en agencias. El Parlamento británico ha realizado ya dos informes, uno de los Comunes y otro de los Loes, en los que explica cuál es la influencia de este sistema de gestión en el *ethos* del funcionariado británico. En este momento podría existir un consenso político tan amplio como el del Reino Unido para intentar aplicar las técnicas, que están perfectamente delimitadas, de la nueva gestión pública a los servicios que está prestando la Administración Pública por sí misma. Unas Administraciones podrán hacerlo más deprisa y otras más despacio, puesto que no es un sistema fácil.

La Unión Europea está muy preocupada porque ha aprobado bastantes directivas en materia de seguridad y salud en el trabajo, por ejemplo, sin haber hecho un estudio de impacto. El tema de los estudios de impacto de las normas es clave. En este país, el problema al construir, por ejemplo, canoas o barcos es que existe una norma sobre la que no se sabe ni remotamente que efectos va a tener. No pretendo decir que las decisiones políticas se deban tomar a partir de estudios de impacto, pero convendría que hubiera alguno. Si no se conocen los efectos en la realidad de las decisiones políticas que se toman, realmente es muy difícil operar. Y esto no ocurre sólo en España, tampoco se sabe en Europa ni en Estados Unidos. Todas las reformas de la Administración de Clinton, el *National Performance Review*, empiezan en 1993. Si se leen los informes que hace la *General Accounting Office* o la OMB sobre las leyes que allí pretenden que las Administraciones hagan planes estratégicos, las interpretaciones del Prof. Subirats son optimistas al lado de lo que dicen respecto a cómo las agencias americanas están tratando de implantar todas estas técnicas.

Es decir, es más un problema de actitud y de cultura que de resultados. Hay servicios que la iniciativa privada puede prestar perfectamente siempre que exista un regulador que establezca claramente cómo deben ofrecerse. El senador Ferrer decía algo muy importante: el problema estriba en que las Administraciones Públicas no están preparadas para tratar con los trabajadores en régimen laboral, ni culturalmente, ni tienen los instrumentos necesarios ni la

última *ratio* que tiene una empresa privada para decir a sus trabajadores que si no se trabaja la empresa se hunde. Se trata de que aquellas actividades para las que el régimen laboral resulte más apropiado las preste quien asuma mejor los riesgos de esa relación laboral, que es el sector privado. Por otro lado, las técnicas para llevar adelante las prestaciones que debería asumir el sector público están ya en marcha. Se sabe qué es una agencia, qué es la descentralización, como fijar objetivos, contratos-programas...

Pero, para todo esto hace falta un cierto consenso político. Espero que en el Parlamento se empiece a debatir y dialogar un tema que en este momento tiene mucha más necesidad y posibilidades de salir adelante que hace 10 años.

Sr. D. Juan Soto Serrano

No me sorprende la tesis del Prof. Subirats sobre que la Administración Pública no ha cambiado sustancialmente en estos últimos 20 años, independientemente de que el presupuesto público haya pasado del 22% al 48%. La dimensión no es razón para haberlo hecho mejor o peor. No ha cambiado porque trabaja en régimen de monopolio, que es muy diferente a hacerlo en competencia. La actitud del individuo en su capacidad de oferta y de compromiso personal es drásticamente diferente. Cuando está por medio la supervivencia, todo ser vivo se comporta de forma distinta.

Por otra parte, el cliente de la Administración Pública, el pueblo español, está tremendamente satisfecho con su servicio. Si se comparan los resultados de las respuestas de los ciudadanos españoles, franceses y estadounidenses a las preguntas “El Estado es responsable del bienestar de todos los ciudadanos y debe ocuparse de todas aquellas personas que tienen problemas” y “Los ciudadanos son responsables de su propio bienestar y deben ser ellos mismos quienes se hagan cargo de la situación cuando tengan problemas”, el 75% de los españoles cree que el Estado es responsable de ellos frente al 23% que piensa que cada uno debe ser responsable de su destino y de sus dificultades; en Estados Unidos, la respuesta es totalmente contraria: 26% y 74% respectivamente.

Un pueblo soberano desde hace 20 años tiene una Administración Pública que responde en su forma y esencia a lo que éste quiere, más que a lo que necesita. No sirven despotismos ilustrados. Por lo tanto, no hay que preocuparse en exceso. Parece que el pueblo da al Estado un *rol* que no le daría nunca el pueblo americano y, por tanto, su Administración Pública hace lo que puede para cumplir con él. No hay en España, me refiero al debate en los medios de comunicación, ningún problema con relación a quién debe ser el suministrador de los servicios. Puede que ciertas élites se lo cuestionen. Y me alegra que Teófilo Serrano lo plantee porque hace 10 años en su partido no lo hacían. Yo lo he venido proponiendo durante muchos años y no era precisamente el PSOE el que más interés tenía por ese cambio del Estado de bienestar a sociedad de bienestar, en la que evidentemente el Estado es el regulador, el que fija los niveles de servicio solidarios, pero no tiene que suministrarlos.

No pienso que nuestra incorporación a Europa vaya a tener ninguna dificultad a pesar de nuestra Administración Pública. Nuestra sociedad podrá beneficiarse más o menos de la eficiencia de nuestra gestión pública. A la empresa española no le va a perjudicar excesivamente la mayor o menor eficiencia. La crisis no reside ahí, sino en que el ciudadano español despierte, mediante la mentalización y la educación, y exija, como lo hace el americano, que el Estado represente el papel que debe y que lo realice con eficiencia. Esto depende, como en todo mercado –y el mercado del voto es un mercado–, de que el ciudadano-cliente exija más. Hasta que él no reclame, no espero sinceramente que del propio ofertante, la Administración Pública, vaya a haber ningún proceso de intento de mejora generosa y espontánea.

En cuanto a la distribución del presupuesto de las Administraciones Públicas, es dramático que sea 71% para la Administración Central, 26% para la Administración Autonómica y 13% para la Administración Local; lo ideal sería un 50%-25%-25%. Hasta que esto no ocurra, hasta que el ciudadano no observe en su municipio, el más próximo a él, un presupuesto más relevante, no para que le proporcione los servicios sino para que gestione las empresas privadas que por concurso se los suministren, perderemos la oportunidad de comentar ese *happiness per cápita* que podríamos tener si el municipio tuviera una mayor proporción del presupuesto del Estado.

Prof. Koldo Echebarría

No estoy en contra de la tesis central que ha formulado el Prof. Subirats. Por el contrario, me siento identificado con lo que ha dicho. No obstante, me gustaría matizar algo con relación a esta idea central que está dominando el debate.

Comparto la idea de que España no ha efectuado una reforma profunda de sus instituciones administrativas en los últimos 20 años, sobre todo comparable a la que realizó entre finales de los años cincuenta y principios de los sesenta. Ésta pasará a la historia como el gran cambio administrativo de este siglo. Fue una reforma que hizo posible en buena parte el desarrollo económico del país durante los años sesenta e incluso la transición pacífica a la democracia en los años setenta al sentar las bases de una Administración profesional, bajo el paradigma burocrático, algo que otros países habían hecho mucho antes. Hay que reconocer la importancia y mérito de aquella reforma, que quizá haya sido olvidada en los últimos años.

Independientemente de esto, lo que no ha hecho España en los años ochenta ha sido renovar esta institucionalidad del mismo modo en que lo han hecho otros países de nuestro entorno más próximo. Pero el ritmo en el que España accede al desarrollo de su Estado de bienestar es muy diferente. España realiza el gran salto adelante del Estado de bienestar en los años ochenta básicamente y esto es lo que produce la inadaptación de estas instituciones. A esto se une una profunda descentralización política que también cuestiona una institucionalidad de marcado carácter uniformista en la idea de Estado que prevalecía en los años sesenta. Pero, al mismo tiempo, no debemos dejar de reconocer que durante los años ochenta y noventa se producen transformaciones importantes en algunas partes de nuestro sector público

y en varias organizaciones administrativas, que han modificado significativamente su forma de funcionar en beneficio de los ciudadanos. Voy a citar algunos casos elocuentes de cambios profundos en el funcionamiento de organizaciones públicas que obedecen a responsabilidades políticas diferentes y que quizá sean indicativos del buen camino a seguir.

A finales de los años ochenta, el Instituto Nacional de la Seguridad Social tardaba más de seis meses en pagar las pensiones; en estos momentos lo hace en el mes. Este cambio no fue fácil. Fue un esfuerzo que se hizo en medio de las constricciones de la institucionalidad administrativa todavía vigente.

Un segundo caso es el de la Xunta de Galicia, una institución administrativa autonómica que también ha realizado una reforma considerable en su organización y en su funcionamiento. Está introduciendo sistemas de gestión, de procedimientos, de evaluación del rendimiento, etc., que están calando de forma profunda en su manera de funcionar.

En tercer lugar, el Ayuntamiento de Barcelona ha realizado también reformas muy importantes durante los años ochenta y noventa, adaptando su funcionamiento a las nuevas exigencias y realizando cambios efectivos en la prestación de servicios a los ciudadanos y en su funcionamiento interno.

¿Por qué estas organizaciones han cambiado? ¿Por qué representan, desde mi punto de vista, buenos modelos de gestión pública y por qué otras no? ¿Por qué su ejemplo no ha cundido en el sector público? ¿Por qué el cambio en estas organizaciones no ha hecho saltar las constricciones institucionales que siguen vigentes? Básicamente, porque la reforma de la institucionalidad administrativa se ha visto ahogada por:

— La ingente cantidad de recursos que se vuelcan en los años ochenta sobre la Administración y que permite a ésta mantener o acumular disfunciones sobre la base de unas instituciones poco adaptadas a la realidad de los servicios que gestionaba.

— Un notable desentendimiento político de las instituciones administrativas, que es transversal a la clase política del país —del que escapan algunos emprendedores políticos como los que protagonizan los cambios que he descrito desde responsabilidades en distintos partidos políticos—. Se puede constatar una escasa atención política a la institucionalidad administrativa y a la importancia que tiene en el desarrollo de un Estado democrático y moderno.

No me atrevo a afirmar que un gran pacto político sea la clave. Puede que la solución se encuentre en aumentar las posibilidades para que los emprendedores públicos puedan seguir efectuando transformaciones y cuestionar en un proceso de abajo-arriba la adaptación y transformación de esta institucionalidad. Hacen falta saltos cualitativos. Hay que buscar puntos de estrangulamiento para conseguir que estos cambios organizacionales se conviertan en cambios institucionales. Evidentemente, la política es necesaria para este proceso.

Excmo. Sr. Josep López de Lerma i López

He preparado unas notas que me ha sugerido la lectura del documento del Prof. Subirats enlazadas con una conferencia que dio el Prof. Alejandro Nieto en Vitoria en 1968 dentro de un seminario sobre la Administración. Decía entonces el Prof. Nieto que se hablaba de modernización de la misma forma que se hacía 20 años atrás de celeridad y eficacia, concluyendo que se trataba de simples modas que obedecían, eso sí, a la necesidad de ir adaptando la Administración Pública al sino de los tiempos y a cierta incapacidad histórica para hacerlo con la prontitud exigible.

Hoy, nuevamente, se nos convoca en este foro con un sugerente dilema que es el de si podemos sostenernos en Europa con esta Administración, justo cuando estamos a las puertas de un acontecimiento realmente histórico como es la pérdida de un símbolo de soberanía como es la moneda propia para alcanzar otra nota de soberanía compartida como es el euro, la moneda común.

Me atrevería a decir que cuando hace 40 años se hablaba de celeridad y eficacia con respecto a la adecuación de la Administración Pública a las exigencias de los tiempos, se estaba más cerca conceptualmente de esa europeización, que viene a sustituir el vocablo modernización, que ha venido dominando el debate en los últimos 20 años, que ahora se requiere y que encuentra en la palabra competitividad su sinónimo más correcto. De hecho, cuando en el trabajo que ha elaborado el equipo dirigido por el Prof. Subirats se afirma que la modernización de las Administraciones Públicas europeas adquiere perfiles de prioridad absoluta, se está sugiriendo que la necesidad de desarrollo y de competitividad económica en la que está inmersa la Unión Europea exige: primero, un cambio de concepto respecto a que hoy la Administración Pública es más prestadora de servicios, o vamos hacia esta función, que la propiamente tradicional de estricta burocracia reguladora de una sociedad; y, segundo, un cambio de ritmo en la exigencia de resultados por la importante relación entre el PIB europeo y el conjunto de sus Administraciones Públicas.

Probablemente dejemos de hablar de celeridad o de modernización para centrarnos en cómo reformar la Administración Pública en términos económicos; es decir, cómo gestionar mejor y a menor precio los recursos públicos, alcanzándose así la, por algunos pretendida, primitización conceptual de la Administración Pública donde hablar de dirección estratégica, de cuentas de resultados o de costes será felizmente –al menos para mí– un hecho que comportará cierta ruptura con la cultura tradicional de la Administración Pública.

Cuando observamos la evolución sufrida por la Administración Pública, en todos los estudios de los buenos profesionales, normalmente juristas, encontramos permanentes los principios de descentralización y de desconcentración –como se ha mencionado ya– o las funciones de dirección y de coordinación, precisamente al lado de otros más atrevidos como el federalismo en ejecución, que en algunos momentos domino, o ya más clásicos como el de supervisión, donde el principio de desconfianza (en cuanto a cierta eficacia de gestión de su área competencial) de una Administración respecto a otra era absolutamente dominante.

Probablemente en el futuro los estudiosos del tema sigan moviéndose en parámetros parecidos de abstracción de la norma reguladora de las Administraciones Públicas. Pero estoy convencido de que la economicidad y la rentabilidad van a perfilar esa nueva Administración Pública en la Unión Europea.

Este cambio no se va a producir rápidamente, salvo que exista una revolución que nadie desea. Es una cuestión de tiempo. Por el contrario, lo concibo como un proceso que tendrá unos ritmos distintos en el marco de una inexorable tendencia como será la adaptación a un entorno cambiante. La Administración tendrá que adecuarse a una nueva realidad que es una Europa unida y, por lo tanto, a un entorno que no está definido a priori. Por eso, a la cuestión planteada en este debate sobre si con esta Administración podemos sostenernos en Europa, soy optimista sobre la capacidad de adaptación a las nuevas necesidades, aunque el proceso no será fácil, porque es muy complejo, ni rápido de realizar, porque son muchos los factores que van a operar, entre ellos distintos Estados con distintas Administraciones Públicas.

¿Qué ocurrirá en los próximos meses? Un hecho insólito como es la creación de una moneda para seguir construyendo los Estados Unidos de Europa, cuando hasta hoy primero había sido Estado y después moneda. Se van a invertir los términos históricos. Y se hará para potenciar, a la vez que mejorar internamente, un mercado único que debe competir con Estados Unidos y Japón, a partir de una premisa ya establecida en el Tratado de Amsterdam como la de que ya todos tenemos ciudadanía europea. Nos dirigimos hacia una unidad monetaria en un mercado común en un proceso abierto hacia la unidad política que comporta cambios de organización social y, por tanto, mutaciones conceptuales y terminológicas que empezarán “hiriendo” al propio Estado que conocemos y, naturalmente, reconvirtiendo su Administración Pública, que deberá adaptarse a esa nueva realidad dibujada en el Tratado de Maastricht, es decir, en el horizonte de una Europa unida políticamente.

En ese andar hacia el futuro, contemplo las siguientes cuestiones:

— No habrá, por el momento, igualación de las Administraciones Públicas afectadas, que son tantas o más que Estados miembros de la Unión Europea. Existirá una correlativa homologación entre ellas. La Unión Europea no es sólo una necesaria operación política y económica, sino también una operación administrativa, puesto que muchas grandes decisiones se irán tomando a través de mecanismos administrativos. Los interlocutores actuales ya no son principalmente políticos, sino técnicos de Administración, que sostienen, administran y retienen grandes áreas de funcionamiento y de decisión, por tanto, de gestión pública.

¿Caminamos en España en esa dirección? Me temo que no. Al menos no con la decisión, la operatividad ni el ritmo que requieren estos nuevos tiempos. Sin embargo, es una necesidad imperativa.

— La Administración Pública deberá abandonar la creencia simplista de que conforta y estructura una sociedad. Los cambios sociales reniegan de tutelas y de paternalismos, aunque —como ha citado el Sr. Soto— las encuestas produzcan unos resultados contrarios, absoluta-

mente disconformes desde mi punto de vista con las necesidades futuras, aunque no en cuanto a su realidad empírica. Por el contrario, estos cambios sociales exigen complicidades complementarias de insuficiencias. Aquel “vuelva usted mañana” de Larra es totalmente incompatible con la rentabilidad en términos económicos y sociales de la Administración que precisamos.

Habrà, pues, que adaptar la Administración al componente capitalista de la sociedad moderna, donde seguir distinguiendo y sobre todo comprendiendo *roles* distintos para la sociedad civil y la sociedad estatal es erróneo. Ambas sociedades, si existen, como parecen demostrar las encuestas, al menos en la conciencia de los españoles, van a competir respecto de terceros, cuando hasta hace poco lo habían hecho entre ellas. La sociedad moderna ya no admite más compartimentos-estanco. Puede aceptar funciones distintas pero todos estamos o estaremos en un mismo equipo.

— Los ciudadanos exigen, pero no agradecen lo que reciben de la Administración Pública. Ya no basta que la Administración dé, importa más cómo lo da. Adaptar la Administración a las coordenadas europeas implica también un cambio evolutivo hacia la convergencia con esa nueva mentalidad social. Pasamos de una Administración dirigente a una Administración paternalista, quizá aún estemos en ella, y actualmente estamos en tránsito hacia la Administración de servicios donde el ciudadano paga a cambio de algo. Se permite exigir calidad. Pide eficacia desde el punto de vista de rentabilidad económica y social. Y si el despilfarro es insoportable, la pasividad en la Administración es inconcebible para esa sociedad exigente, a pesar de esa encuesta que ha citado el Sr. Soto que aparece en el trabajo del Prof. Subirats y que, si no recuerdo mal, es de hace 10 años.

— Habrá que “adelgazar” la Administración. Habrá que dejar de petrificar puestos obtenidos mediante oposición que, siendo “oficios” —en la expresión más antigua de este término—, hoy ya no lo son porque, por ejemplo, la impresora de un ordenador ha sepultado al papel carbón del calco usado en las viejas máquinas de escribir. En las Administraciones Públicas hay puestos de trabajo que en su momento eran absolutamente necesarios y que hoy ya no existen porque ha desaparecido el servicio o su rentabilidad. Pero también habrá que remunerar más a los puestos directivos de esas Administraciones Públicas para motivar y después exigir a los funcionarios. La cicatería retributiva que en este país existe, porque no hay un reconocimiento social de la función pública, resulta cara al final porque comporta una selección negativa que retiene en la Administración a los menos idóneos y expulsa a los más preparados para liderar lo que entre todos estamos pidiendo: una auténtica revolución o actualización pendiente de la Administración Pública.

— El verbo es “competir”. Para ello será preciso profesionalizar y no politizar la Administración. Hay que modernizar la imagen de la propia Administración. Hay que cambiar su rostro y naturalmente su contenido. Porque ya no seremos uno la sociedad y otro la Administración; en lo sucesivo seremos un todo. De hecho, cuando el Prof. Subirats hablaba del PIB español, lo que citaba es que juntos sumábamos ya el 50% de lo que “somos”. Y se necesitarán cambios en las estructuras donde lo ágil va a ser contrario a lo complejo; nuestras estructuras son como mínimo excesivamente abundantes y sobre todo paquidérmicas.

En definitiva, y salvando las distancias, que no son pocas, habrá que releer quizás el informe que el presidente Al Gore entregó el 7 de septiembre de 1993 al Presidente Clinton, cuyo título es tan sugerente como rupturista: “Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos”. Cuando releemos estos porcentajes y encuestas, y comparamos la situación española con la de Estados Unidos, resulta bastante curioso ese título tratándose de la primera potencia mundial. También ese país está intentando administrarse mejor.

Ilmo. Sr. D. Claro J. Fernández-Carnicero González

Me ha parecido equitativo el tono interpelante y múltiple del Prof. Subirats, ya que se dirige con igual énfasis indiscriminado hacia todas las políticas o proyectos administrativos de los últimos 20 años.

Realmente la situación es muy compleja. A partir de su intervención y de la propia lectura del documento observamos que la concurrencia de problemas nos hace difícil orientarnos a la solución y al análisis. Pero, en la medida en que tenemos el privilegio de estar en un escenario tan distendido, tan fuera de lo habitual, es obligado hacer algún comentario.

El Prof. Subirats ha utilizado, y éste es el motivo de mi intervención, un concepto que está vinculado desde su origen al Derecho y a toda la cultura medioambiental como el de sostenibilidad, que efectivamente es trasladable y utilizable en diversos escenarios. Toda la discusión que gira en torno a la reforma del Estado en este momento, no sólo la del Estado de bienestar, sino la reforma del Estado como aparato institucional, se puede nutrir muy positivamente si se utiliza bien este concepto de sostenibilidad. No estamos hablando de una reforma para 10 años, sino de un objetivo que tiene vocación de permanencia, porque precisamente trata de responder a pautas de razonabilidad.

El horizonte en el que podemos situar ese principio de sostenibilidad es obligadamente el europeo. En ese marco, la pauta en lo que son las relaciones habituales de Estados miembros de la Unión Europea es la de eficacia vinculada también al principio de competencia, porque es la premisa para poder gestionar de modo sostenible lo que son programas y fondos europeos. Y esta pauta de eficacia y de competencia nos interpela a nosotros también en cuanto que el marco en el que estamos, que es especialmente atractivo y múltiple, está sometido a un examen –no de una manera formal– de competencia frente a los demás Estados de la Unión Europea en cuanto a qué somos capaces de hacer, cómo gestionamos esos fondos europeos, en qué medida participamos de modo eficaz en las alternativas que la Unión Europea nos ofrece y nos demanda. Estamos ante un modelo en el que ese principio de competencia en el marco interno de nuestro Estado debería funcionar y, sin embargo, no tenemos mecanismo para verificarlo. Ha pasado ya mucho tiempo para haber superado ya la seducción o el mimetismo del que hablaba el Senador Ferrer. Ha llegado el momento de que unas Administraciones copien de otras y aprendan entre ellas. No existen mecanismos para verificar si esa competencia funciona en el marco del Estado, al igual que examinamos el buen

funcionamiento en las relaciones con los demás Estados. Quien no lo entienda, lo pasará mal. Efectivamente, será una cuaresma larga.

Y huyendo de toda derivación política y prejuicio, hasta donde se puede, ¿cuál es la forma para articular una pauta que garantice que caminamos por la senda de la competencia y no por la de la seducción o el mimetismo? Hay un principio en el artículo 103.1 de la Constitución española que por recelo no está siendo totalmente utilizado, pues estamos en una etapa primaria en el ejercicio del poder de autogobierno en el que prima más de lo debido el recelo de unas Administraciones respecto de otras. Me refiero a la coordinación, entendida no en un sentido jerárquico o vertical, sino horizontal. Esta pauta de coordinación aparece en la Constitución junto a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración. No se refiere sólo a la coordinación en el seno de cada Administración Pública, sino también a la coordinación entre Administraciones Públicas, para tener una forma de contraste, de verificación desde el punto de vista de eficacia de lo que hacen unos y otros. Además existe el principio de igualdad, irrenunciable, en el tratamiento de todos los ciudadanos, que es una de las competencias vinculadas al Estado, pero que no hay que esgrimir como fuero exclusivo de éste, porque es compatible y compartible por las demás comunidades autónomas en el artículo 149.1.18, que ahora saldrá a colación con motivo del debate del Estatuto de la Función Pública.

Ese principio de coordinación debería darnos instrumentos para que la competencia que funciona obligadamente entre Estados lo hiciera también entre todas las Administraciones (central, autonómica y local).

Además de esta pauta de coordinación, como garantía de confianza, estoy de acuerdo con Teófilo Serrano. Me parece ineludible, independientemente de que las pautas en toda cultura democrática se puedan y deban fraguar de abajo-arriba, intentar un consenso político real, no nominal, a escala estatal, autonómica y local para plantear unos cuantos temas, porque pienso que son pocos. Y desde nuestra cultura administrativa, sin acudir a injertos precipitados, pero considerando también las nuevas técnicas de gestión pública, se debería llegar a acuerdos que garantizaran que todas las Administraciones Públicas funcionan con pautas y con criterios de efectiva eficacia.

No me resisto a comentar lo que ha dicho el Vicepresidente del Congreso, Sr. López de Lerma, porque me parece una reflexión importante, y lo hago a título personal y sin ánimo de contraponer culturas políticas, que me parece casi siempre una desviación estéril. Ha dicho que los ciudadanos exigen pero no agradecen. Creo que uno de los puntos previos para poder entender lo que significa y debe significar lo público hoy y en el futuro, pensando en España fundamentalmente, es que seamos capaces de superar la cultura mostrenca de lo público. Entender lo público –y perdón por la perogrullada– como lo de nadie. Por pensar con criterios de Derecho Romano, lo público son las *res nullius*, aquello que está al alcance de todos. Esto conduce a que no se aprecia, no se valora porque se obtiene de forma gratuita –no es un problema de precio, no estoy en este sentido mitificando ni el principio de mercado ni el precio–; el ciudadano no se siente comprometido. Sería fundamental que se establecieran

fórmulas de corresponsabilidad en las relaciones entre ciudadanos y Administraciones Públicas, que no se reducen al copago, pero que evidentemente no hay que excluirlo. El principio de corresponsabilidad debe integrar realmente al ciudadano en la gestión de los servicios públicos. Vivimos en una vieja esquizofrenia que distancia y separa al gestor público del ciudadano. Para que éste aprecie lo que el gestor público está haciendo por él, hay que asociarle y hacerlo de una manera concreta para que pueda valorar lo que recibe.

Sr. D. Constantino Méndez Martínez

Quiero intervenir para retomar la senda sobre la que ha intervenido Koldo Echebarría y recapitular sobre el conocimiento real que tenemos sobre los términos del problema. Conozco bien el trabajo y las tesis del Prof. Subirats. Por tanto, creo que su conocimiento del modelo, de la historia, de la evolución y de los términos del problema es correcto y lo comparto plenamente.

Me da la impresión de que cuando nos acercamos a la cuestión, y lo estoy percibiendo en el debate, se hace en términos que pudieran dar a entender que somos capaces de establecer fronteras entre qué es la Administración Pública, qué es el Estado y qué es la sociedad, como si la Administración fuera algo que vive en sus propios límites, un término segregado de algo tan conceptual como el Estado o de algo tan real como la ciudadanía. Creo que ahí están parte de los errores en las aproximaciones que hacemos a esta cuestión.

Por ejemplo, me atrevo a hacer un balance de lo que ha sido el esfuerzo de reforma y modernización en los últimos 20 años porque conozco la situación del problema antes y después de la Constitución. Y no quisiera dar una visión negativa de lo que ha sucedido en la sociedad respecto a la Administración. La Administración actual es profundamente más democrática, más descentralizada, más desconcentrada. La cultura de sus empleados públicos es infinitamente mejor, puesto que están mucho más preparados que antes. Muchos de sus departamentos funcionan con un gran nivel de eficacia, seguramente aquellos de los que nadie habla, porque solamente ponemos el énfasis en aquellos servicios de los que se habla, que suelen ser los que funcionan mal. Muchas de esas unidades han reducido sus costes. Han puesto en marcha nuevos modelos, nuevos procedimientos, nuevos métodos. Tienen además un funcionamiento más receptivo respecto a lo que son las demandas y los contextos. Las Administraciones son mucho más accesibles.

Por tanto, mi visión sobre la evolución de las Administraciones Públicas desde 1978 es positiva. Pero también creo que el proceso ha sido insuficiente. Seguramente en aquel contexto hubo otras prioridades y cambiar la cultura, la institución, la metodología, las normas, las reglas, etc., era muy complicado. Y como la agenda en este país la hacía la clase política, que estaba más preocupada por otro tipo de procesos, se postergó. Había cambios más relevantes como la descentralización, la creación de un nuevo modelo de Estado... Eran transformaciones más importantes que gestionar bien, al menos inicialmente.

Al hablar de este tema se cae siempre en las mismas tentaciones. Primero, convenimos rápidamente que se detecta un enorme distanciamiento entre ciudadanos y Administración Pública. Esto es un tópico. Y siempre vamos a estar de acuerdo en que es cierto. Pero, como recordaba el Sr. Soto, al mismo tiempo ese distanciamiento se comparte con una “estatolatría”. Ésta es una contradicción que está en la raíz del problema. Sin interpretarla no vamos a dar pasos hacia delante, porque no estaríamos entendiendo los términos del problema y no seríamos capaces de proponer tesis que lo resolvieran.

Y no estoy de acuerdo en que la Administración en este país no sea de nadie; siempre ha sido patrimonio de algunos, no solamente de dentro, sino de algunos que estando fuera se proveían con cargo a la Administración y al recurso de lo público de forma hartamente elocuente, con segmentos que penetraban en el interior del aparato.

Siempre se dice que se detectan malos hábitos culturales en el seno de la Administración, como el corporativismo. Pero, y lo citaba el propio ponente, cuando en este país algunos nuevos poderes han tenido la oportunidad de construir alternativas al viejo modelo, al de los malos hábitos, al de las raíces perversas del problema de lo público, han mimetizado el modelo y lo han reproducido exactamente a otra escala, pero con los mismos vicios. Esto no supone que hubiera torpeza o necesidad de errar. El contexto sigue siendo el mismo y las raíces del problema da igual que lo sean a una escala estatal, autonómica o local, porque no se han atajado los factores que hacen que cada vez que en este país construimos un modelo de lo público tengamos siempre las mismas contradicciones.

Todos convendremos al hablar de este problema en que la metodología que utiliza el sector público en algunos casos es muy buena. Un médico o un maestro del sector público no es peor que uno del privado. Pero ciertos instrumentos que se utilizan en la cultura organizativa parecen dar a entender que la metodología que utiliza un responsable público es peor que la del sector privado. Sin embargo, la clase política jamás va a proporcionar al gestor los instrumentos necesarios para resolver con autonomía y responsabilidad la función de gerente al frente de un servicio determinado y poder así responder de sus capacidades, de los recursos que se le asignan y de los resultados que tiene que presentar.

Grandes estudiosos han hablado sobre el sector público y las Administraciones en nuestro país. Me gustaría recordar tres citas. Manuel Azaña plasma la visión tan extraña que tiene de este país nuestra ciudadanía cuando dice que hemos vivido siempre en un Estado anémico, poco potente, poco poderoso, poco fuerte, con poca musculatura social –se refiere a lo público y también a lo privado–. Nadie expresa mejor que Borja de Riquer la situación de los malos hábitos cuando dice: “Todos los procesos de transformación intentados en este país, que han sido muchos en los últimos 200 años, están lastrados por el peso del autoritarismo como hábito de nuestra clase política y como un hábito global de la sociedad y, por supuesto, del propio sector público”. Por tanto, autoritarismo y debilidad del Estado. Finalmente, alguien ha dicho aquí que la gran transformación de los últimos 100 años fue la reforma de López Rodó, pero cuando Garrido Falla habla sobre esa reforma y la repostula, hablando de la función del gestor público, dice que es el papel de aquel que es capaz de administrar la eficacia

indiferente. Esto me parece una tremenda crueldad porque es decir que es posible que sea la única gran reforma planteada en este siglo, pero lamentablemente no es la que necesitamos. Urgimos una Administración implicada, comprometida, no neutral e indiferente.

Tendremos y mereceremos la Administración que seamos capaces de construir, del mismo modo que tenemos buenas y malas empresas, que también nos merecemos, al igual que buenos y malos hábitos. La Administración no es algo distinto. No debemos ser pesimistas y aceptar que tenemos una Administración que es peor que nuestra sociedad. La Administración Pública es exactamente igual de buena y de mala que la esfera privada. Existen otros factores de carácter histórico que hay que saber entender, que afectan a la definición de la misión del Estado, a las políticas de recursos humanos, al modelo... Por tanto, es crucial interpretar bien los términos del problema. No hay que tener una visión negativa de nuestro potencial. Si hemos sabido integrarnos, si hemos hecho el esfuerzo que durante estos 20 años ha cambiado tantas cosas, por qué no vamos a poder hacer otro esfuerzo más sensato, más sencillo y menos oneroso como es el de tener unas Administraciones Públicas tal y como decimos que nos merecemos.

Prof. Joan Subirats

Hay una idea de fondo –mencionada por el Sr. Soto– que es importante: la competencia y el monopolio. Ha habido gente que ha intervenido aquí para decir que hay que generar competencia. Puede existir competencia entre comunidades autónomas, entre ayuntamientos, entre administraciones; cada vez estará más presente el –otro anglicismo– *bench marking*. De hecho, hay algunos indicadores que van en esta línea.

Recuerdo un debate que surgió el año pasado entre la Universidad Pompeu Fabra y la Universidad de Barcelona sobre los recursos que se le asignaban a la Universidad Pompeu Fabra. Anteriormente ninguna universidad decía nada porque todas recibían muchos recursos, aunque la Pompeu Fabra obtenía más. Cuando en 1992 surgieron los problemas presupuestarios, empezaron a sacarse los cuchillos. La Universidad Pompeu Fabra se sentía constantemente agraviada. Recuerdo un artículo en el periódico de uno de los dirigentes de esta universidad en el que se decía que recibían más del doble de recursos por estudiante pero que también se debía hablar de resultados, puesto que el 65% de sus estudiantes de Económicas acababan la carrera en cuatro años, por lo que puede que fueran más rentables, e instaba a las demás universidades a publicar lo que tardaban sus estudiantes en acabar la carrera. Entonces la Universidad de Barcelona respondió que sus estudiantes tardaban más en terminar la carrera, pero que su *numerus clausus* era de 300 alumnos, frente a los 80 de la Pompeu Fabra, y su nota de corte era de 5,7, frente al 7,3 de la universidad citada. Era cierto que sus estudiantes tenían promedios peores, pero si se tomaba como ejemplo a sus primeros 80 alumnos, el 67% acababa en cuatro años. Ese debate es interesante porque no se limita a pedir más porque sí sino que mide resultados.

Fui como “experto” a hacer la evaluación de la Facultad de Físicas de la Universidad de Oviedo. Me quedé muy sorprendido al comprobar que sólo el 9,3% de los estudiantes acababa en cuatro años la carrera. La matrícula que paga ese estudiante es solamente el 15% del coste real. Nadie, ni los evaluadores que venían conmigo, que eran dos físicos, ni nadie de la facultad, lo encontraba sorprendente. Decían que era habitual en Físicas. Considero que esta situación, desde el punto de vista social, es un escándalo. A alguna persona de esa facultad le debía llamar la atención que más del 90% de los estudiantes suspendiera, porque le estaban suspendiendo a él. Como la universidad funciona con autonomía, nadie manda, nadie es el dueño de esa institución; este hecho es posible simplemente por la concepción del libre albedrío. Por lo tanto, a nadie le sorprende en Oviedo que solamente un 9% de los estudiantes acabe la carrera en cuatro años. Lo encuentran normal. Tuvo que venir alguien de fuera para decirles que era extraño.

El Diario 16 publicó un *ranking* de universidades hace unos años en el que la mejor universidad era la Universidad Politécnica de Madrid y la Escuela de Ingenieros de Caminos, porque es la que suspendía más. Esto es el mundo al revés. Una Escuela de Ingenieros de Caminos es la mejor de España porque suspende al 95% de los estudiantes. Tiene muchos estudiantes en primer curso, puesto que los recursos se distribuyen por el número de estudiantes en el primer curso. Luego, el colegio, la corporación, pide que no lo superen más de 60 porque sino un ingeniero de caminos será como un filósofo o un historiador. Eso es privatización de dinero público.

Por tanto, es clave generar mecanismos que provoquen una situación de competencia y creen *bench marking* si la perspectiva es, como decíamos antes, de cuaresma permanente y no de incrementalismo. Así se cambiará la lógica de esa receptividad de las Administraciones Públicas ante las demandas sociales, porque tendremos que distinguir lo que es demanda de lo que es necesidad pública. Y durante muchos años esto no ha sido así. Muchas ciudades han hecho polideportivos aunque no fueran rentables. Los clientes de un rector de universidad no son sólo los estudiantes, sino también los contribuyentes. Por lo tanto, habrá que introducir algunos baremos para tratar de reducir los suspensos. Habrá que informar sobre lo que cuesta la matrícula, como hacen algunos hospitales, que cuando sales te dan la factura, porque esto generará esa sensación de coste, necesaria para generar una dinámica de sentir lo público como propio y relacionar valor y coste.

Realmente, si se quiere introducir un factor de competencia, hay que buscar palancas de cambio. Una de las más importantes es crear indicadores, evaluar, dar datos, generar transparencia en la información. El Ministerio de Economía y Hacienda, que podría cumplir esta función, ha estado realizando otras labores y no tiene los recursos, la formación ni la mentalidad para trabajar sobre ello. El Ministerio de Administraciones Públicas está ahora en otra guerra, la defensa de la corporación.

Por lo tanto, creo que se deberían dar dos procesos básicos. Por un lado, el Ministerio de Economía y Hacienda debe cambiar los papeles de aquello que es importante desde el punto del país, que no es la IGAE o el Tribunal de Cuentas; lo primordial es tener indicadores

que nos permitan este debate social. Y retomando la tabla que aparece en el documento, fíjense que la encuesta va cambiando; en la misma página del documento, hay también dos encuestas españolas más recientes en las que se nota un cierto cambio, puesto que el porcentaje disminuye, del 75% al 55%. Reforcemos esas líneas de cambio. Ayudemos a esa gente que busca calidad en el servicio público y que si no la encuentra acaba pagando doble, con la escuela privada de sus hijos, la mutualidad..., y se va así erosionando la legitimidad de los servicios públicos. Al final, tendremos unos servicios públicos periféricos, marginales, para los que no puedan pagar nada más. Puede que sea esto lo que se pretende, pero entonces que nos lo digan.

Por otro lado, hay que acabar con la sensación de que ser funcionario público en este país es un chollo. Hay dos millones de personas en España que están al margen de la temporalidad de los contratos, de la inestabilidad laboral, etc. Si se analiza cualquier trabajo sobre las organizaciones públicas se comprobará que la gente que trabaja en la Administración lo hace por su estabilidad. El 95% de los trabajadores de la Generalitat de Catalunya dicen que están orgullosos de trabajar en ella porque es estable. El siguiente valor, que es el de servicio público, está 70 puntos por debajo.

¿Tenemos que seguir manteniendo la excepcionalidad de MUFACE para los empleados públicos? ¿Debemos seguir manteniendo la lógica de que el puesto de funcionario es para toda la vida? ¿Se debe crear un Estatuto de la Función Pública que consagre muchos de estos elementos? Tal vez, aunque los trabajadores laborales de la Administración sean iguales que los funcionarios, sería una señal importante para la sociedad que se rigieran con el mismo estatuto que todo el mundo. Sería, si se me permite la expresión, un cierto proceso de moralización pública.

Sr. D. Teófilo Serrano

El problema radica en que se debe definir exactamente qué es lo que merece el Estatuto de los Funcionarios. La mitad de las personas a las que has preguntado en la Generalidad de Cataluña no está respondiendo a la situación de funcionario decimonónico, con autoridad. Ni siquiera tienen la imagen del funcionario británico al que admiro mucho. La Administración Pública española es un chollo para una parte de los que trabajan en ella. Desgraciadamente, ocurre lo contrario de lo que debería suceder. Para los niveles que no tienen ninguna responsabilidad es un chollo, porque hay un *trade off* entre salario y seguridad. Pero en los cargos directivos no hay ninguna seguridad. Es un problema perverso. Deben ser funcionarios públicos aquellos que realmente deben desempeñar esa función y tengan estatuto laboral los demás. Pero para tener estatuto laboral esos servicios deben ser prestados por la iniciativa privada. Tienen que ser regulados por el Estado pero prestados por la iniciativa privada.

El problema de distinción entre lo público y lo privado es de asunción de riesgos. En este país, curiosamente, asume los riesgos quien no está preparado para manejarlos. El sector privado está muy preparado para tratar el problema de la gestión de recursos humanos en

régimen laboral. No así la Administración Pública. El problema es qué prestaciones o servicios se hacen. Se necesitan funcionarios públicos con estatuto público, pero hay que saber exactamente dónde, quiénes y cómo.

Prof. Joan Subirats

Pensaba que responderías también al tema del Ministerio de Economía y Hacienda.

Sr. D. Teófilo Serrano

Creo que tienes toda la razón. Es importante también un pacto político. En este país se necesita una presunción de buena fe, porque si un Gobierno decide levantar la intervención previa, la oposición dice que es para aumentar las corruptelas.

También habrá que solucionar el problema de los directivos públicos. Cada vez que llega un nuevo Gobierno, coloca a sus directivos y deja a los anteriores fuera. Y el Gobierno siguiente puede nombrar otros directivos, que van a ser cesados por el Gobierno siguiente. Alguna vez debe terminar ese baile. Parte de los problemas que existen en la Administración Pública y que se están notando ahora provienen de este hecho.

Pero es necesario un pacto político. Dicho con todo pragmatismo, propio de quien está ahora en el sector privado, habrá que solucionar el problema de 200 personas. Y a partir de ahí, hay que trabajar en serio y tener directivos públicos de verdad, que sigan en su puesto cuando cambie el Gobierno porque sepan de lo que están tratando. Puede que sean necesarios otros 20 años. Y para esto el Ministerio de Economía y Hacienda es clave, porque es el que debe definir muchos de los parámetros.

Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Montañés Pardo

Soy funcionario, pero estoy convencido que no estoy aquí por ser funcionario sino posiblemente por haber sido responsable de la función pública en una comunidad autónoma y tener alguna experiencia en cuanto a la Administración Autonómica y también Central.

Después de escuchar las distintas intervenciones habidas, hay un hecho que me ha llamado la atención. Todos estamos de acuerdo en todas las intervenciones porque se están tratando de asuntos distintos. Se está hablando de la Administración unas veces como prestadora de servicios públicos –entonces hablamos del Estado–, otras veces hablamos de la función pública –y la última intervención es ilustrativa y estoy de acuerdo en que tiene que haber función pública y funcionarios con estatuto de funcionarios y no tantos laborales como se han introducido en la Administración–, y otras veces estamos hablando y criticando la democracia, un sentido weberiano de la Administración. Todos estamos de acuerdo, pero porque se trata de cosas radicalmente diferentes.

El estudio del Prof. Subirats pone de manifiesto que la mala imagen de la Administración como burocracia permanece en España y puede que esta situación sea casi imposible de corregir. En este sentido, me sorprende que la misma encuesta ponga de manifiesto que han mejorado mucho los servicios públicos, y muchos de ellos los prestan funcionarios, y en cambio haya empeorado radicalmente el funcionamiento de la Administración. Esto es incompatible. Pone de manifiesto que estamos hablando de asuntos diferentes.

La visión de la Administración española, en sentido de función pública, que es lo que creo que hay que limitar, tiene que ser positiva, pero con grandes lagunas y enormes desperdicios de algunas ocasiones, como la creación del Estado de las Autonomías. Conozco algo el tema y lo digo con cierto pesar. El desarrollo del Estado autonómico, desde el punto de vista de la función pública, mimetizó la estructura de la Administración Central. Se ha desaprovechado una ocasión histórica y es tarde ya para establecer una Administración nueva, distinta, acorde con los tiempos.

No estoy de acuerdo con la idea de que la reforma administrativa española de 1964 motivara la modernización del país. Fue justamente al contrario. La modernización del país obligó a una transformación de la Administración Pública. Ésta, como tal ente, es imposible de cambiar ya. Por eso lamento que en la descentralización del Estado de las Autonomías hayamos desaprovechado la ocasión. La Administración se transforma, se moderniza, se adapta a los tiempos, pero, desde que existe el concepto moderno de Administración, es imposible sustituirla. Hay que adaptarla, modernizarla, agilizarla, limitarla... Pero no creo que nadie sea capaz de inventarla de nuevo o sustituirla en su totalidad.

Los países europeos tampoco han resuelto totalmente sus dificultades. Hay bastante similitud en los problemas. La Administración francesa –y la conozco bien– está más personalizada, porque tiene otro punto de partida, y quizá por eso parezca mejor. Pero tiene los mismos problemas que cualquier otra Administración continental.

¿Cuáles son los problemas de la Administración española, entendida como función pública? Un tema clave es la descompensación de los efectivos. Falta personal cualificado. Lo he vivido y padecido en la Administración Central y en la Autonómica. Hay muy poco personal cualificado en los niveles altos porque la Administración no es atractiva económicamente ni la carrera funcional existe como tal. Y hay mucho nivel inferior que posiblemente encarezca, sin eficacia y sin eficiencia, la Administración. Por eso quizá la politización de la Administración, que es un mal de todas las Administraciones en general, sea especialmente llamativa en España.

La Administración se ha mejorado y modernizado mucho, al igual que se hizo en los años sesenta. Pero siempre se ha hecho –porque creo que no puede ser de otra manera– desde la función pública. Por eso, todas las reformas son de la función pública. Cuando alguna ley se atreve a tratar la reforma de la Administración, en su interior no hay nada. La LOFAGE no es un cambio de la Administración, aunque se llame así. El Estatuto Básico de la Función Pública es la misma Administración adaptada, modernizada y con un gran título. Pero se ha desperdi-

ciado una gran ocasión con el Estado autonómico, porque se partía de cero. El Estado autonómico permitía establecer una Administración distinta. Y no se ha hecho por el mimetismo que se produjo al copiar el sistema administrativo español y porque posiblemente el sistema de concepto básico de lo que es la función pública y su obligatoriedad para todas las comunidades autónomas ha sido excesivamente rígido y ha impedido que alguna comunidad pudiera diseñar una función pública diferente. Y es un hecho irreversible.

Todavía hay ocasión de intentar alguna modernización de la Administración en su totalidad en dos vertientes: en el ámbito local y en la parte que afecta a la Unión Europea. En el ámbito local está todo por hacer. Tendrá en el futuro más competencias y habrá posibilidad de no desperdiciar la ocasión, como se ha hecho en la escala autonómica. Y se podrá conseguir una Administración muy próxima al ciudadano en la prestación de los servicios públicos. Tal vez se desaproveche también la ocasión. Y respecto al ámbito de la Unión Europea, creo que los funcionarios españoles están muy preparados, pero son pocos. Mi duda es si existirán funcionarios españoles preparados para asumir nuevas competencias. El problema de las Administraciones es la asunción de competencias sin la necesaria cualificación y preparación. Hasta ahora, por el volumen de competencias, los funcionarios españoles han estado muy cualificados para hacerlo; con nuevas competencias, posiblemente la falta y esa descompensación de efectivos producirá que perdamos alguna ocasión en Europa. Todo el mundo es consciente de que algunas veces en los ministerios, en las comunidades autónomas, cualquiera que sea el color político, se dejan de invertir fondos de cohesión por falta de capacidad de gestionarlos. Soy pesimista respecto a una integración global en la Unión Europea puesto que acabamos de empezar con la integración y ya tenemos problemas de gestión con funcionarios cualificados. Hay que profundizar y modernizar en este sentido nuestra Administración Pública.

Excmo. Sr. D. Antonio Rovira Viñas

La ventaja de intervenir tarde es que muchas cosas ya se han dicho y repetirse es aburrido. El inconveniente es que no se puede comentar todo lo tratado a lo largo de las intervenciones.

La última intervención me ayuda a empezar la mía. Es cierto que hay que distinguir función pública de servicio público. Un servicio público puede ser gestionado por la Administración o el sector privado, la función pública, obviamente, siempre es pública. Si no se establece esta diferencia, me resultaría difícil entrar en la discusión.

¿Para qué sirve la Administración? En un Estado de Derecho, la finalidad de la Administración es posibilitar la realización de los derechos de los ciudadanos. Podemos discutir cómo se pueden realizar más eficazmente estos derechos si con servicios públicos o privados, pero esta discusión público/privado se está haciendo pesada y muy anticuada porque actualmente no hay nada que sea totalmente privado o público. Por ejemplo, difícilmente una empresa puede sobrevivir hoy sin que haya una intervención directa o indirecta del Estado: al

mismo tiempo, una Administración Pública no puede funcionar si carece de la ayuda de empresas privadas. La discusión, por lo tanto, es en cuanto al grado de intervención privada, no en cuanto a su naturaleza.

El cambio registrado en la Administración Pública española ha sido radical. Ha pasado de ser la Administración de un Estado autoritario a ser la Administración de un Estado de Derecho. Actualmente la Administración se justifica si facilita el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; anteriormente si estructuraba, consolidaba el Estado autoritario.

Otra cuestión es si en el funcionamiento de la propia Administración se han introducido los elementos novedosos para que pueda cumplir este papel. En este sentido, tendríamos que diferenciar muy claramente unas Administraciones de otras. Por la experiencia que tengo en la oficina del Defensor del Pueblo, una de las Administraciones que funciona deficientemente es la local, porque el número de controles que tiene es mucho menor.

Otro punto tratado es la rentabilidad. Pues bien, hay algunas Administraciones Públicas donde no se puede medir la eficacia del servicio respecto a su rentabilidad económica. No en todo servicio público el elemento de elaboración puede ser el coste económico. Hay veces que son necesarias grandes inversiones. Hay servicios que, si se pueden pagar, son siempre baratos. Por ejemplo, la universidad pública española es muy superior a la privada, posiblemente porque ésta ha nacido hace poco. La pública es más costosa pero muy superior y me atrevo a decir, de acuerdo con las últimas evaluaciones realizadas por la Comisión Europea entre sus universidades, que funciona, en general, bastante satisfactoriamente. Puede haber un exceso de profesorado, pero su calidad, como se dice en estos trabajos y a pesar de los graves problemas que tiene de planificación, de planes de estudios, de rigideces innecesarias, etc., en general, es calificada como buena. Si observamos otros servicios, tal vez su funcionamiento y valoración sea diferente. Por lo tanto, tendríamos que analizarlos uno a uno.

Como se refleja en las quejas y en la tramitación de las mismas, existe desconfianza respecto al funcionamiento de las Administraciones Públicas en general. Y este recelo está fundamentado, en algunas Administraciones más que en otras. No solamente hay desconfianza en la honestidad en el funcionamiento de la propia Administración, sino también en cuanto a la efectividad de su funcionamiento y en cuanto a lo que buscan, que es arreglar el problema que les ha llevado a acudir a las mismas. Hay una gran distancia entre el ciudadano y la Administración Pública. Los ciudadanos que acuden a los edificios públicos del Estado son personas que tienen preparación. La Administración no ha llegado a las personas que tienen menos preparación o menores medios económicos. El mayor número de quejas que se recibe en nuestra institución proviene de funcionarios públicos. Si observamos el número de contenciosos-administrativos o de recursos ante la Administración de Justicia, un gran número proviene también de este estamento.

Gran parte de la ciudadanía todavía no se atreve a subir las escaleras de las Administraciones Públicas para solucionar sus problemas porque ésta no lo hace eficazmente.

Esta situación se reproduce en otros países de nuestro entorno, aunque aquí más. No hemos introducido una serie de elementos que otros países europeos sí han hecho en lo que se refiere al funcionamiento de la Administración de un Estado. No me refiero a reformas, sino a lo que tiene que existir antes de una reforma, un informe serio sobre la situación. Por ejemplo, el Informe Noland, a partir del que se realizó la reforma de toda la Administración inglesa. Estos informes introducen elementos de una lógica aplastante, como nuevos controles, nuevos procedimientos para resolver los conflictos, etc.

¿Qué ocurrirá con el proceso de Unión Europea? Estamos hablando de la Administración como elemento de un Estado. Sin embargo, estamos inmersos en un proceso donde el Estado está transformándose en sus elementos esenciales, como territorio, soberanía, población, etc. Estamos analizando una Administración que es instrumento de una forma de organización política que denominamos Estado que está cambiando a una velocidad vertiginosa. Y no estamos discutiendo cuál va a ser la Administración para ordenar y garantizar los derechos de los ciudadanos en este proceso que ya es actual pero que cada día va a serlo más: el de la multiplicidad de Administraciones, de ordenamientos, de poderes. Es un proceso que se ha introducido recientemente en nuestro caso y en el que se va a ir profundizando. Y existe confusión, no en el sentido negativo, porque a veces es bueno perder la claridad. La confusión no necesariamente produce perjuicio, porque conlleva diversidad, pluralismo y posiblemente más democracia. Tal vez antes estaba claro el funcionamiento del Estado, actualmente ya no y cada vez menos. ¿Cuál es la Administración necesaria? No se está discutiendo.

Prof. D. Manuel Villoria

Tras la brillantez de las intervenciones anteriores, desearía no repetirme para evitar hacerlo peor.

En todo proceso de cambio es necesario tener en cuenta que hay que hacer un diagnóstico y generar evidencias de lo que no funciona, hay que definir el objetivo final y, por último, tener un método.

En cuanto al primer problema, el diagnóstico de la situación, todos estaremos de acuerdo en que el modelo burocrático weberiano a la francesa no funciona: es inadecuado para el entorno económico y social actual; son inadecuados los sistemas de trabajo porque son excesivamente procedimentalistas y detallistas; es inadecuado organizativamente, porque hay grandes mamotretos, grandes ministerios difíciles de gestionar, muy ineficientes; son inadecuadas sus políticas de recursos humanos. Hay problemas de desarrollo de los recursos humanos. Hay dificultades de reestructuración, de planificación estratégica de los mismos. Y hay problemas culturales, sobre todo el desprecio al coste, tan típico de la Administración española.

Las encuestas reflejan que el modelo de Administración típico o ese tipo de Administración no es aceptada por los españoles. Y no lo es en ningún país del mundo. Los estudios

comparativos demuestran que los ciudadanos de otros países cuando se les pregunta sobre la Administración en general no están muy contentos con ella.

Los estudios que hemos realizado en el Instituto Universitario Ortega y Gasset sobre percepción de calidad de los servicios nos indican –como hacían las del CIS– cosas curiosas, como que los ciudadanos cuando acuden a la Administración se van bastante más contentos de lo que parece. Y que la percepción de los servicios y de la calidad de los mismos no es tan negativa; incluso en algunos casos es positiva. Es decir, el mito, el tópico se mantiene. La Administración, como en los tiempos de Larra, funciona mal, pero la prestación de servicios parece que no es percibida tan negativamente. Por lo que respecta al diagnóstico, habría que profundizar en este sentido, porque existe algo que indica que no funciona tan mal la Administración.

En cuanto al objetivo final, todos estaremos de acuerdo que es estar en Europa a unos niveles suficientemente competitivos, con un prestigio y, desde luego, con una Administración Pública reconocida socialmente.

Pero el gran problema es el camino a seguir. No estoy de acuerdo con que el modelo de nueva gestión pública sea el óptimo. Tiene sus pros y sus contras. Si analizamos lo que dice la OCDE cuando sistematiza el modelo en los países más desarrollados se observa flexibilidad y orientación hacia los resultados. Sin lugar a dudas, tiene aspectos positivos, pero algunos dicen que genera corrupción. Una mayor flexibilidad pueda dar lugar a corrupción. Si se les da mayor flexibilidad a los ayuntamientos, algunos dirán que necesitan más control. Seguramente todos tenemos razón. Tal vez requieran cierto control y más flexibilidad al mismo tiempo.

La descentralización es otra de las grandes opciones que la OCDE sistematiza. La descentralización es absolutamente necesaria, pero muchas veces no se entregan los suficientes recursos y sólo se descentralizan los problemas, sobre todo en muchos ayuntamientos –mi experiencia en Estados Unidos ha sido clara–. Es decir, los ayuntamientos reciben problemas pero no dinero. Eso genera ineficiencia, ineficacia y competitividad. Se genera competitividad entre ayuntamientos, entre regiones o comunidades autónomas en nuestro caso para atraer inversiones que pueden llevar a rebajar los impuestos. Es una competitividad muy peligrosa.

Otra de las grandes alternativas es devolver poder y desbloquear los grandes ministerios y construir agencias, autónomas o semiautónomas, que funcionen con mayor libertad. Esta opción tiene aspectos muy positivos, pero existe un problema: la coordinación. ¿Cómo coordinar cientos de agencias autónomas cada una trabajando en la consecución de sus propios objetivos y generando efectos secundarios o externalidades sobre el resto?

Con respecto al tema de la orientación al cliente, estaremos de acuerdo en considerar al ciudadano como cliente y en intentar mejorar la receptividad. Pero, cuando esto se lleva al extremo de la “reingeniería”, que sería la versión brutal de la orientación al cliente, se comprueba que el 80% de los experimentos de “reingeniería”, por lo menos en Estados

Unidos, ha fracasado, con unos costes tremendos, con despidos numerosos e injustificados, etc. Habrá que orientarse hacia el cliente, pero con mucho cuidado.

Cuando se introduce el mercado y la competitividad en la Administración Pública aparece la desregulación. Y cuidado con ella, porque recordemos el desastre que provocó Ronald Reagan cuando desregularon las cajas de ahorro rurales, lo que les costó billones de pesetas a los americanos; todavía se está pagando en Estados Unidos aquella desregulación.

En cuanto a las privatizaciones, nuestra experiencia con Telefónica nos debería dar que pensar, porque no ha mejorado mucho la calidad del servicio. Personalmente creo que se ha utilizado para fines que no eran los previstos inicialmente en la empresa. En cuanto al control de información clave, que se va a perder cuando se privatice toda el área de las telecomunicaciones, me gustaría ver los efectos que tiene sobre el país. No sé si se va a seguir haciendo la política de investigación que debe hacerse en ciertas áreas. Las privatizaciones tienen sus pros y también sus contras. Habría que observar los efectos.

La competitividad interna entre Administraciones o con las empresas privadas tiene consecuencias sobre el *ethos* o la ética en la Administración Pública y los valores que deben guiar al empleado público. El Informe del Comité Noland se refiere a esto cuando dice que los valores típicos se están perdiendo en esta lucha por competir unos con otros y conseguir resultados como una empresa privada.

Y respecto a la subcontratación, a veces funciona bien, sobre todo el primer año, después se van reduciendo los controles y, al final, se convierten en servicios prestados igual de mal, pero por empresas privadas. Si se subcontrata y al mismo tiempo se reduce la plantilla, ¿quién controla a las empresas privadas que se subcontratan? Muchas veces nadie. Esto produce efectos negativos sobre el sistema.

En consecuencia, los modelos de referencia requieren ser analizados muy cuidadosamente antes de implantarse. Además, deberían integrarse en el sistema político y social español con bastante serenidad, con cuidado, porque los valores de los españoles tal vez no son los mismos que los de los australianos. Y cuando, con toda la buena fe, se intenta dar respuestas rápidas y sistemáticas al problema, éstas pueden generar más dificultades porque a veces los excesos de la razón también producen monstruos.

Ilmo. Sr. D. Ildefonso Villán Criado

Soy funcionario, y lo digo con un cierto orgullo, porque creo que dentro de la Administración Pública hay un número nada despreciable de personas en puestos directivos y técnicos que trabajan con una enorme dedicación e interés, como mínimo comparable a los de la empresa privada. Este colectivo es el motor diesel de la Administración. Esto no quiere decir que haya una masa bastante considerable de personas que no está tan preocupada por el servicio público. Muchas veces son las que tienen el número que da la fuerza y hacen que sean

difíciles los cambios en la Administración. Simplemente pongo como ejemplo el actual Proyecto de Estatuto de la Función Pública, que se está negociando con esos colectivos antes que con el motor de la Administración.

Quiero felicitar al Prof. Subirats por su trabajo, pues pienso que enfoca muy bien la situación.

En este estudio se parte de la constatación del enorme cambio que ha sufrido nuestro país en los últimos 20 años en los aspectos sociales y económicos. Es más pesimista con las transformaciones administrativas. Como dijo antes Constantino Méndez, la Administración ha mejorado mucho en estos años. Pero también la demanda del ciudadano ha crecido mucho más deprisa. Siempre crece más la demanda que la oferta. Con esto no quiero decir que la Administración no necesite muchos cambios para mejorar.

Se ha dicho que transformar la Administración nunca ha sido el principal interés político porque preocupaban otras cuestiones. Hemos construido un Estado nuevo, con 17 autonomías que han tenido que inventarse de la nada. Y eso se ha producido al mismo tiempo que los tirones sociales iban haciendo que otra Administración, la local, fuese alcanzando un protagonismo cada vez mayor, porque es la más cercana al ciudadano. Y como refleja también el trabajo del Prof. Subirats, muy posiblemente en el futuro será la Administración que tenga que crecer más.

Se ha generado una competencia, posiblemente legítima, entre todos estos poderes. La Administración Central se ha tenido que plegar, a veces con desgana. La Administración Autonómica tenía que crecer y ocupar parcelas. Lo mismo ocurría con la Administración Local. La Administración Autonómica ha copiado –como también se ha dicho– los defectos de la organización de la Administración Central, pero también ha copiado muchas de las funciones que estaba haciendo ésta.

También se ha comentado antes que no existe una contabilidad analítica que nos permita saber cuánto cuesta cada servicio. Esto es realmente grave y lamentable. No sabemos si un servicio es eficiente o no. Tampoco conocemos si un servicio se está ofreciendo dos o tres veces o innecesariamente. Y la culpa es de todos. Habría que calcular qué porcentaje del PIB se está utilizando en servicios que realmente no interesan o están creando confusión en el ciudadano. Y estos hechos nacen de la propia competencia entre las Administraciones. Un ejemplo bastante evidente para todos es que ahora mismo cada ciudad española de más de 100.000 habitantes va a tener una universidad. No sé si esto es bueno, malo o una aberración en cuanto a la calidad de la enseñanza. Pero cada uno intenta vender algo a su clientela, posiblemente utilizando mal los recursos públicos. Para dar al ciudadano lo que realmente se merece, el primer esfuerzo, además de la reforma administrativa, será concretar qué hace cada una de las Administraciones para que el dinero del ciudadano se gaste bien y solamente una vez.

Posiblemente quizá ese acuerdo también sea necesario para que se pueda tener el coraje político para hacer reformas en la Administración Central, abarcando las tres capas. Ahora

mismo tomar una decisión en la escala de la Administración del Estado no sería suficientemente operativa ni eficaz. Habría que tomar soluciones racionales en los tres niveles de la Administración.

Ha comentado también Joan Subirats que en los próximos años tendremos que entrar en una lucha feroz por el reparto de los fondos de cohesión comunitarios y que para conseguir esos fondos será importantísimo disponer de una información muy desagregada territorialmente. Tendremos que defender determinadas zonas españolas, a escala de ciudad, de barrio o poco más, que necesiten los fondos de cohesión, pues sino irán a un *länder* alemán del Este o a Polonia. Para que España pueda negociar esos fondos de cohesión necesitamos el próximo censo de población del año 2001. Y lo digo aquí porque hay gente muy importante que debe estar concienciada. Se debe hacer este censo de población, que puede costar del orden de 20.000 millones de pesetas, lo que parece desmesurado en la situación precaria en la que nos encontramos. Si no se dispone de esa información, en la que tanto las autoridades locales, autonómicas o estatales deben estar muy interesadas, tal vez nos quedemos en una situación realmente lamentable, no solamente para la discusión de esos fondos de cohesión sino también para analizar la estructura de la sociedad.

Ilma. Sra. D^a Lourdes Maíz Carro

Quería tratar dos puntos: en primer lugar, el funcionario público como causa de la rémora que padece la Administración Pública y casi el país; en segundo lugar, las tecnologías de la información en la Administración Pública, otro de los motores de cambio, aunque costoso.

Quería hacer una pequeña defensa del servidor público, usando una terminología que no me parece humillante sino bonita, ya que recoge la grandeza de lo público. Hemos hablado de una serie de principios que parece que están en pugna. Como todo en la vida, siempre hay que buscar el equilibrio. ¿Qué es lo que se está contraponiendo? El valor de la eficacia para conseguir unos resultados, por ejemplo, no es infrecuente que se oponga al principio de control de legalidad. Ser eficaz frente a exceso de controles. Y habrá que buscar el equilibrio. Hay que conseguir unos resultados, desde luego bajo el principio de legalidad, mediante algún sistema de control que lo garantice; es decir, un control previo al judicial. Otro de los equilibrios que hay que conseguir es entre eficacia y participación de los sectores sociales en la toma de decisiones. A veces una decisión de forma autocrática, sin participación, es más rápida, se gana tiempo e incluso parece más eficaz. No obstante, es importante el valor de la participación de los sectores sociales, con el que debe equilibrarse.

Existen otros muchos principios que estamos contraponiendo, pero debajo de todo esto hay dos motores básicos para la modernización de la Administración –entendiendo por tal no un cambio radical y con carácter permanente–: la imagen que tiene el ciudadano del empleado público y la conciencia que el propio empleado público está teniendo de sí mismo. Éste es un problema importante que hay que atajar.

Es lamentable que un maestro público que hace 50 años se sentía orgulloso de serlo hoy en día haya dejado de estarlo. Es penoso que un médico que trabaja para la Seguridad Social y para lo público no pueda sentirse orgulloso y tenga que estar a la defensiva. Es lamentable que un juez tenga que defender su competencia ante los medios de comunicación y la ciudadanía.

Es cierto, como se ha dicho, que el funcionario no se deja medir. Siempre encuentra una excusa válida. Como anécdota, cuando entré en la abogacía del Estado, como era la última que había llegado, me dieron el trabajo que los demás no querían; curiosamente, los primeros meses estuve trabajando con los informes aparentemente más complejos, con los que pasaba mucho tiempo y aburrían. Un buen día dejé ese trabajo y empezaron a lloverme otro tipo de contratos que iban en número y al tiempo desaparecieron todos esos contratos y pregunte por qué; las secretarías me dijeron que se los quedaban los compañeros porque había que evaluar. Y se evaluaba contando los dictámenes que hacíamos. Es decir, volví a tener los dictámenes sesudos porque tardaba un mes. A mí se me evaluaba por muy pocos dictámenes y a los compañeros por un montón. Éste no es un argumento para decir que no se puede evaluar. Quiero decir que el sistema de evaluación no era correcto. Casi todo es medible y evaluable. Por tanto, tanto la calidad del servicio como el propio trabajo del funcionario público es evaluable. Hay algo en la cultura funcionarial que tiene que cambiar pues debe haber mecanismos de evaluación.

Un segundo aspecto importante en la problemática que creo que nace de la función pública es la fijeza. Hay dos términos que todos hemos oído siempre: nombramientos a dedo y plaza en propiedad. El funcionario sigue creyendo en la plaza en propiedad. Esto es terrible porque no permite su evaluación ya que no hay cultura de medición. Y aunque se le pudiera evaluar, no se le puede mover. Además, la motivación que tiene es nula.

Un tercer aspecto, aunque tal vez no estemos todos de acuerdo, es que creo firmemente que cuando en la Constitución española se decide que el régimen del empleado público con carácter general sea el régimen estatutario y por ende de funcionario y no de laboral se hizo por dos razones importantes: primero, contra lo que pueda parecer, no es cierto que el contrato laboral sea más flexible que el régimen estatutario. El régimen estatutario otorga la facilidad a la Administración, a veces muy teórica, de si se transforman las circunstancias organizativas, si cambian las necesidades del servicio público, pueden variar las condiciones de trabajo de sus empleados públicos. Con los contratos laborales esto no sucede. Se puede despedir como mucho. Segundo, la estabilidad de la función pública es una garantía de la democracia. Creo en un aparato estable de buenos profesionales, aunque no me refiero a estabilidad en un puesto concreto, que es un hecho que desmotiva al trabajador.

Ahora bien, aún siendo cierto esto, también es verdad que la cultura del funcionario debe cambiar. Debe permitir que se le evalúe, que se le pueda cambiar de puesto de trabajo cuando la organización lo precise sin que esto sea considerado una sanción disciplinaria. El régimen estatutario del funcionario previsto en la Constitución se puede llevar a sus últimas

consecuencias. Pero, no nos engañemos, para introducir un pequeño cambio en esta mentalidad de años, de la plaza en propiedad y la no evaluación, se necesita tiempo.

Es cierto que debe existir cercanía entre la Administración y el ciudadano, pero a veces el ciudadano tiene demasiadas Administraciones cerca y no sabe a cuál dirigirse ni siquiera la propia Administración sabe a veces a cuál tiene que dirigirse. El ciudadano puede presentar por ley sus solicitudes en cualquiera de las Administraciones aunque la dirija a otra, pero el plazo máximo para el procedimiento no cuenta desde que el ciudadano presenta el documento sino desde que llega al órgano competente. Y algunas veces el camino que recorre la solicitud hasta llegar a su destino es largo; ¿por qué lo tiene que soportar el ciudadano? Se está vendiendo un derecho al ciudadano, que presente el documento en el organismo que quiera, pero no se le dan garantías. Late un problema de responsabilidad en esta cuestión. Ningún organismo quiere ser responsable de lo que hace otro. ¿Cómo se corrige? Mediante las tecnologías de la información. La solución es una interconexión registral. Así, en el momento en que el ciudadano presente el documento en una Administración, éste está entrando en su destino. Estos instrumentos son caros pero imprescindibles si se quiere hablar de coordinación en serio.

Y cuando se habla de coordinación con otras Administraciones siempre es necesario utilizar en la norma “se coordinarán”; no se puede decir que una coordinará a la otra; hay que utilizar un impersonal. Pero alguien tendrá que coordinar alguna vez. No es una posición de supremacía que alguien ejerza el papel de coordinador. ¿Quién tiene que coordinar, planificar e incluso controlar? La Administración del Estado.

También me parece muy importante la formación del funcionario. La nueva Administración del Estado actual negocia también en Bruselas. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura antes gestionaba directamente, ahora depende de lo que hace Bruselas y de la política de las comunidades autónomas. Por lo tanto, el Ministerio de Agricultura necesita un funcionario mucho más cualificado, que sepa idiomas, que negocie, etc. Esto es una rémora, porque la formación de los funcionarios es costosa.

Insisto, el funcionario, el servidor público, puede ser, si se sabe tratar la cuestión, el motor de cambio principal de la Administración Pública. Desde luego, rechazo absolutamente que sea la causa de la rémora de la Administración.

Prof. D. Óscar Alzaga Villaamil

Estamos convocados con un rótulo provocador: “Con esta Administración, ¿podremos sostenernos en Europa?”. Equivale a: con este lastre de Administración, ¿nos iremos a pique en Europa? No hay que ser tan pesimista y pensar que es un problema de imposibilidad de mantenerse a flote. ¿La Administración es una especie de mina que tiene el Estado por debajo de la línea de flotación? También podemos decir, trastocando la pregunta: ¿tenemos la Administración adecuada para esta Europa en la que estamos y en la que tenemos que

desarrollar nuestra vida pública y privada? Tenemos un problema. En mi opinión, hacemos un flaco favor a la Administración, a la ciudadanía y a las generaciones futuras si adoptamos una actitud conformista. Incluso es negativa la actitud que puede parecer equilibrada al decir que tenemos una Administración que es más o menos tan eficiente como lo puedan ser otras instituciones que hay en el país. No creo que la gran banca española tenga el mismo nivel de eficiencia que los grandes ayuntamientos españoles. Si los grandes ayuntamientos cotizaran en Bolsa lo harían bastante por debajo de los grandes bancos.

Agradezco ese conformismo bien intencionado de nuestro querido Adjunto al Defensor del Pueblo cuando dice que nuestra universidad pública no está tan mal si se la compara con las privadas porque llevo 23 años de catedrático en la universidad pública. Pero tenemos que compararnos con las universidades públicas de los países europeos importantes. Entonces, teniendo en cuenta los indicadores de los que disponemos, convendremos que el nivel de calidad que ofrecemos en docencia e investigación desgraciadamente no responde a los estándares de las buenas universidades europeas del momento.

Si existe un problema, y lo aceptamos, sin magnificarlo, hay que plantearse cómo afrontarlo. Y, como ya se ha dicho aquí, es prioritario el consenso, porque estamos ante un problema de carácter estructural, de carácter institucional. Ocurre como con la Constitución. ¿Por qué era necesario el consenso? Porque era preciso que los diferentes Gobiernos que pudieran darse gobernarán sin necesidad de modificar la Constitución. Con la Administración sucede lo mismo. Es preciso que se puedan gestionar las Administraciones, gobiernen los que gobiernen, sin que el primer problema sea cambiar las estructuras administrativas del Ejecutivo anterior. Es decir, la estabilidad de la función pública requiere un cierto pacto institucional sobre las paredes maestras del edificio de las Administraciones.

La reforma institucional de la Administración es más difícil que la constitucional. Ésta última pudo lograr un consenso sobre la base de ciertas ambigüedades, ya que ciertos temas se dejaron expuestos a desarrollos ulteriores. En la reforma de la Administración hay que tratar todos los temas concretos que han salido en este debate y otros muchos que no han sido tocados y que evidentemente tienen que ser afrontados.

Además, no es posible llegar a un consenso sobre el tipo de reforma que hay que hacer a partir de un progreso de tipo doctrinal, una aproximación teórica sobre el mejor modelo. Hay que ser muy realista. Se puede topar uno con muchos intereses creados. Existen muchos temas sobre los cuales hay una pluralidad de soluciones que han sido en ocasiones excesivamente politizadas. Y, entre otras cosas, ese consenso necesita una cierta mimesis. La transformación de las instituciones políticas y de las Administraciones, por lo general, son procesos evolutivos basados en la mimesis del juego institucional de los países que han tenido un desarrollo más avanzado. Se ha hablado bastante en este debate de la Reforma López Rodó, y es justo porque sentó las bases a partir de las que se pudo progresar hacia un Estado de Derecho. Pero también es verdad –y se ha dicho– que fue un tipo de reforma distinta a lo que en este momento necesitamos. Estaba inspirada miméticamente en la Administración francesa, que es el paradigma del Estado centralizado napoleónico debidamente evolucionado.

Luego, habrá que estudiar las técnicas de gestión pública que se utilizan en Estados descentralizados, federales, eficientes, a la altura de nuestro tiempo. También fue un proceso de mímesis –como aquí se ha dicho– la asunción de transferencias de las diversas Administraciones Autonómicas que copiaron o asumieron lo que tenía el Estado y lo trasladaron a sus organismos. Siempre estaremos ante un proceso de mímesis.

Sobre la forma, me viene a la memoria un ejemplo, que me parece afortunado. Chile, que es un país bastante modélico en cuanto a eficiencia, gobernado inteligentemente en los últimos años, se planteó hace unos cinco años la reforma de su universidad –probablemente una de las mejores universidades de Iberoamérica–. Y se encontraron con que la discusión se politizó mucho y había unas posiciones muy confrontadas. Entonces, todos o la casi totalidad de los partidos del arco parlamentario llegaron a un acuerdo curioso: crearon una gran comisión en la que estaban representados sus partidos y grandes especialistas en el tema de los estudios superiores en Chile. A esa comisión le dieron un año de plazo y dinero para poder ir a Estados Unidos, Reino Unido y Alemania y de forma más puntual a algunos otros sitios. A la vuelta de su viaje debían realizar un informe. Aquellos delegados, que viajaron conjuntamente, que pertenecían a partidos diversos, después de convivir un año, después de ver en Estados Unidos lo mejor del modelo universitario norteamericano, no sólo en teoría, sino observando la práctica aplicativa del modelo, viendo lo que pasaba en las universidades inglesas y alemanas, se fueron poniendo de acuerdo. Y produjeron entre todos un informe conjunto, en el que existían ciertas reservas, sobre cuales eran las líneas hacia las que tenía que caminar la universidad chilena. En este momento hay en Chile una reforma en curso, que es un proceso *in fieri*, basado en un gran informe construido según la forma narrada.

Antes decía el Sr. López de Lerma que también nuestra presencia en Europa era un condicionante y un factor que nos impele hacia un tipo de Administración. No pretendo que hagamos lo que los países del Este, de la antigua órbita de la Unión Soviética, que piden a Bruselas que les mande unos expertos para que arreglen un aspecto de la Administración Pública y Bruselas vota un presupuesto de dos millones de ecus, hace un concurso que sale en el boletín y manda a unos expertos a cualquiera de estos países para afrontar un aspecto de la reforma sectorial de las Administraciones Públicas. No estamos en el mismo supuesto. Pero sería bueno superar, como en otros terrenos, la ausencia de consenso que existe en la vida política española. Hay temas que son de todos. Y como nos afectan a todos, es necesario que todos los partidos políticos los afronten consensuadamente, intentando alcanzar objetivos obvios de ahorro, calidad en la gestión, eficiente priorización en los recursos, etc.

Hay que volver a reclutar para la Administración a los mejores. Esta bandera del orgullo de servir al servicio público la hago mía, pero como es natural, y muchos de los que estamos aquí somos funcionarios, tiene que estar basada en una realidad. La solución pasa por plantear el gran tema de la retribución. Y para esto también hace falta un consenso, pues hay que enfrentarse con ciertos intereses creados. Sin consenso, nadie va a querer afrontar estos temas impopulares. Lo que no es posible es que estemos inmersos en el chiste moscovita aquel que decía que como el Estado hace como si me paga, yo, funcionario, hago como si trabajo. De alguna forma nos encontramos en esa situación. Con lo cual, el funcionario se resiste a que

se le evalúe por razones obvias. Éste es, evidentemente, uno de los puntos de partida que debe permitir mejorar el prestigio de las instituciones administrativas, perfeccionar la calidad de los servicios y mejorar los estándares de corrupción.

Por tanto, creo que una mesa como ésta es muy útil, pero sería aún más eficaz el que una mesa más pequeña y discreta de representantes de los partidos políticos fuera capaz de crear un equipo conjunto, sin visión partidista. Siendo realistas, las Administraciones que tenemos son manifiestamente mejorables. Hay que intentar optimizarlas, tener unas Administraciones excelentes, no discutir si tienen aspectos positivos, si han mejorado en estos años. Ningún partido –Felipe González lo ha reconocido, José M^a Aznar lo reconocerá dentro de 10 años, luego lo reconocerá el siguiente Presidente del Gobierno– se va a poder ocupar de este tema si no trabajan codo con codo todas las fuerzas políticas. De esta forma, dentro de unos años ya no nos interrogaríamos de esta forma tan provocadora si podemos sostenernos en Europa, sino que la pregunta sería: ¿podemos ser los mejores de Europa?

Sr. D. Juan Lobato Valero

Quería hablar de las características de la nueva gestión pública porque creo que en el diagnóstico de la situación de nuestras Administraciones Públicas suele haber un consenso bastante generalizado. De hecho, este tipo de debates suelen acabar, con más o menos matices, con un acuerdo sobre qué es lo que nos pasa. Pero hay pocas ideas, o al menos se plasman poco las ideas, sobre qué es lo que hay que hacer ahora para evitar esta situación. Es habitual que se planteen los problemas de la Administración diciendo que funciona mal y se vuelve la vista a la empresa privada. Se utiliza normalmente la empresa privada como casi modelo o paradigma de lo que podría hacer una organización eficiente, contraponiéndolo a las Administraciones Públicas, a lo público, que se indica suele ser ineficaz e ineficiente, con excepciones, incluso gloriosas o curiosas. Sin embargo, esta idea es profundamente incorrecta.

Es de una relativa utilidad que en la Administración Pública se usen los instrumentos propios de empresas privadas. Por ejemplo, los instrumentos que utilizan en sus relaciones laborales las empresas privadas, como el despido, la libertad para establecer las retribuciones – que lógicamente no son públicas, sino que son conocidas sólo por el que las recibe–, la identificación de los responsables por sus resultados, la presupuestación no a partir de criterios puramente incrementalistas sino partiendo de cero, no son aplicables en las Administraciones Públicas, hoy en día, dada la cultura existente. No es posible la traslación y no es una buena opción por los motivos que sólo voy a enumerar: el peso sindical en la negociación colectiva en la Administración es tan grande que impide poner en práctica la mayoría de las medidas que he planteado. Asimismo, la propia cultura de la Administración, no sé si corporativa o no, reacciona e impide avanzar en esa línea. Por último; la falta de valor político de los responsables, que no se atreven a lanzarse a una aventura de este tipo, sin tener garantizado previamente el éxito. Ningún Gobierno, en la práctica, se atreve a plantear estas medidas si no tiene muy atado que efectivamente no va a ser convertirse en un caballo de batalla de la oposición, que socava políticamente a quien lo propone.

Sería muy importante observar también que la empresa privada no es un mito. El 60% de las empresas desaparece antes de los dos años de su creación. Hay empresas privadas muy eficaces, pero existen otras muy ineficaces. Y ambas utilizan los mismos instrumentos. Luego, no sólo los instrumentos son importantes en el éxito de esa gestión.

Y quiero retomar una idea que ha salido ya en el debate, que ha sido la necesidad de separar lo que es debate sobre funcionarios y lo que es debate sobre la Administración. Hay un elemento que es fundamental introducir, que es la idea de competencia. Donde no hay competencia, casi siempre existe ineficacia. Es una máxima generalizable tanto para lo privado como para lo público, como casi para todo en la vida. Y probablemente no hay recetas generales. Se puede ir aplicando a centros concretos. Está claro que casi todo el trabajo operativo de la Administración debería cederse a la gestión privada, con fórmulas diversas de las que hay múltiples experiencias y muy rodadas en España. Es necesario que la Administración no cargue con una gestión para la que no está preparada, por los motivos que antes indicaba (cultura, incapacidad técnica en la formación de los funcionarios, etc.). Por otro lado, hay que dotar de instrumentos potentes a lo que sería la verdadera función pública, a ese marco de los directivos públicos. Esto exige que los mismos no puedan estar dentro del convenio de aplicación general para todos. Por ejemplo, los sindicatos no suelen negociar en nombre de los subdirectores, éstos son la Administración. Por ello, difícilmente van a defender unas retribuciones o un régimen laboral competitivo con el sector privado.

Y se debe separar lo político de lo administrativo. Es imprescindible tener un marco claro de juego. Por ejemplo, me parece descabellado que un ministro tenga que responder, por ejemplo, si se escapa un preso de Alcalá-Meco. Alguien tendrá que hacerlo, porque habrá un responsable. Pero será el director de la prisión, no el ministro. Con una clara separación de lo político y de lo administrativo ese tipo de situaciones tendrá posiblemente una repercusión laboral pero no debe tener una repercusión política.

Esto exige un mayor control social del que existe actualmente. No se puede dejar al albur del sector privado gestiones públicas sin ningún tipo de control social. Mientras no exista presión social suficiente, estos temas no entrarán en la agenda política. Y mientras no entre en la agenda política, ni habrá fuerza suficiente, ni medios, ni la posibilidad de hacer un pacto de Estado para modernizar nuestras Administraciones Públicas, porque será un asunto de segunda división, que simplemente servirá para desgastar a los Gobiernos.

Prof. Joan Subirats

Por un lado, como muchos de los aquí reunidos somos muy veteranos en las lides de discutir este tema, necesitaríamos bastante más provocación de la que existe. Por lo tanto, este tipo de provocaciones como las que he intentado hacer en mi intervención o en el mismo texto de la Fundación Encuentro con esa pregunta un poco retórica, pero polémica, son necesarias.

Antonio Rovira ha hablado de territorio, población y de Estado, de fragmentos de Estado de Jellinek. No tiene nada que ver el Estado que hoy tenemos, los Estados que hoy están apareciendo, las organizaciones de poder político que están apareciendo con lo que Jellinek describía ni con lo que hemos estudiado. Por lo tanto, algo tendrá que pasar también ahí en el tema de la Administración. En la primera reunión que tuvo Margaret Thatcher con los secretarios permanentes de los ministerios, les invitó a un desayuno y ellos fueron muy contentos porque era la primera vez que iban a una reunión con una primera ministra o primer ministro. Solamente les dijo una cosa: su principal objetivo en la legislatura era erosionar el enorme poder que tenían. Después, les dijo que se podían marchar porque se había acabado la reunión.

Evidentemente, este país no está dentro de la cultura anglosajona, no es Nueva Zelanda o Australia, pero me gustaría que alguien tomara el toro por los cuernos y empezara a hacer bailar las sillas. Si no es así, nos las van a mover.

Yo también soy funcionario. ¿Qué valor añadido tiene en mi función docente ser funcionario? ¿Qué valor añadido tiene en la función sanitaria el hecho de ser funcionario? En cambio, es evidente que ciertas funciones en las que se ejerce autoridad, en las que se pueden restringir o afectar derechos, la existencia de funcionarios puede continuar siendo positiva. Nadie lo duda. Pero el día en que un profesor le diga a mi rector que hace mi trabajo y a mitad de precio –cosa que dudo–, entonces el rector debería ser capaz de poder plantear el cambio. Esto ocurre ya en países de nuestro entorno. En Inglaterra, las universidades contratan al personal. Y pierden y bajan estrellas en investigación y en docencia. La gente busca desesperadamente investigación. No se para en los pasillos diciendo que haga lo que haga va a cobrar igual a final de mes.

Después de esto, insisto, hace falta mucha más provocación. Si no es así, dentro de 10 años volveremos a discutir este tema. Y hace ya 10 años que muchos de los presentes lo estamos debatiendo, con el mismo tono además.

Sr. D. José María Martín Patino

No quiero que se marchen ustedes sin tener por lo menos una impresión conjunta de lo que han dicho. D. Agustín Blanco, director adjunto del CECS, intentará resumir en pocos minutos, dentro de lo posible, un debate tan rico, tan complejo y tan lleno de matices.

Sr. D. Agustín Blanco

Van a quedar muchos temas importantes en el tintero, pero me gustaría que al menos esquemáticamente nos lleváramos una imagen de lo que ha sido el debate de ideas que se ha planteado.

En primer lugar, como visión general, parece que existe un diagnóstico bastante común, aunque oscila desde una visión positiva pero insuficiente hasta otras opiniones que inciden más en los déficit. Por parte de todos se ha manifestado la necesidad del cambio en las Administraciones, pero hay una modulación en lo que se refiere a la posibilidad, urgencia y dimensión de la transformación necesaria.

¿Cómo abordar este cambio? Hay que establecer un debate previo acerca de tres puntos:

— El concepto de lo público.

— El concepto de lo que es una Administración Pública: qué servicios deben ser prestados directamente por el Estado, etc.

— Distinción entre Administración Pública, función pública y burocracia.

En cuanto a las dificultades para este cambio, se señalaron las siguientes:

1. El desentendimiento y falta de coraje.

2. Se ha hecho bastante hincapié en el tema de los recursos humanos de la Administración, aunque las opiniones manifestadas no han sido totalmente compartidas en este aspecto. Con tres puntos en lo que se refiere al régimen funcional:

a) Las Administraciones no están preparadas para tratar con los trabajadores en régimen laboral.

b) Existe una descompensación de efectivos que genera una falta de personal cualificado. No existe una carrera funcional bien establecida.

c) Aparecen claras disfuncionalidades en la política de incentivos.

3. La propia actitud social de dependencia frente al Estado.

En cuanto a las posibles vías de reforma, prácticamente todas las intervenciones han girado en torno a los procedimientos que se pueden englobar dentro del concepto de nueva gestión pública, que se aplican ya en otros países y que se han intentado también en el nuestro. Fundamentalmente, lo que se refiere a la prestación no pública de los servicios, pero en la que el Estado debe ser el regulador, definiendo claramente la prestación, las condiciones de la misma, los niveles de protección, los premios y sanciones.

Otras opiniones ponen en cuestión la idoneidad de estos procedimientos. A partir de la experiencia de otros países, aparecen riesgos en lo que se refiere a la flexibilidad, a la “reingeniería de procesos y de organización” y a las privatizaciones.

En cuanto a los instrumentos de este cambio, podríamos señalar, de lo más general a lo más particular, lo siguiente:

— Sería necesario un cambio de actitud del ciudadano. Alguien afirmó que la Administración funciona como el pueblo quiere. En este sentido, el ciudadano es el primero que debe exigir cambios. Se debe desarrollar el principio de corresponsabilidad, que supone implicar al ciudadano en la gestión pública. Y superar la contradicción entre el distanciamiento ciudadano-Estado y la “estatolatría”.

— Es importante que exista un consenso político para aplicar las reformas. Dentro también de este ámbito político sería importante que las Administraciones generaran indicadores que permitan evaluar la gestión de las Administraciones y la transparencia de su funcionamiento.

— Es prioritario separar lo político y lo administrativo. Es fundamental generar “otro tipo de funcionario”, lo que es una reforma –se decía– que ha de hacerse de abajo-arriba. Se debe potenciar la competencia y profesionalización, lo que conlleva una mayor formación del funcionariado. Muchos intervinientes insistieron también en una nueva política retributiva.

— Es necesario potenciar las tecnologías de la información porque pueden ser un instrumento de cambio muy valiosos y eficaz.

En cuanto a lo que es el contexto actual, se ha señalado que ahora podría existir un consenso amplio para aplicar las técnicas o procedimientos de la nueva gestión pública. Por otro lado, el contexto europeo actual en el que nos vemos inmersos exige una adaptación que se va produciendo lenta pero inexorablemente. Se debe tener en cuenta también en el actual contexto la transformación del concepto de Estado, que es importante a la hora de plantearnos cómo deben ser las Administraciones y cuáles son sus funciones.

El último punto se refiere a las diferencias entre los distintos niveles administrativos. Se ha señalado que se ha desaprovechado la oportunidad de modernización con la creación de las comunidades autónomas. Las Administraciones Autonómicas han copiado la organización de la Administración Central. Pero se decía que la raíz de los problemas es común y por eso existe esa mímesis. Además, han sido bastante los intervinientes que han señalado la necesidad de potenciar el Gobierno local. Por último, sería bueno que existiera una mayor coordinación entre las distintas Administraciones.