



De la reconversión de las Administraciones Públicas

Pablo Palacios*

EL funcionamiento de la Administración Pública se ha cuestionado desde siempre. Ha sido objeto de sesudísimos tratados, estudios, propuestas de reforma y hasta animadísimas charlas de café. Con todo, en la actualidad la magnitud del problema desborda los planteamientos iniciales. Se exigen soluciones, que si no urgentes (expresión carente de contenido dentro de la Administración como bien conocen los que trabajan en ella), sí por lo menos globales, rigurosas y que aborden decididamente el problema.

Los planteamientos que apuntaban hacia un crecimiento del sector público como elemento dinamizador de la economía, en busca del apreciado «Estado del Bienestar» van quedando cada vez más lejos. Hoy por hoy, el progreso de nuestros sistemas económicos parece ir estrechamente unido a la reconsideración del papel y del funcionamiento de lo Público en la sociedad. El sector público se ha convertido, en opinión de muchos,

* Licenciado en Derecho. Madrid.

en un lastre económico de la sociedad, botín de los vencedores en la lucha política por el poder, matrimonio laboral vitalicio y punto de mira de la envidia de los que no consiguieron subirse al tren en el momento adecuado.

Los problemas se agudizan

EN España el problema actual adquiere tintes especialmente graves. A la tradicional cultura «funcionarial», alérgica al riesgo en la solución de los problemas, se han unido diversas circunstancias en estos últimos años.

En primer lugar, el advenimiento del Estado democrático ha supuesto un notable incremento de las prestaciones sociales, extendiéndose éstas a colectivos y a contingencias anteriormente excluidos. En segundo lugar, el paso de un sistema centralizado a otro descentralizado, en lo que se refiere a la distribución territorial del poder, ha exigido la puesta en funcionamiento de diecisiete administraciones autonómicas y el reforzamiento de los más de ocho mil municipios españoles debida al principio de autonomía municipal. Si a estos elementos determinantes del incremento del gasto público se une el descenso de los ingresos públicos motivado por la crisis económica, se puede llegar a comprender la situación de nuestro déficit público, parámetro clave en nuestra divergencia con el resto de Europa.

Es evidente que la problemática que todo esto plantea es compleja. Por ello, en nuestro análisis, vamos a centrarnos en un elemento concreto de la misma: el entramado de relaciones que afectan a la estructura y funcionamiento de conjunto de aparatos burocráticos designados comúnmente como Administraciones Públicas.

También es conveniente advertir sobre otro aspecto del problema. No se puede hablar, aun dentro de cada eslabón territorial, de una única Administración Pública. Desde el punto de vista de su funcionamiento coexisten, dentro de cada Administración, organizaciones muy distintas, con características peculiares en cuanto a su organización y funcionamiento, por lo que sería injusto, como siempre que se generaliza, extender estas reflexiones por igual a todas ellas.

Lo que sí conviene recordar son los rasgos comunes de estas organizaciones que se derivan de la configuración institucional que reciben en la

Constitución: se trata de organizaciones sometidas a la dirección del Gobierno, órgano de carácter político a la vez que cúpula jerárquica de cada organización. El objetivo de la actuación de estas organizaciones está definido normativamente: la satisfacción de los intereses generales. Corresponde al órgano representante de la voluntad popular, esto es, al Parlamento, determinar cuáles son esos intereses generales y en qué medida deben ser atendidos por las organizaciones. Por último, se trata de una organización sometida en su actuación a la Ley y al Derecho, cuyos mandatos deberá observar cuidadosamente, incluso desde el punto de vista de los fines, para que su actuación no sea considerada ilegítima.

Las acusaciones y su fundamento

LOS problemas efectivos que las Administraciones tienen planteados, las acusaciones que contra ellas se dirigen, desde los ciudadanos y desde los propios funcionarios, se pueden resumir en dos: *ineficacia* en la satisfacción de los objetivos pretendidos, e *ineficiencia* en la gestión de los recursos que tienen asignados.

Los hechos que están en la base de estas acusaciones son variados. Cabe identificar como especialmente relevantes los siguientes: el gigantismo y desorden organizativo, el juridicismo y rigidez en sus procedimientos de actuación y funcionamiento, la ausencia de profesionalidad y responsabilidad en sus directivos y el excesivo peso de lo político en las decisiones adoptadas. Veamos cuánto hay de verdad en estas afirmaciones.

En primer lugar nos referiremos al gigantismo del aparato burocrático. Es cierto que cada vez la sociedad amplía los ámbitos de la realidad en los que demanda una —mayor o menor— intervención administrativa. Pero no se puede negar que la situación española ha degenerado en un crecimiento exponencial de las organizaciones y personas que tienen encomendadas la satisfacción de dichas necesidades. Los que trabajan en la Administración conocen bien la tendencia de las unidades administrativas a crecer sin límite. Si a esta tendencia se une la creación de nuevas estructuras políticas y administrativas como las Administraciones Autonómicas, demandantes de nuevos y mejores medios que los ya existentes, resulta tristemente fácil comprender por qué se ha llegado a la situación actual.

Mucho podríamos comentar del proceso de implantación del Estado autonómico. De las resistencias del poder central a perder competencias, de la avidez autonómica por ejercerlas, de la incapacidad de los gestores públicos para adaptarse a la nueva distribución de los silencios que originan los tabúes que existen alrededor de todo este asunto. El resultado de la incapacidad política para afrontar estos problemas es una situación en la que el ciudadano contempla con asombro cómo, junto a los órganos y entes de la tradicional Administración del Estado que mantienen en muchos casos sus medios originarios, proliferan unos competidores, las Comunidades Autónomas, que a su vez repiten los mismos defectos de las, tan denostadas, estructuras centralistas. Todo ello genera un clima de competitividad y desconfianza mutua, a la vez que múltiples personas ociosas que, a falta de otra cosa que hacer, se dedican a malgastar el dinero público en forma de teléfono, fotocopias y largas interrupciones para desayunos y aperitivos.

Se echa de menos un compromiso efectivo y real con el Estado Autonómico diseñado por la Constitución, es decir, la aceptación definitiva por parte de los responsables políticos y administrativos —y también, por qué no, de los ciudadanos— de la distribución de competencias actualmente vigente y sobre todo de las responsabilidades que lleva aparejada, así como de los principios de colaboración y solidaridad que deben inspirar el funcionamiento del sistema.

Para los ciudadanos la exigencia de responsabilidad se centra primordialmente en la Administración del Estado y sólo se acuerdan de las Administraciones Autonómicas para reclamar sus intereses regionales frente al resto.

Que todas las Administraciones, con independencia de los intereses concretos cuya satisfacción se le encomienda a cada una, son organizaciones integradas en un sistema diseñado al servicio de todos los españoles, es una premisa indiscutible con la que deben comprometerse todas ellas.

Ahora bien, la situación no es menos compleja en el seno de cada una de las Administraciones Públicas: junto a los tradicionales ministerios surge una pluralidad de organismos, entes y sociedades públicas, que en determinados casos, pero no en todos, son igual que los ministerios, lo que acaba por volver loco al ciudadano medio. Todos ellos luchan por mantener o ampliar, si cabe, su ámbito de competencias, para lo cual necesitan, obviamente, más funcionarios.

El problema no es que falten medios sino que están mal repartidos, se

dice. Pero queda todavía por ver quién se «desorganiza» voluntariamente para ceder medios y competencias en favor de una eficacia global del conjunto. Mientras tanto, las decisiones políticas en estos temas no hacen sino desconcertar a los que sirven en ella: igual se crea un órgano que se suprime; lo mismo se «laboralizan» funcionarios que se «funcionarizan» trabajadores sometidos al régimen laboral; tanto se cantan las excelencias de lo público como se contrata con empresas privadas (cuyos propietarios son en muchos casos amigos del alto cargo de turno) o, en aras al principio de eficacia, se somete a la forma jurídica privada a organizaciones tan nucleares de la Administración como la Agencia Tributaria (eficacia sólo demostrada en el aumento de los sueldos de los que trabajan en ella, según confiesan los propios responsables de la Agencia).

Todo lo que exponemos pone de manifiesto la *ausencia de un modelo* claro sobre la estructura y funcionamiento de la Administración, organización que en muchos casos más que una estructura al servicio de los gobernantes es vista por éstos como un obstáculo más para la ejecución de las decisiones políticas.

Principios de solución

LA Administración demanda hoy un modelo organizativo lo más sencillo posible —lo cual no quiere decir simple—, con unas normas mínimas comunes aplicables a todas sus organizaciones, y construido sobre la base de la realidad existente más que sobre modelos «inteligentes» provenientes de las teorías de la organización de la empresa privada, cuyos presupuestos no siempre coinciden con los de las organizaciones públicas.

Pero, ante todo, lo que en última instancia se necesita es el compromiso efectivo de implantarlo por parte de los responsables políticos y, más concretamente, por quien realmente decide la priorización de las decisiones públicas, es decir, el presidente del Gobierno (1). Sin este compromiso los modelos propuestos no pasarán de ser un asunto más en la agenda del ministro de turno. Debido a la especial complejidad de estos

(1) A este respecto debemos recordar que en Gran Bretaña, país en el que se han inspirado las propuestas de modernización de la Administración, la unidad encargada de la ejecución de las reformas administrativas, la *Efficiency Unit*, dependía directamente de la Primera Ministra Margaret Thatcher.

temas, los muchos problemas que destapa y la poca rentabilidad política que generan, el ministro de turno pasará de puntillas, deprisa y corriendo, sobre ellos y cederá la preferencia a otros asuntos más importantes.

El segundo lugar, en el origen de la ineficacia e ineficiencia se acusa a la Administración de rigidez y excesivo formalismo al tomar decisiones. En consecuencia, las nuevas tendencias modernizadoras de la Administración abogan por la flexibilización y simplificación de los procedimientos para ganar en eficacia administrativa. Se critican las tradicionales garantías jurídicas hasta el punto de proclamar solemnemente que «las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que algunos les parezcan inamovibles» (Preámbulo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Desgraciadamente, de las consecuencias de la relajación de las garantías jurídicas tenemos cumplida información en la prensa de cada mañana. Así, ésta descubre un día sí y otro también nuevos mangantes (enmascarados muchas veces bajo el seudónimo de directivos eficaces) que han sustituido a los tradicionales administradores del manguito. Por otra parte, esta enfermedad no es exclusiva de algunos empleados públicos, sino que se transmite desde y hacia los propios políticos que los dirigen, y los particulares, con los que se entablan relaciones más «amistosas» que profesionales.

Aplicar mejoras técnicas provenientes de la ciencia de la organización debe ser una tarea cotidiana de los gestores públicos. En este sentido deben ser bien recibidos los proyectos de modernización que en los últimos tiempos han sido impulsados desde el Ministerio para las Administraciones Públicas. Lo que resulta objetable es el desprecio y la ignorancia de los aspectos jurídicos de la actuación de la Administración Pública, de que han hecho gala algunos responsables de estos proyectos. Como organización caracterizada por el sometimiento a la Ley y al Derecho, deben tenerse muy en cuenta estos aspectos jurídicos que son la mejor garantía del ejercicio social y democrático de sus competencias.

En todo caso lo que sí que debe exigirse de los profesionales del derecho público es un esfuerzo por afrontar con rigor, pero también con imaginación y creatividad, la adaptación del derecho administrativo a los tiempos que corren, simplificando y clarificando los procedimientos de actuación de las Administraciones, configurados en la actualidad como una auténtica carrera de obstáculos tanto para el gestor diligente en solu-

cionar un problema como para el ciudadano que espera pacientemente su resolución.

En tercer lugar, tanto desde dentro como desde fuera de las Administraciones Públicas se formula la crítica, no carente de fundamento, de la ausencia de responsabilidad en la gestión de lo público. Esta lacra administrativa, inspirada y fomentada desde los órganos de carácter político, desciende por toda la cadena de mando hasta el último ordenanza de cada Ministerio. Si la adopción de decisiones en la Administración tiene por objeto la satisfacción de los intereses generales, éstos necesariamente han de pasar por el tamiz de los intereses particulares del partido de turno, que debe adoptar la decisión más adecuada a los intereses electorales con el mínimo coste posible, de los funcionarios responsables, de forma que no afecte a sus mínimos irrenunciables, en especial «el café de las 10,30», y de los destinatarios de la acción, que para eso pagan más impuestos que nadie. Y es que ¿de verdad existen los intereses generales? Hoy por hoy más que nunca se hace necesario recobrar una respuesta positiva a esta cuestión, empeño en el que están involucrados día a día muchos, más de los que se imaginan, trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas.

Necesidad de voluntad política

PERO el problema va más allá de las opciones personales y se presenta como un problema estructural, al cual se deben buscar soluciones también institucionales. En la actualidad la Administración, refugiada en la complejidad técnica y en el volumen de los problemas que afronta, aparece cada vez más como una organización dotada de una incuestionada autonomía, cuyo funcionamiento provoca el temor de los ciudadanos que se enfrentan con ella debido a su ignorancia e impotencia. Incluso el Parlamento, entre cuyas competencias está la labor de control de la acción del Gobierno, es desbordado por la frenética y tecnificada actuación de la Administración, cuyo contenido le es difícil valorar. Baste recordar la hilaridad que suscitan en muchos casos en los ministerios las preguntas parlamentarias para comprobar lo lejos que están los padres de la patria de la realidad cotidiana del funcionamiento de los ministerios.

Y es que la cuestión del control es un elemento central en los proble-

mas que hemos venido bosquejando. Una organización que no quiebra, cuyos resultados, por lo general no son valorables según criterios cuantitativos, y que cuando ello es posible, no tiene unos mecanismos adecuados de exigencia de responsabilidades, está abocada a la más absoluta irresponsabilidad. Se hace necesario potenciar instrumentos que posibiliten esta labor de control, como, por ejemplo, la participación de los ciudadanos en los procedimientos, la publicidad y transparencia administrativa o el establecimiento de auditorías de gestión por parte de órganos externos, puestas a disposición de los Parlamentos.

Todo ello debe ir unido a una reconsideración de los instrumentos de gestión y de dirección, que, sobre la base del respeto a las garantías jurídicas de los que están dentro y fuera de la Administración, otorguen la necesaria flexibilidad a los gestores para el cumplimiento de los objetivos que tienen asignados. Capacidad operativa de gestión y responsabilidad deben ir unidas para evitar que la flexibilización de las garantías se convierta en arbitrariedad y que la exigencia de responsabilidad sea efectiva.

Retomando la idea formulada al principio de esta exposición, encarar decididamente el problema de las Administraciones Públicas se convierte hoy, como otros tantos graves problemas estructurales de nuestro país, en una necesidad ineludible. Basta ya de la política «light» que, basada en la imagen y la estética, posterga las decisiones verdaderamente importantes en beneficio de las operaciones de maquillaje electoral a corto plazo. Son muchas las propuestas bien intencionadas que se han diluido en el ejercicio de esa política no comprometida.

En definitiva, el tema de lo público y en particular el de las Administraciones Públicas, es una cuestión de compromiso: compromiso político para afrontar las decisiones más convenientes a los intereses generales, compromiso ético para ejecutarlas desde una actitud de servicio, y compromiso en reconocerlas e integrarlas con los intereses particulares, superando la visión puramente utilitarista y fragmentada que, de lo público, se tiene hoy en la sociedad.