

Administración pública, ¿reforma o revolución?

Enrique Sánchez Motos

Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado
Presidente del Foro para la Mejora de la Eficiencia y la Calidad de la Administración Pública

El gasto de las Administraciones Públicas, central, autonómica y local se sitúa en torno al 47% del Producto Interior Bruto, si bien más de la mitad, un 25% lo constituyen las transferencias a particulares y empresas (pensiones, subsidios, subvenciones, etc.). Los gastos de funcionamiento de las Administraciones Públicas alcanzan la cifra de unos 13 billones de pesetas, lo que representa un 16% del PIB. Los productos y servicios que generan no suelen tener precio de mercado, por lo que su aportación al Producto Interior Bruto se contabiliza por su coste de producción. Por ello, cuanto mayor sea el gasto de funcionamiento (sueldos y adquisición de bienes corrientes y servicios) tanto mayor es la aparente aportación cuantitativa de la Administración Pública a la producción nacional.

Sin embargo, desde el punto de vista real, es obvio que el gasto meramente consuntivo no crea riqueza, aunque pueda tener efectos beneficiosos de carácter distributivo

y como estimulador de la demanda. En una época en la que tanto se alude a la necesidad de alcanzar la calidad total o lograr la excelencia, es imprescindible abordar con firme voluntad la mejora de la Administración Pública por tres razones fundamentales:

*Es necesaria una
revolución que
tenga como pilares
básicos la
creatividad y la
participación de
los funcionarios*

Primero, porque las Administraciones Públicas, en conjunto, constituyen la primera empresa del país, ya que utilizan un 16% de los recursos económicos totales y dan empleo al 16% de la población activa ocupada, siendo necesario que tan importante empresa funciones con un nivel de excelencia.

Segundo, por la incidencia directa que su actuación tiene sobre el sector privado, tanto por el grado de calidad técnica de la normativa y reglamentaciones que emita como

por el impacto que tiene sobre la actividad económica, la celeridad y corrección de la tramitación de licencias, autorizaciones, permisos, etc.

Tercero, por el propio efecto de imitación y ejemplaridad que una auténtica mejora del funcionamiento de las organizaciones públicas tendría en las organizaciones privadas.

Todos estos argumentos junto con la percepción, intuitiva o empírica, de que la Administración Pública no utiliza sus recursos, salvo casos excepcionales, con un grado suficiente de eficiencia y eficacia hacen que reiteradamente los distintos gobiernos se planteen, más pronto o más tarde, el tema de la mejora de la Administración.

El documento *Reflexiones sobre la Modernización de la Administración* de 1990 efectuaba un diagnóstico sólido, aunque insuficiente, sobre las causas del problema. Aludía a la necesidad de sustituir la obsesión por el mero cumplimiento de la legalidad formal, por un decidido énfasis en la obtención de resultados. Señalaba la necesidad de crear una nueva cultura administrativa cuyos valores serían la eficacia, la eficiencia, la flexibilidad organizativa, así como destacar la importación de los recursos humanos. Nada que objetar ante estos propósitos que son ampliamente compartidos. No obstante, cuando se plantea qué medidas adoptar para instrumentar y hacer funcionar esta nueva cultura, las propuestas suelen quedar reducidas a tres: propugnar una mayor desconcentración de responsabilidad y autonomía en los gestores, redistribuir los efectivos de personal, y diseñar un sistema de carrera profesional. Veamos cada una de ellas.

Los organismos autónomos tienen personalidad jurídica distinta de

los ministerios que los tutelan, lo que otorga una mayor responsabilidad y autonomía para sus gestores. Supongamos que se transformarán todas las direcciones generales en organismos autónomos para ampliar el grado de responsabilidad y autonomía de los gestores, ¿se conseguiría con ello la mejora radical del funcionamiento de la Administración Pública? La realidad es que la cualidad de *organismo autónomo* no es por sí sola, como es fácilmente constatable, una garantía de mayor calidad que la del resto de órganos de la Administración.



La redistribución de efectivos se postula señalando que hay ministerios u organismos excesivamente dotados de puesto de trabajo frente a otros insuficientemente dotados. Se afirma la necesidad de realizar un

trasvase de personal que nunca llega, porque cuando se pregunta a cada departamento cuáles son sus necesidades de personal resulta que a todos les falta y a ninguno le sobra. Respuesta lógica, ya que, como diría un sensato y experimentado funcionario, "*nadie en su sano juicio debe confesar que le sobra gente*". Ante esta dificultad la pretensión reformista de redistribuir suele quedarse en nada aunque se haya llegado, como ocurrió con el gobierno anterior, a efectuar modificaciones, probablemente innecesarias, con rango de ley (Ley 22/93), para posibilitarla. Pero supongamos que con firme voluntad política y a ojo de buen cubero, en aras de la urgencia, se hiciera una redistribución de efectivos, ¿se lograría con ello la mejora fundamental de la Administración Pública?

Otro problema, que el enfoque reformista pretende resolver, es el de los desequilibrios retributivos existente entre puestos de trabajo, que teniendo igual contenido, son mejor retributivos en unos organismos que en otros, lo cual tendría un efecto desmotivador sobre el funcionario. La *Ley 30/84 de Medidas de Reforma de la Función Pública*, uno de cuyos propósitos era corregir esas inequidades, sustituyó el sistema retributivo anterior, basado fundamentalmente en el *Cuerpo de pertenencia*, por otro basado fundamentalmente en el puesto de trabajo.

Sin embargo, doce años después, existe la extendida opinión, con evidencias fácilmente contrastables, de que la aplicación de la citada ley no logró plenamente el equilibrio retributivo pretendido y que, además, introdujo un problema adicional muy grave al conceder una movilidad generalizada a todos los funcionarios de los distintos cuerpos entre los distintos ministerios. Como consecuencia se ha producido una

grave pérdida de la especialización propia de cada cuerpo dando lugar a casi cualquier combinación de puestos, cuerpos y departamentos.

Por ejemplo: un ingeniero de caminos puede estar como jefe de personal en Agricultura, un técnico de tráfico en el servicio de becas del Ministerio de Educación, un técnico de la Seguridad Social como jefe de recursos en Defensa, un ingeniero agrónomo como jefe de contratación, etc.

La situación de vinculación absoluta, generalizada y de por vida de la inmensa mayoría de funcionarios a un solo departamento o incluso a un solo organismo en función de su cuerpo de pertenencia, era irracional. Pero también es evidente que la plana movilidad actualmente existente es incoherente con la subsistencia de diversas puertas de acceso (cuerpos) a la condición de funcionarios. Si cualquier funcionario sirve para desempeñar cualquier puesto de trabajo ¿por qué debería haber distintos cuerpos y sus correspondientes distintas oposiciones?

Pretendiendo dar una solución conjunta al tema retributivo, al acceso a la función pública y al diseño de una carrera profesional aparece otra sugerencia reformista: la elaboración de un *Estatuto de la Función Pública*. Con ello se pone el énfasis en establecer un sistema de carrera que reduzca la arbitrariedad en la promoción del funcionario al requerir la concurrencia de una serie de méritos de antigüedad y otros, una determinada categoría, para poder ocupar determinados puestos de trabajo.

Evidentemente, puede crear un clima de sosiego en la carrera profesional, pero ¿será por sí sólo determinante para lograr la mejora radical

de la Administración Pública? La Administración militar tiene un claro sistema de carrera profesional, pero ¿es la Administración militar el paradigma de una Administración Pública excelente? Conviene además recordar que la Administración de Gran Bretaña contaba desde hace ya mucho tiempo con un *Estatuto de la Función Pública* y con un claro sistema de carrera profesional que, sin embargo, Margaret Thatcher, por considerarlo ineficaz e ineficiente, introdujo en 1979 profundos cambios en su funcionamiento.

*Lograr una
revolución en la
cultura de la
organización
administrativa
requiere adoptar
actitudes
revolucionarias*

La insuficiencia de los intentos de reforma de la Administración Pública radica en que se orientan a curar los síntomas de la enfermedad en lugar de erradicar sus causas. La realidad muestra que la Administración es una organización sustentada en una concepción burocrática de los roles. En otras palabras, se corresponde en gran medida con la imagen de la burocracia que quedó tan perfectamente caricaturizada en la conocida serie de televisión "Sí, Ministro". Sondeos anónimos realizados en diversos grupos de funcionarios destacaron que, según ellos, la mayor prioridad de sus jefes res-

pectivos era la de no crear conflictos, reflejo de un cultura orientada al no-conflicto como fundamento básico para permanecer en el cargo, lo que lleva frecuentemente a colocar en un segundo plano de prioridad al cumplimiento de la misión propia de cada órgano de la Administración.

¿Cómo romper esa realidad? La vía de la reforma es insuficiente, es necesario la revolución. Hay que sustituir la tradicional orientación al desempeño de roles burocráticos por un orientación hacia la misión, hacia la obtención de resultados. Pero, en el complejo y dinámico mundo actual, el modelo de organización centralizada en una cúspide de la que emanan los planes, las órdenes y las instrucciones es incapaz de lograr esa meta. Es necesaria una revolución que tenga como pilares básicos la creatividad y la participación de los funcionarios en el logro de la misión de cada órgano de la Administración Pública. No se trata de una participación orientada a poner énfasis en la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores públicos, para ello ya están las diversas representaciones (sindicatos y asociaciones de los empleados públicos), sino de una participación centrada en el cumplimiento de la misión, orientada a lograr que toda actuación aporte valor, sea útil, para colaborar al servicio del interés general; es decir, para el cumplimiento de los objetivos concretos que haya establecido el legítimo Gobierno emanado del Congreso.

Metcalf y Richards, al analizar los cambios que implantó el Gobierno Thatcher en la Administración Pública británica, señalan que la esencia de la modernización de la gestión es un proceso de cambio cultural y que la gerencia pública exige una fuerte implicación de sus responsables no sólo en la ejecución sino también en la formulación y

desarrollo de las mismas, En suma, requiere la creatividad y participación de los responsables en la etapa diseño. De forma similar, como diría Deming, es necesario extender también la participación y la creatividad a la fase operativa o ejecutiva. Es decir, es imprescindible contar con la participación y la creatividad de los empleados, en todos los niveles, para mejorar constantemente los procesos y los resultados.

Esta es la auténtica y fundamental asignatura pendiente de la Administración Pública en la época actual y en eso consiste la esencia de la revolución. Hay que lograr que el empleado público se sienta no sólo libre sino también estimulado y moralmente obligado a sugerir todo tipo de mejoras que considere que pueden introducir en la consecución de los objetivos encomendados. Y para que la revolución sea completa sería necesario también que se agradezca y se premie a los funcionarios que señalen, evidentemente con corrección y por el cauce reglamentario, procesos o actuaciones perniciosas o inútiles para el buen funcionamiento, eficaz y eficiente, de la Administración pública, tales como la inutilidad de un determinado gasto, la infrutilización de un local, una determinada fase procedimental que no aporte ningún valor al cumplimiento de la Administración, etc.

Pero hay que ser consciente de que todo Poder Ejecutivo es muy sensible a la transparencia. Recuérdese en la citada serie "Sí, Ministro" el capítulo en que el ministro Hacker hace pública una actuación del gobierno, actuación que es criticada por la oposición y cuando el ministro está siendo reprendido por ello alega que, en la campaña electoral se prometió que se iba a realizar un gobierno abierto, a lo que se le matiza diciéndole que "abierto sí, pero no boquiabierto".



Existe un temor lógico, en cualquier nivel de gobierno, central, autonómico o local, que se filtren a los medios de comunicación, informaciones sobre el funcionamiento de "su" Administración Pública. Se recela la posible utilización política, que la oposición pudiera hacer de esa información.

Dos medidas se pueden sugerir para contrarrestar este temor. En primer lugar, un gobierno "revolucionario" debería asumir la responsabilidad de ser él mismo quien fomente la detección de los errores y fallos, promueva las correspondientes soluciones y haga públicos los fallos encontrados, sin ánimo de caza de brujas, así como las mejorar introducidas. Lograr una revolución en la cultura de la organización administrativa requiere adoptar actitudes revolucionarias. Difícilmente se puede pedir a la Administración que es un instrumento al servicio del Gobierno, que asuma actitudes revolucionarias si el Ejecutivo de quien depende no las asume.

En segundo lugar, en un contexto "revolucionario", es posible encontrar fórmulas institucionales para contrarrestar la tendencia a la

opacidad administrativa, exceptuando obviamente aquellos asuntos que por su naturaleza deban ser considerados materia reservada o secreta. Por ejemplo, sería posible que es estamento político asumiera, dificultar la transmisión de la información relativa a organización interna, procesos y costes sino incluso la de facilitar su flujo hacia los partidos de la oposición. Baste a título de ejemplo recordar las habituales reticencias de los gobiernos de turno a responder a las preguntas parlamentarias de la oposición relativas a contratos blindados, participación en consejos de administración, retribuciones, contratos, etc.

El reto de crear en una Administración nueva es inherente a crear en una nueva sociedad. Hay muchos que no compartimos la tesis de Fukuyama. No nos encontramos ante el fin de la historia. Se pueden y se deben efectuar los cambios necesarios para lograr una sociedad mejor. Pero cualquier paquete de medidas que no conceda prioridad a lograr la participación y la creatividad de los empleados públicos será insuficiente para construir una Administración Pública de calidad. ■