

LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por LLOYD DE VILLAMOR MORGAN-EVANS
Licenciado en Derecho

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. CRITERIOS QUE ORIGINAN LA NUEVA DINÁMICA ASUMIDA POR LA ADMINISTRACIÓN
 - III. LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS PAÍSES DE LA O.C.D.E.: CAUSAS Y RESPUESTAS
 - IV. CONCLUSIÓN
- BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas han de enfrentarse hoy en día ante las profundas transformaciones que tienen lugar en la sociedad, en sus relaciones con los ciudadanos y en la prestación de los servicios, para promover el progreso económico y social, la creación de empleo y la garantía de la integración y la cohesión de la sociedad.

La nueva dinámica social, con sus nuevas exigencias y necesidades, alcanza a las Administraciones Públicas y requiere de éstas una adaptación permanente a esas condiciones ambientales evolutivas. De esta manera, los procesos de reforma administrativa pasan por una acomodación activa de los enfoques y funcionamiento a esa cambiante realidad social. El nuevo papel de la Administración requiere de una actitud activa de ésta. En este contexto, todos los países de nuestro entorno económico y social están implicados en procesos de modernización de sus Administraciones Públicas.

De otra parte, las demandas de los ciudadanos se orientan hacia una mayor calidad y receptividad de las Administraciones Públicas. Se conforma un ciudadano más maduro, mejor conocedor de sus derechos y más exigente a su vez. En este sentido no sólo se intenta responder de una manera eficaz a los intereses individuales, sino también, se pone el acento en los intereses colectivos, por lo que las responsabilidades de las Administraciones se acrecientan.

Por ello, el logro de una Administración moderna y dinámica pasa por mejorar la atención y servicio a los ciudadanos. Esta nueva perspectiva viene a añadirse a los avances hacia la configuración efectiva del Estado Autónomo y de los compromisos del Pacto Local y el consiguiente impulso descentralizador, por lo que se proyecta un nuevo panorama en el que el principio de colaboración y cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas se vislumbra como esencial. En este nuevo impulso cobra una transcendencia inequívoca el término denominado globalización con el impacto de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

II. CRITERIOS QUE ORIGINAN LA NUEVA DINÁMICA ASUMIDA POR LA ADMINISTRACIÓN

Con objeto de entender cómo las Administraciones Públicas han llegado a asumir una función gerencial, es necesario realizar previamente un breve análisis de las transformaciones sufridas a lo largo de este siglo por los Estados contemporáneos. Es necesario comenzar señalando que el Estado que surge con la

Revolución Francesa, se caracteriza por el principio de separación de poderes, el principio de legalidad, el concepto de imperio de la Ley y el reconocimiento y garantía de una serie de derechos a los ciudadanos. La evolución de la sociedad desde el punto de vista del progreso técnico, de las relaciones económicas, de las relaciones Estado-Sociedad, han llevado al actual Estado a tener que abarcar toda una serie de funciones nuevas. En este sentido, García Pelayo resume las siguientes:

- El desarrollo de los sistemas sin los cuales es imposible el despliegue de la vida humana en la civilización de nuestro tiempo.
- La seguridad de los distintos aspectos vitales de la sociedad nacional, defensa frente a las contingencias y necesidades económicas globales.
- La realización de una serie de prestaciones sociales que no sólo deben estar proclamadas, sino también garantizadas por los textos constitucionales, entre las que se encuentran la fijación de un salario vital mínimo, una política orientada hacia el pleno empleo o la justa distribución de ingresos.

Estas nuevas funciones transforman profundamente el papel desempeñado por las Administraciones Públicas tanto desde el punto de vista interno como desde el punto de vista externo. Desde el primero porque debe hacer frente a una problemática que hasta entonces era desconocida: el hecho de dar solución a problemas distintos de los que la perspectiva jurídica le había planteado; desde el segundo, porque debe dar respuesta a una serie de necesidades, que la sociedad le demanda y a cambio de las cuales le entrega (a través de impuestos y cotizaciones sociales), buena parte de lo que produce. Las Administraciones Públicas de nuestro tiempo en los países desarrollados absorben una parte considerable del P.I.B. y proceden a asignarlo a distintos objetivos.

Antes estas nuevas realidades, el Estado no se limita a crear las condiciones jurídicas ambientales como era lo que sucedía en el Estado Liberal sino que además ha de asumir una actitud activa mediante medidas destinadas a la regulación del crecimiento y a la orientación del proceso económico, hacia ciertos objetivos, tales como, obras de infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, formación de personal, etcétera.

En este proceso de aplicación de políticas públicas destinadas a un mayor bienestar general, la selección de objetivos ha de tener en cuenta las distintas interacciones que conlleva, ya que, no puede haber una racionalidad política si no se cuenta con una estructura administrativa desarrollada y flexible. Por tanto, la planificación ha de ser generalizada, no sólo referida al aspecto económico.

Hechas estas aclaraciones, se debe precisar que el Estado Social (art. 1.1 Constitución Española) va asociado a un principio de legitimidad constituido por la eficacia de su gestión, que debe subordinarse a la legitimidad democrática. En este sentido, señalan distintos autores, entre ellos García Pelayo, que el centro

de atención se ha ido desplazando de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos, que es importante e imprescindible, pero no única, a una legitimidad material centrada en la capacidad para prestar servicios y dar respuesta a las demandas, que de manera creciente formula la sociedad. La atención se centra en la capacidad de gestión, puesto que empieza a tener más importancia el principio de eficacia y los resultados obtenidos, que el rígido apego al formalismo y al procedimiento legal.

Ello no quiere decir que se prescindiera del principio de legalidad, por el contrario, lo que supone es la introducción de nuevos criterios que actúan en paralelo con los anteriores. Eficacia y eficiencia son los nuevos valores que la sociedad exige.

En definitiva, la actuación administrativa que se propugna en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho puede encuadrarse bajo tres principios básicos: legalidad, eficacia y servicio:

- *Legalidad*, porque la definición por el derecho del cauce que ha de seguir la actuación administrativa es la garantía de la salvaguardia de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.
- *Eficacia*, porque el ciudadano de las sociedades desarrolladas no pide a la Administración sólo protección y seguridad, sino también productos y servicios de calidad.
- Por último, *Servicio*, porque lo que justifica la existencia de la Administración es el ser una organización que gestiona los intereses colectivos que en cada momento le demanda la sociedad a la que sirve.

En este sentido, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (L.O.F.A.G.E.) establece las bases esenciales para construir unos servicios públicos de calidad y dirigidos a los ciudadanos. En el importante art. 103 de la Constitución Española se recogen los principios básicos que deben presidir la actividad de la Administración estatal: servicio, objetividad, generalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. La propia Exposición de Motivos de la L.O.F.A.G.E. pone de manifiesto, que junto a la legalidad de la actuación administrativa, ésta también se encuentra vinculada por la eficacia. Además, todos estos principios quedan recogidos de una manera expresa en el art. 3 de la L.O.F.A.G.E.

Se afirma tradicionalmente, que la Administración se caracteriza por estar formada por órganos rígidos, que responden a necesidades no cuestionadas y que, por tanto, no sufren demasiadas alteraciones en su existencia. Debido a esta situación, la aparición de nuevos ámbitos de acción de la Administración se traducen en la creación sucesiva de nuevos órganos. Este crecimiento impropio de los órganos de la Administración tiene su punto de inflexión con la L.O.F.A.G.E., la cual resuelve los problemas relacionados con el solapamiento entre la Administración Periférica del Estado y las de las Entidades Locales. En España se ha

protagonizado una importante acción de descentralización territorial, lo que ha facilitado el afianzamiento de las Administraciones Territoriales. La agilidad que se requiere a una administración moderna genera en el interior de cada Administración la demanda de un mayor grado de autonomía. En efecto, esta descentralización impulsa a las Administraciones a adaptar, progresivamente, sus órganos a las transformaciones de la sociedad, a las exigencias del progreso económico y a la evolución de los avances tecnológicos.

III. LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS PAÍSES DE LA O.C.D.E.: CAUSAS Y RESPUESTAS

Desde la década de los años ochenta las Administraciones Públicas de los países democráticos viven inmersas en procesos de modernización y reforma. En primer lugar, señalaremos las causas que han originado este proceso para pasar a destacar las principales reformas emprendidas, no sólo en España, sino también en el resto de los países de la O.C.D.E.

Se ha destacado que la principal causa que ha motivado el nuevo papel de las Administraciones es el relativo a las crisis de los presupuestos públicos.

En los últimos años, los países occidentales han acumulado déficits públicos con el resultado de una deuda pública de importantes dimensiones, que supera el 50% del P.I.B. El resultado es que una parte importante de los ingresos públicos se destine a pagar los intereses de la deuda y en consecuencia el margen de maniobra de los gobiernos se reduce considerablemente. Por otra parte, las sucesivas crisis económicas han puesto de manifiesto la necesidad de controlar la expansión de las Administraciones Públicas y su dimensión. Ante esta situación, desde el ámbito económico, se han alzado las tesis que defienden que un sistema impositivo con cargas crecientes tiene efectos negativos sobre la creación de empleo, la inversión productiva y la tasa de ahorro. En resumen, el volumen de las Administraciones es un impedimento para la actividad económica, ya que detrae importantes recursos financieros hacia el sector público.

Por otra parte, la globalización de la economía obliga a los Estados a revisar de manera sustancial el sector público. Esta mundialización ha implicado cambios profundos en la economía en los últimos años, economía que se encuentra sostenida por la evolución de las tecnologías y las comunicaciones, por lo que la movilidad de capitales y mano de obra se ha incrementado. En este sentido, el sector público para maximizar los logros económicos y asegurar la cohesión social deben poder adaptarse rápidamente, y por consiguiente, desplegar recursos de manera rápida y ágil. Las reglas de juego que impone esta globalización han provocado una reorganización importante.

El tercer factor que origina los diferentes procesos de modernización se encuentra en los propios procesos internos que viven los propios Estados: los derechos y libertades ocupan un mayor espacio político. Los recursos contra la

actuación de los Estados se han multiplicado; los ciudadanos se han tornado mucho más exigentes. Piden que el Estado preste mejores servicios a menores costes. Los grupos de presión se han multiplicado y los medios de comunicación adquieren un poder extraordinario.

Finalmente, y como cuarto factor importante, se encuentra la crisis de confianza respecto al Estado. Numerosas encuestas ponen de relieve esta crisis, que se traduce en una insatisfacción creciente por el funcionamiento de la Administración, su rigidez, lentitud, falta de sensibilidad ante las demandas de los ciudadanos. Estas opiniones están ampliamente difundidas entre la ciudadanía de los países de la O.C.D.E.

En nuestro caso, el más importante esfuerzo para la modernización de nuestra Administración tiene su origen en los años noventa, y se ponía el acento en la necesidad de incorporar una lógica de la productividad en la cultura y la actuación administrativa para superar los problemas derivados del contexto de austeridad presupuestaria.

Una vez analizadas las principales causas de la modernización de las Administraciones, recogemos las orientaciones emprendidas en los países de nuestro entorno. En primer lugar, frente a la persistencia de los déficits públicos, la mayoría de los Estados han llegado a la conclusión que la solución no podía provenir de acciones puntuales, tal como la congelación salarial. Para restablecer el equilibrio es necesario acometer reformas estructurales, por tanto, los Estados han modificado profundamente la estructura del gasto, en donde algunos servicios han sido suprimidos o simplemente alterados.

Una vez que el Estado ha abordado la reflexión sobre su dimensión, numerosas Administraciones han iniciado estos procesos de cambio apoyándose en dos principios:

De una parte, el *Principio de Autonomía*, que consiste en reforzar los poderes de las organizaciones y de sus gestores, con objeto de fomentar la innovación y la iniciativa, y permitir una mayor autonomía en materia de ejecución. La transferencia de competencias han conducido a un incremento de la autonomía de las organizaciones. En este punto, existen dos perspectivas, apelando al principio de descentralización o los que preconizan la introducción de mecanismos de mercado en la creación de figuras jurídico privadas o mixtas.

En la primera categoría se incluirán las medidas tomadas en los siguientes países: en Bélgica se transfieren competencias a los Municipios y Regiones, competencias entre las que se encuentran la autoorganización y el estatuto de su personal. En Finlandia, una ley ha sometido a la consideración del Parlamento el incremento de la autonomía administrativa y económica de los Municipios. En Francia, se ha procedido a un fuerte proceso de desconcentración en las regiones. En los Países Bajos, se han transferido funciones desde la Administración Central a los municipios, provincias y organismos regionales.

En la segunda categoría –aquellas que crean unas figuras jurídico privadas o mixtas para la gestión de los servicios–, podemos incluir a Austria, en donde una ley ha transferido ciertas funciones de los Ministerios a empresas privadas. En Francia, y a la espera de su privatización se ha transformado la antigua «Correos y Telecomunicaciones» en dos grandes empresas públicas (La Poste y France Telecom). Por su parte, en el Reino Unido se han privatizado más de cuarenta empresas públicas.

Además del Principio de Autonomía, el segundo principio que informa esta nueva tendencia de las Administraciones es el *Principio de Responsabilidad*. Esto es particularmente claro en los países nórdicos. En Noruega, la estrategia global de reforma de la gestión pública acentúa especialmente los métodos de gestión centrados en la obtención de resultados concretos. Se intenta aumentar la transparencia, medir y dar a conocer los logros y evaluar los resultados alcanzados y extraer consecuencias de ello.

En esta nueva dinámica, resulta imprescindible la orientación de la administración hacia el cliente y el servicio público. Se trata de adaptar mejor los servicios a las demandas y de mejorar la calidad para restablecer la confianza de los ciudadanos respecto al sector público. Algunos países han adoptado medidas importantes para sensibilizar a los ciudadanos en la idea de un sector público que debe prestar a sus clientes un servicio de calidad. Así, en el Reino Unido se publicó una «Carta del ciudadano», que pone el acento en la calidad, la posibilidad de elección, etc. Iniciativas similares se han adoptado en Francia, Bélgica, Grecia, Portugal.

La autonomía acordada a las organizaciones y a sus gestores ha permitido descargar a los organismos centrales y darles en consecuencia mayor disponibilidad para dirigir sus esfuerzos hacia la formulación de políticas y de estrategias. En palabras de Osborne y Gaebler «lo que se trata es que el centro pilote en lugar de remar». De esta manera se puede asegurar la coherencia de la acción gubernamental.

Por otra parte, hay que poner de relieve cómo la reducción y simplificación de la legislación administrativa es uno de los puntos comunes a todos los procesos de modernización. Un ejemplo clarificador en España, ha sido la creación de las «Ventanillas Únicas» para la constitución de pequeñas y medianas empresas, suprimiendo los múltiples trámites burocráticos. También en el caso italiano se apela a un proceso de desreglamentación, y en Francia, se pretende llegar a una codificación racional, sistemática y comprensible para el ciudadano. En resumen, las políticas de reforma hacen todas un llamamiento a la simplificación y a la accesibilidad para el ciudadano de las legislaciones que se le aplican.

Otra de las consecuencias del proceso de modernización es la utilización, por parte de la Administración, de nuevas tecnología de la información. En este terreno se han realizado importantes experiencias para unificar los expedientes

administrativos de los ciudadanos: D.N.I., pago de multas, autorizaciones, etcétera.

Como último rasgo que caracteriza esta evolución, es el peso atribuido al liderazgo político en la ejecución de los cambios. Los actuales procesos de modernización son impulsados y asumidos por los máximos responsables políticos. También los programas se ejecutan de forma descentralizada, repartiendo las responsabilidades entre los Departamentos horizontales y sectoriales.

De los distintos informes de la O.C.D.E. se pone de manifiesto la existencia de distintos enfoques para la modernización de las Administraciones Públicas. De un lado, los países que crean unidades «ad hoc», específicamente para la gestión del cambio, como la «Unidad de Eficiencia» en el Reino Unido. De otro lado, los países que no crean unidades específicas, sino que las propias unidades que forman parte de la estructura ordinaria de la Administración Pública se ponen al servicio de la nueva prioridad política, como, por ejemplo, ocurre con la Dirección General de Administración y Función Pública en Francia.

En varios países se han creado grupos encargados de conducir y evaluar los programas de reforma de la Administración. Entre éstos se encuentra Austria, donde el equipo que agrupa al Ministro de la Administración Federal y de la Reforma Administrativa, al Ministro de Finanzas y a los Secretarios de Estado de Finanzas y de Administración Personal se reúne regularmente para fijar las prioridades y evaluar los progresos obtenidos. En Finlandia, el nuevo gobierno ha creado una comisión interministerial permanente encargada de orientar el proceso de reforma y asegurar su seguimiento. En España, un acuerdo gubernamental propuesto por todos los Ministros establece un programa de modernización según las orientaciones suministradas por dos comisiones, una presidida por el Vicepresidente del Gobierno y otra por el Ministro para las Administraciones Públicas.

IV. CONCLUSIÓN

Los procesos de modernización de las Administraciones Públicas en el contexto de los países de la O.C.D.E. están suponiendo una verdadera transformación cultural en la forma de administrar. La nueva cultura que se implanta progresivamente, resumida sistemáticamente, se orienta hacia:

- El equilibrio financiero y presupuestario en cada ciclo económico. En España, se ha aprobado en Consejo de Ministros el Proyecto de Ley de Disciplina Presupuestaria, con el objeto de alcanzar este equilibrio.
- Un sector público dimensionado de acuerdo con las necesidades reales.
- Una mayor preocupación por la eficacia y la eficiencia.
- La delegación de responsabilidades en órganos autónomos operativos.
- La desconcentración en organismos públicos.

- La descentralización en beneficio de entidades locales.
- La transferencia de funciones de naturaleza comercial al sector privado.
- Mayor autonomía de gestores y mayor control del principio de responsabilidad en el sentido de la obligación de obtener resultados y obligación de rendir cuentas.

Estas son, por tanto, las líneas maestras en las que la Administración del Siglo XXI deberá desenvolverse para un mejor servicio público que redunde en beneficio de todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, febrero 2000.
- «Tribuna del Parlamento Europeo», *Boletín Informativo del Parlamento Europeo*, febrero 1998.
- BOVET, J. y CACHEUX, J., *Globalisation et Politiques Économiques: Les Marges de Manoeuvre*, París, Mundi-Prensa, 1999.
- DANIELL, M., *World of Risk. Next Generation Strategy for a Volatile Era*, London, 1999.
- COLE, R. y SCOTT, R., *The Quality Movement and Organizational Theory*, London, 2000.
- HESSELBEIN, F. y otros, *The Organization of The Future*, Oxford, 2000.