



Diez medidas para un programa de reforma de la administración pública

Descripción

La maquinaria administrativa estatal de España (sin empresas públicas) está constituida por 1.993.833 personas y cuenta con casi 7,0 billones de ptas. Si nos ceñimos a la Administración Central, la cifra de funcionarios y laborales es de 955.192 y su coste es de 3,5 billones de ptas. A lo largo de los últimos años, esta enorme maquinaria ha sido objeto de fuertes críticas por su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas de los ciudadanos y por su escasa eficiencia.

Pero no solo en España, sino también en la mayoría de los países occidentales se vienen poniendo de relieve los problemas derivados de la inadecuación de las Administraciones Públicas. Esta inadecuación se manifiesta en que el modelo burocrático tradicional, nacido para dirigir una administración de potestades, no se adapta a la actual administración prestadora de servicios. Frente al procedimiento jurídico reglado o la jerarquización, se acentúan aspectos tales como la consecución de resultados, la responsabilidad de los gestores o la calidad del servicio prestado.

Diversos países occidentales iniciaron a principio de los años ochenta programas de reformas profundas de sus Administraciones Públicas. Estas reformas poseen en Gran Bretaña, Canadá y Francia, entre otros países, una serie de rasgos característicos: revisión del papel del sector público, racionalización de los efectivos de función pública, potenciación de la función directiva profesional y utilización del Presupuesto como instrumento o adecuación del gasto.

Desde 1983, los sucesivos Gobiernos socialistas han intentado mejorar la Administración Pública española en diferentes aspectos. A tal efecto, elaboraron a lo largo de estos años varios proyectos de cambio, el último de ellos consistente en la aplicación de 204 medidas de modernización. Estos proyectos se pueden resumir en cuatro grandes apartados: política de recursos humanos, medidas de descentralización, nuevos instrumentos de gestión y cambios culturales. Estos programas se han caracterizado por una notable falta de consistencia y por una cierta ligereza en la utilización de mecanismos poco contrastados en el ámbito de la Administración Pública.

De la modernización al reformismo

Ciertamente no es fácil realizar un diseño de Administración adaptado a la nueva realidad del Estado de Bienestar. Si por un lado los patrocinadores de la «modernización» han puesto el énfasis en medidas a veces arriesgadas desde el punto de vista de la transparencia, existe el peligro contrario. Determinados publicistas ponen en duda la propia existencia de la nueva realidad del Estado y, en todo caso, no consideran necesaria una adaptación de la Administración a esa realidad. Se trata de

autores anclados en el modelo administrativo a ultranza, en la absoluta separación entre las técnicas privadas y la Administración Pública y en el uniformismo jurídico como manto omnicomprendivo que resuelve todos los problemas.

Sin embargo, si echamos una ojeada a las reformas introducidas en países como Gran Bretaña o Canadá, podemos concluir que hay margen suficiente para la elaboración de un programa de reformas alejado de ambos extremos.

Un programa reformista de la Administración Pública, alejado tanto del programa socialista de «modernización» como de opciones burocráticas, debe estar asentado en unos principios básicos inspiradores de medidas concretas. Estos principios son los siguientes:

a) *Reducción del gasto público y del tamaño del Estado.* Un programa reformista para los próximos años debe poner el énfasis en la reducción del gasto público y del tamaño de la Administración como ejes fundamentales. Junto a ello, se pretende un cambio de cultura en la Administración, sustituyendo la presión para gastar dinero por la de hacerlo más eficiente. Ello parece lógico si se tiene en cuenta el grave problema que plantea el déficit público en nuestro país. En definitiva se trata, por un lado, de que la política de reformas de la maquinaria administrativa quede alineada con la política económica que exigen las circunstancias actuales. Por otro, de que se respeten los fines básicos del Estado: consecución del equilibrio e integración social.

b) *Adaptación de la Administración Pública al Estado de Bienestar, a las peculiaridades del Estado de las Autonomías y a las exigencias de la Unión Europea.* No es posible recrearse en una concepción de una Administración concebida a principios de siglo para una situación muy diferente de la actual. Del mismo modo, sería un gran riesgo seguir las directrices de los planes socialistas de «modernización», que han conducido a la Administración de los asuntos públicos a un gran desprestigio social.

c) *Transparencia en la gestión.* Ello implica que no deben existir organismos públicos como excepciones respecto de la normativa básica de Contratos del Estado, de los procedimientos de gestión del Presupuesto o de control del gasto. La flexibilidad en la gestión del dinero público alcanza su techo allí donde se pone en peligro la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos.

Diez medidas para un programa reformista de la Administración Pública

La aplicación práctica de estos principios se concreta en una serie de medidas que se agrupan en cuatro ámbitos de actuación: adelgazamiento del Estado, racionalización del gasto público, ordenación del empleo público e impulso del cambio.

Estas medidas deben comportar profundas modificaciones en las formas de gestión del dinero público y en el ámbito legal pertinente. En este sentido, son necesarios cambios legales que deberían afectar, al menos, a la organización del Gobierno y de la Administración, a las Entidades Públicas, al personal de la Administración, a la gestión presupuestaria y a la contratación del Estado. A continuación se analiza cada una de las medidas.

a) *Medidas para adelgazar el Estado:* el punto central de la reforma a corto plazo debe consistir en un rediseño de la organización de la Administración del Estado y específicamente en la reducción de la maquinaria administrativa, y consiguientemente del gasto público. Esto exige la adopción de dos

medidas fundamentales:

—Simplificación de la Administración.

Es necesario revisar la organización del Estado mediante una reducción del tamaño de la Administración. En este sentido se sugiere, en primer lugar, un nuevo diseño de modelo de Administración Pública. Este diseño ha de tener en cuenta tres hechos significativos: el sobredimensionamiento actual de la Administración del Estado, las transferencias a las Comunidades Autónomas y el ingreso de España en la Unión Europea.

Por todo ello, en primer lugar, es imprescindible una redistribución de efectivos de personal mediante mecanismos rápidos y eficaces que identifiquen, de un lado, organismos excedentarios y, de otro, organismos deficitarios de personal. Esto exige previamente un estudio riguroso del redimensionamiento de plantillas y una reforma legal que sustituya la regulación de los llamados «planes de empleo», que no parecen resolver mínimamente este problema. Una vez realizada la redistribución y los posibles programas de formación de este personal, se debe evaluar la adopción de medidas complementarias. En segundo lugar, es preciso modificar el sistema de elaboración de la oferta de empleo público. Esta modificación debe referirse al ámbito de actuación, abarcando a todos los colectivos de la Administración Central y a su organización. En este sentido se propone la creación de una «Comisión Interministerial de Planificación de Recursos Humanos», en la que se integren las Direcciones Generales competentes del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio para las Administraciones Públicas. En tercer lugar, la reordenación administrativa de la Administración General del Estado ha de realizarse deduciendo las consecuencias organizativas del proceso de transferencias y del ingreso en la Unión Europea, de tal modo que se eliminen las duplicidades de organización y de gasto que se están produciendo desde hace años.

—Definición de sistemas autónomos de gestión.

Un segundo aspecto a revisar es el nuevo marco de organización. En estos últimos años se han creado múltiples entidades públicas, de carácter heterogéneo, que ni son organismos autónomos ni empresas públicas. Estas entidades se caracterizan porque prestan servicios en régimen de monopolio con una regulación estatutaria atomizada, que, en buena medida, les exceptúa de las normas del Derecho Administrativo.

Es necesaria una regulación clara de estas entidades, que separe con nitidez las actividades en régimen de libre competencia, que deben asumir la fórmula de sociedades mercantiles, y las actividades en régimen de monopolio, que deben ser entidades de Derecho Público; organismos autónomos, en definitiva, sin perjuicio de que una parte de su cometido quede sometida al Derecho Privado.

Por ello, es indispensable una profunda revisión de las entidades públicas, deslindando claramente aquéllas que deben ser consideradas como empresas mercantiles de aquéllas otras que deben permanecer sometidas a aspectos sustantivos del Derecho Administrativo. En este sentido, parece indiscutible la necesidad de someterlas con carácter general a la legislación de contratos del Estado - al menos en la fase de preparación de los contratos-, a un sistema de control financiero permanente y a la exigencia de que el personal superior y técnico deba tener la condición de funcionario, con un nivel de cualificación demostrado. Probablemente ello exige establecer más de una categoría de entidades e incluir en una de ellas a las que requieran una mayor flexibilidad en la fase externa de los contratos o para gestionar sus recursos financieros; pero todo ello sin renunciar a los principios

fundamentales enunciados anteriormente.

Esta modificación debería recogerse en un texto nuevo de Ley de Organización, o de Entidades Públicas. Esta norma establecería el marco general organizativo y los principios a los que debería sujetarse la gestión de cada tipo de entidad, y leyes específicas, como la Ley General Presupuestaria, fijarían los aspectos de gestión de su competencia.

b) *Medidas para racionalizar el gasto público*: uno de los aspectos que está afectando de un modo negativo a la estabilidad económica y a la posibilidad de incorporación a la tercera fase de Unión Monetaria Europea es el elevado déficit de las Administraciones Públicas. En 1994 éste era uno de los más elevados de la Unión Europea. De igual modo, la deuda pública ha crecido de modo alarmante en los últimos años: 45,1% del PIB en el año 1990 frente al 65,8% o al 66,1% que prevé la OCDE para los años 1995 y 1996, respectivamente. Esta situación ha llevado al Gobierno a establecer en el Programa de Convergencia un déficit del 3% del PIB en 1997 y una deuda inferior al 60% del PIB en el mismo año.

Para resolver este problema, el Gobierno tomó algunas medidas, pero ha hecho poco para revisar el ámbito de actuación del sector público, el nivel de atención de las actuales políticas del gasto, la mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos o los procesos de evaluación de las necesidades de gasto. Para corregir la situación, se proponen medidas de política presupuestaria y de control del gasto.

Política presupuestaria

La política de gasto público no ha seguido una estrategia rigurosa, como ponen de relieve los datos siguientes:

- No existen planes estratégicos que orienten las prioridades del sector público.
- Los planes sectoriales ni son revisados ni puestos en competencia por el Ministerio de Economía y Hacienda.
- La programación plurianual es inexistente o está poco afianzada. Ni siquiera existe un órgano que coordine la planificación a medio plazo.
- La planificación de recursos humanos ha sido deficiente y descoordinada, como pone de relieve el hecho de que en el período 1982-1991 se haya producido un incremento neto de 89.168 efectivos en la Administración Central, a pesar de la importante transferencia de competencias a las CC.AA.
- En materia presupuestaria se sigue una política incrementalista. Una vez que se asegura el montante del año anterior, se obtienen recursos adicionales para nuevas dotaciones; con frecuencia a través del sistema de modificaciones presupuestarias.

A causa de ello, se sugieren las siguientes medidas de reforma:

a) *Cambios en la técnica de elaboración de los presupuestos*. Una política de racionalización del gasto exige una revisión completa de las necesidades presupuestarias del sector público, procediendo a una evaluación de las mismas. En este sentido, se propone:

- Refuerzo en los Ministerios de las labores de evaluación de necesidades a lo largo de todo el año. En este sentido debe establecerse con carácter general una programación plurianual de necesidades, como etapa previa a la elaboración del Presupuesto. Del mismo modo, debe generalizarse el sistema de dirección por objetivos, empezando por las unidades prestadoras de servicios y por las inversoras.

Por último, es imprescindible fortalecer la técnica de contratos-programa con todos los organismos autónomos y entidades de derecho público, asignando y exigiendo objetivos y responsabilidades.

—Profundización en la técnica de presupuestación por programas, de modo que deje de constituir una mera clasificación contable del gasto y se convierta en una herramienta más para la asignación eficiente de los recursos.

—Generalización de la técnica del «Presupuesto Base Cero», que debe operar todo el año como un instrumento de apoyo a la presupuestación funcional.

—Reorganización de la unidad responsable del Presupuesto en el Ministerio de Economía y Hacienda, en el sentido de reforzar las labores de análisis de gasto. Esta reorganización debe enfocarse desde el punto de vista funcional, con atención especial a inversiones, costes de personal y transferencias a empresas.

b) *Mejora en los sistemas de presupuestación de los ingresos derivados de la prestación de servicios.* Con independencia de las cuantías de los precios o tarifas que se abonan por los servicios, es preciso mejorar los sistemas de presupuestación de estos ingresos en los organismos autónomos y en los entes públicos. Se trataría de evitar que algunos organismos presupuesten ingresos por encima de lo esperado -provocando déficits que luego ha de asumir el Estado-, o que presupuesten ingresos por debajo de los previsible, obteniendo inicialmente mayores transferencias del Estado y, por consiguiente, dispongan de una tesorería adicional, que luego utilicen para conseguir incrementos salariales o de plantilla de personal.

c) *Revisión del proceso de planificación-presupuestación de las actuaciones susceptibles de financiación comunitaria.* Es necesario que los proyectos co-financiados formen parte de la programación general de necesidades y se contemplen en los Presupuestos de cada año por su importe global. En el procedimiento actual no se garantiza que los fondos obtenidos se estén empleando para realizar los proyectos más prioritarios o que no produzcan un efecto multiplicador sobre el gasto público, al propiciar la existencia de dos programaciones: una, la que tiene cobertura presupuestaria y otra cuyo montante oscila en función de los avatares de la gestión de los fondos europeos anuales. oscila en función de los avatares de la gestión de los fondos europeos anuales.

Política de control del gasto

Las medidas tomadas por los Gobiernos socialistas han tendido a la eliminación del control previo, sin haber implantado un sistema alternativo de control interno. Lo cierto es que este último ni siquiera se ha iniciado y los controles de eficiencia y eficacia brillan por su ausencia. A su vez, el órgano de control externo está necesitado de un profundo impulso que refuerce la evaluación *ex post* de las políticas públicas de gasto. Por ello, es preciso un nuevo diseño del control, delimitando con nitidez tres funciones diferentes: contabilidad, control financiero y evaluación de políticas públicas. La Intervención General del Estado, como responsable del control interno, debería propiciar una mayor participación de los Ministerios y organismos en la ejecución de este cometido. En cuanto al Tribunal de Cuentas, se hace preciso una despolitización de la dirección del Tribunal exigiendo más profesionalidad e independencia. Al mismo tiempo, es necesario ampliar su capacidad de propuesta en el ejercicio de su función jurisdiccional y garantizar la ejecución de sus propuestas por parte de los organismos fiscalizados.

Política de transparencia y de eficiencia en el gasto público

Una política de transparencia en la gestión de los recursos públicos implica que, por un lado, todas las

entidades públicas se sometan a estrictos criterios de publicidad y concurrencia y, por otro, que se administren con criterios de economía y calidad. Todo ello se favorece si en la selección de los proveedores participan equipos multidisciplinares en los que tenga un gran peso la opinión de los especialistas. La reciente aprobación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aun suponiendo un avance significativo en relación con la normativa anterior, es claramente mejorable, al menos en los siguientes aspectos:

—Aplicación generalizada, al menos en la fase de preparación de los contratos, de esta normativa a todas las entidades públicas sin excepción. Aunque la ley aprobada es aplicable, en teoría, a la mayoría de las entidades de derecho público, la falta de concreción en los artículos que son de aplicación a las entidades públicas sujetas al ordenamiento jurídico privado, y la existencia de una disposición transitoria (6a. 2) de difícil interpretación, hacen dudar de su aplicación a estos entes, al menos a corto plazo.

—Generalización de la mesa de contratación a los contratos de consultoría, asistencia técnica y trabajos específicos.

—Mejora de la composición de las mesas de contratación, aumentando el número de técnicos en las distintas materias.

La mejora de la función y la gestión pública

c) *Medidas para ordenar el empleo público.* El desarrollo de la normativa de la función pública ha ido encaminada no solo a un crecimiento exagerado de empleados públicos, sino, sobre todo, a una serie de decisiones inconexas y carentes de estrategia. En este sentido, el constante desplazamiento de los funcionarios más cualificados en favor de una masa de servidores públicos de aluvión político, ha llevado a un sistema típico de prebendalismo. Por ello se hace urgente el desarrollo de medidas conducentes a un Estatuto de Función Pública que recupere el sentido básico de lo que en el mundo empresarial llamamos profesionalización, de acuerdo con la capacidad y el mérito. Para ello se proponen tres medidas.

—Potenciación de la función pública profesional.

El rasgo más característico de la función pública de los últimos doce años es la desprofesionalización o, si se quiere, el clientelismo político. Manifestación clara de este problema son los más de 2.000 puestos de libre designación, los casi 1.000 eventuales de confianza política o el proceso de laboralización de la Administración Pública.

Por ello, es necesario regular mediante un Estatuto específico el sistema de función pública. Ese estatuto ha de apoyarse en una clara separación entre política y administración. De este principio se deducen dos características fundamentales: la estabilidad e inamovilidad del funcionario, por un lado, y la neutralidad política de la Administración, por otro.

Las líneas innovadoras de ese estatuto deben centrarse en la concepción de la carrera, en una cierta flexibilidad de la gestión de personal y en un nuevo sistema de salarios. El concepto de carrera trata de restablecer las virtualidades de los principios de mérito y de capacidad en la selección y desarrollo profesional. Se partiría de la creación de una serie de áreas funcionales a las que se adscribirían los diferentes Cuerpos y Escalas de funcionarios. Éstas se organizarían en categorías y niveles y el progreso en la carrera se haría mediante procesos de evaluación objetiva de mérito y capacidad. Se potenciaría un esquema de función pública más flexible, en el sentido de vincular la posesión de una categoría al rendimiento, y atribuyendo a los Subsecretarios y Delegados del Gobierno facultades para

poder adscribir a un funcionario a una plaza distinta de la que desempeña dentro de la misma localidad, cuando sea preciso por razones organizativas o funcionales. A su vez, desaparecería la movilidad por interés del funcionario.

Como consecuencia del sistema de carrera, se modificaría profundamente el sistema salarial. La mayor parte de los funcionarios solo percibiría el sueldo y las pagas extraordinarias. Con ello se permitiría un control riguroso de los gastos de personal, que evitaría la actual situación de modificaciones continuas de niveles y específicos de puestos de trabajo.

Por último, el modelo de estatuto debe adaptarse a las peculiaridades organizativas del modelo autonómico y a los perfiles de la propia Administración Central. En este sentido, se propone un Estatuto básico para todas las Administraciones, que se limite a unos criterios comunes esenciales. A partir de él, las Comunidades Autónomas desarrollarían sus propios Estatutos. Del mismo modo, la Administración Central podría desarrollar Estatutos diferentes para colectivos singulares.

—Profesionalización de directivos públicos.

Es necesario regular de algún modo la función directiva de la Administración Pública como punto de engarce entre la función pública ordinaria y el nivel de dirección política superior. La situación actual de provisión de puestos directivos mediante procedimientos clientelistas no es el mejor método para la mejora de la gestión pública. Por ello, sin llegar a un sistema depurado como el británico, parece evidente la necesidad de regular algún principio de mérito en la selección y progresión de la carrera directiva. Junto con ello se abriría la posibilidad de directivos externos que puedan aportar su experiencia a los procesos de gestión pública. Un sistema bien compensado de directivos públicos y de empresa privada debe constituir, sin duda alguna, una estrategia frente a la situación actual de la Administración. Correspondería a este estrato directivo el impulso ético del servicio público, destacando los valores de imparcialidad, integridad, neutralidad y responsabilidad.

—Programa de formación.

Una de las palancas fundamentales en la estrategia de reforma de la Administración es la política de formación. La gran mayoría de los países de la Unión Europea la han utilizado como elemento esencial de cambio. También en nuestro país se han hecho esfuerzos en esta dirección, que se han manifestado en el impulso dado a la Escuela de Hacienda Pública y, en menor grado, al Instituto Nacional de Administración Pública.

Por ello, es importante impulsar el INAP como órgano de formación y de análisis de la reforma. En este sentido, se sugieren varias medidas concretas. La primera de ellas trata de que el INAP, con independencia de los programas ordinarios, se centre en programas de formación de personal superior y directivo a través de cauces de intercambio con empresas privadas y con Administraciones Públicas de la Unión Europea. La segunda medida concreta de formación ha de centrarse en el desarrollo de programas de investigación, a través de la colaboración de funcionarios directivos, profesores universitarios y directivos de organismos privados. La tercera medida ha de atender a programas de difusión de innovación e investigaciones a través de libros, revistas, coloquios, mesas redondas u otros medios de divulgación. En definitiva, el **INAP** debe recobrar su carácter abierto, universitario y pluridisciplinario como filosofía básica. Se trata de un cambio imprescindible para lograr que sea la palanca de cambio que exige nuestra Administración Pública.

d) *Medidas impulsoras de la reforma.* Por último, es necesario establecer instancias impulsoras de la reforma que puedan fijar en cada momento las estrategias y prioridades de la reforma. Se trata de una

organización de pequeño tamaño, pluridisciplinaria y que cuente, además, con personas del mundo empresarial. En este sentido, se subraya esta última característica, que va a permitir que no decaiga el impulso reformador. Entre estas medidas destacan las siguientes:

—Unidad de Racionalización del Gasto Público.

Como medida a corto plazo se hace preciso crear una pequeña unidad de racionalización del gasto situada en la Presidencia del Gobierno que coordine todas las medidas organizativas y de recursos humanos, referidas a la reducción del gasto público. Esta unidad sería creada *ex novo* para un tiempo determinado, con la exclusiva finalidad de impulsar de modo ordenado la racionalización del gasto público y la localización de ahorros en el gasto. Esta organización, compatible con otras unidades más amplias del Ministerio de Economía y Hacienda, podría derivar, una vez alcanzado su objetivo, en una unidad de evaluación integral de políticas, de la que se habla a continuación. En todo caso, solo existirá el impulso necesario para las reformas si se hace desde la Presidencia del Gobierno y si desde ella se mantiene una presión externa constante. Dicho de otro modo, la racionalización del gasto público exige un compromiso explícito del Presidente. De otro modo, estaremos ante medidas efímeras¹.

—Unidad de Evaluación de Políticas Públicas.

Esta unidad, que tendría como finalidad el impulso y coordinación de las innovaciones del sector público, requiere un apoyo específico de la Presidencia del Gobierno. Su actuación se extendería a los siguientes campos: revisión del ámbito del sector público; revisión de los supuestos de las actuales políticas de gasto y análisis de nuevas políticas; medición de la eficiencia de las políticas en fase de ejecución y del impacto de las que finalizan.

Su puesta en práctica solo es posible si se cuenta con una organización adecuada y solo después de haber ordenado la política del gasto. En este sentido, lo más recomendable es la creación de una unidad reducida, pluridisciplinaria y muy especializada. Esta unidad tendría su prolongación en los Ministerios para la instrumentación y ejecución. En todo caso, se trata de una propuesta que solo tendría sentido a medio plazo.

Conclusiones

1.- En la mayoría de los países occidentales se vienen poniendo de relieve los problemas derivados de la inadecuación de las Administraciones Públicas a su función de organización prestadora de servicios.

2 – A principios de los años ochenta varios países iniciaron programas de reformas de las Administraciones Públicas. Estos programas afectan al papel del sector público, a la revisión de las organizaciones públicas, a la reducción del ámbito del sector público y a diversas medidas de reforma de los sistemas de función pública.

3.- En España, en los últimos años, se han elaborado varias medidas de modernización. Algunas de estas medidas pueden haber originado problemas de transparencia en la gestión, por la disminución de los controles de gestión, de la fuga de los procedimientos de contratación y de un exceso de flexibilidad en la política de recursos humanos.

4 – Frente a este modelo de «modernización», se propone un programa reformista para la Administración Pública, que trata de hacer compatible la transparencia en la gestión con los principios de eficacia y de administración responsable. Este modelo, que propone como objetivo esencial a medio plazo la reducción del gasto público y del tamaño del Estado, se estructura en las diez medidas concretamente aludidas en este trabajo.

NOTAS

1 · Sobre este punto es elocuente el punto de vista de M. Thatcher: «Sin embargo -o tal vez por ese mismo motivo- había una fuerte oposición a los recortes por parte de algunos ministros. Estos eran los llamados «wets», los apocados, que se sostuvieron durante años al borde de la dimisión por su enfrentamiento con nuestra estrategia económica. Algunos argüían que la estrategia había quedado superada por los acontecimientos... otros llegaron a plantear mil y una razones para establecer la imposibilidad de todo recorte»: M. Thatcher, *Los años de Downing Street*, Aguilar (Madrid, 1993), pp. 62 y 63.

Fecha de creación

29/03/1996

Autor

Julio Seage

Nuevarevista.net