

e estudios/Working Papers

(WP-2013-28)

Título

Balance del impacto de las crisis económica, política, social e institucional sobre las administraciones públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y propuestas

Autor(es):

Ramió Matas, Carles

Cargo/Adscripción:

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.
Universitat Pompeu Fabra*



Recibido: 30/09/2013

Aceptado: 30/09/2013

Publicado: 07/10/2013



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Balance del impacto de las crisis económica, política, social e institucional sobre las administraciones públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y propuestas

Ramió Matas, Carles

Resumen/Abstract:

Hace dos años publiqué un Working Paper en esta misma colección de Estudios/Working Papers del GIGAPP: “La Administración que se espera para después de la crisis” (WP-2011-02). La intención de ese documento era vaticinar el impacto de la aguda y prolongada crisis económica sobre las administraciones públicas en España. Han transcurrido dos años desde que presenté esas reflexiones. El presente paper tiene como misión destacar y reflexionar sobre lo que ya ha sucedido. Se trata de un análisis parcial elaborado al calor de los sucesos y, por tanto, carece de la consistencia del estudio académico elaborado con una más amplia perspectiva que solo permite el reposo que concede el tiempo. La primera conclusión es que, lamentablemente, las hipótesis incluidas en el paper previo se van cumpliendo en términos generales aunque con algunos matices que hay que destacar a modo de balance parcial. Frente a la profunda crisis económica, las crisis política, social e institucional han llegado para acompañarnos durante muchísimo tiempo. Como eje de las propuestas se seleccionan cinco temas críticos para la renovación institucional y la modernización de las administraciones públicas: a) renovar los procesos de selección de los empleados públicos para preservar los principios de igualdad, capacidad y mérito y el resto de las grandes propuestas las comento de forma sintética como apostillas; b) un estatuto de la dirección pública profesional; c) transparencia; d) un reenfoque de las tecnologías de la información; e) mejorar los sistemas de gobernanza de los partenariados público- privados. Al final del documento se ubica un listado con ítems (algunos de gran calado y otros más instrumentales) que debería atender a una reforma administrativa si aspira a ser completa.

Palabras clave/Keywords:

ADMINISTRACIONES PUBLICAS, MODERNIZACION, CRISIS, CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN.

Extracto curricular/Author Information:

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universitat Pompeu Fabra.

Twitter: @Carles85572367

Balance del impacto de las crisis económica, política, social e institucional sobre las administraciones públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y propuestas

Ramió Matas, Carles

I. Introducción

Hace dos años publiqué un *Working Paper* en esta misma Colección de *Estudios/Working Papers del GIGAPP*: “*La Administración que se espera para después de la crisis*” (WP-2011-02). La intención de ese documento era vaticinar, haciendo un artesanal ejercicio de prospectiva (la manera fina de denominar a la futurología), el impacto de la aguda y prolongada crisis económica sobre las administraciones públicas en España. Han transcurrido dos años desde que presenté esas reflexiones, más bien deprimentes, sobre lo que consideraba que estaba a punto de suceder. En resumen mi hipótesis sobre la Administración pública en España era que “entre todos la matamos y ella sola se murió”. Como he dicho han transcurrido ya dos años, y en unos momentos en que todo transita de forma muy rápida, considero que es tiempo suficiente para presentar unas nuevas reflexiones sobre lo que ha acontecido durante estos 750 días de sobresaltos sin descanso a golpe de escándalos políticos y serios recortes. También son destacables las ocurrencias de los Consejos de Ministros y otros Consejos de Gobierno y las anunciadas reformas administrativas que rebajan el concepto de reforma a meras acciones de vuelo gallináceo que tienen como objetivo calmar a unos histéricos mercados y también a Bruselas que ha adoptado a regañadientes como lengua conceptual el alemán.

Durante estos 24 meses han sucedido muchos acontecimientos y curiosamente la crisis económica no ha sido el más sobresaliente. Es cierto que la crisis económica ha sido y sigue siendo espectacular y que ha tenido una incidencia sobresaliente y negativa sobre la gestión del día a día de nuestras administraciones públicas y, lo que es peor: sobre su estructura y sobre su fortaleza institucional. Seguimos en recesión (parece que justo ahora a punto de superar), seguimos con un notable déficit público a pesar de los recortes, seguimos con unos datos de desempleo insoportables e increíbles en el contexto internacional. Pero curiosamente la crisis económica (y su negativo impacto institucional) no ha sido lo más relevante o lo más preocupante ante el tema que nos ocupa. Han aparecido nuevos problemas mucho más importantes y víricos que han tenido la capacidad de poner en jaque a nuestras administraciones públicas. Me refiero a la espectacular crisis política derivada de los casos de corrupción y del absoluto desconcierto e incapacidad de reacción de los grandes partidos políticos que habían diseñado unos modelos bipartidistas (a escala estatal pero también en las

dos grandes nacionalidades). Partido Popular (PP), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Convergencia i Unió (CiU) y Partido Socialista de Cataluña (PSC) han tocado fondo pero siguen curiosamente cayendo ya que se dedican, desde hace meses, con entusiasmo a escarbar y analizar lo que oculta las entrañas de la tierra. Sólo el Partido Nacionalista Vasco (PNV), silencioso como nunca, está logrando salvarse de esta quema generalizada (ver apartado III del documento). También me refiero a la importante crisis social, de una sociedad maltratada en lo económico y totalmente saturada por la corrupción y por un discurso y una acción política arcaica y sin amplitud de miras. La desafección de los ciudadanos españoles con la política es absoluta. Y la tercera crisis derivada de las crisis política y social: la crisis institucional. Nuestras instituciones públicas aparentaron falsamente durante los años de bonanza económica que eran sólidas pero nunca lo fueron realmente. Instituciones débiles que no son ahora capaces de enfrentarse a un tsunami que tiene sus hipocentros en las crisis política, social y económica.

Durante estos dos años he estado atento a todo lo que ha sucedido. He intentado modestamente hacer de notario sobre lo que iba aconteciendo (artículos de periódico, entrevistas en los medios de comunicación, cursos y conferencias) e incluso he participado activamente en la tormenta formando parte de una comisión de expertos para la reforma de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Este *paper* intenta reflejar algunas de mis inquietudes expresadas en forma de análisis de urgencia e incluso de utópicos anhelos. Mi mirada ha intentado abarcar toda España pero tengo que reconocer que he visionado con un zoom especial la realidad de las administraciones catalanas que conforman el ecosistema más inmediato en el que habito. En la parte central de este documento (apartados III a IX) agrupo siete artículos que he publicado sobre esta crisis política, social e institucional en el diario *El Periódico de Cataluña* y uno en el *Dari Ara* (entre noviembre de 2012 y agosto de 2013) e incorporo otras reflexiones elaboradas expresamente para este documento. Se trata, por lo tanto, de un documento que tiene un objetivo muy modesto: señalar y reflexionar sobre acontecimientos que están teniendo un impacto negativo sobre nuestras administraciones públicas. Si el primer *Working Paper* al que he hecho referencia tenía como misión alertar sobre lo que podría pasar en el futuro, este segundo documento tiene como misión destacar y reflexionar sobre lo que ya ha sucedido. Se trata de un análisis parcial elaborado al calor de los sucesos y, por tanto, carece de la consistencia del estudio académico elaborado con una más amplia perspectiva que solo permite el reposo que concede el tiempo. Dejo para un tercer documento, un análisis más profundo sobre lo que ha sucedido (y sucederá) y su impacto en nuestras administraciones públicas una vez se haya superado la crisis económica. En cambio, mucho me temo que las crisis política, social e institucional han llegado para acompañarnos durante muchísimo tiempo.

II. Balance sobre los vaticinios del documento “La Administración que se espera para después de la crisis”

El *Working Paper* que fue publicado en 2011 en esta misma Colección hacia un conjunto de reflexiones y vaticinios sobre el futuro impacto de la crisis económica sobre las administraciones públicas españolas. La primera conclusión es que, lamentablemente, las hipótesis se van cumpliendo en términos generales aunque con algunos matices que hay que destacar a modo de balance parcial.

La crisis no ha generado el anhelado escenario para plantearse una reforma de la Administración pública. Aunque el término reforma es utilizado de forma asidua por la Administración General del Estado (AGE por sus siglas) - y también de forma más tímida por alguna administración autonómica - las medidas planteadas no responden a la enjundia y ambición a la que va asociada esta etiqueta. Las propuestas no atienden a una lógica de visión profunda y estratégica de los problemas que aquejan al entramado público sino que son simples propuestas, carentes de un sólido marco conceptual, que buscan de forma táctica y a corto plazo aligerar la deuda pública. Pero estas medidas no van acompañadas de un análisis sobre las externalidades negativas de estos recortes de cara al diseño de un modelo moderno de Administración vinculado a un Estado del bienestar de corte europeo.

La AGE se ha demorado un año y medio en plantear una reforma de la Administración pública de la mano de denominada *Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA). El estudio supone una interesante y exhaustiva auditoría sobre la Administración General del Estado y las duplicidades entre ella y las administraciones autonómicas. Lo que se vendió como una gran reforma que permitiría ahorrar unas tres decenas de miles de millones de euros no es más que una positiva pero simple y cicatera poda de organismos públicos (ver apartado VIII del documento). Por una parte plantea a nivel interno de la propia AGE medidas sensatas pero muy sencillas y poco ambiciosas de gestión interna aprovechando las economías de escala y la supresión de menos de 60 organismos del Estado que parece muy poco ambiciosa. En este sentido no se plantea la supresión de organismos estatales duplicados con los de las Comunidades Autónomas (incluso ministerios enteros) ni tampoco el diseño de un nuevo modelo de Administración central atendiendo al modelo multinivel en el que el Estado tiene todavía pendiente de ubicarse ante la fuerte descentralización de España de la mano de los gobiernos autonómicos y a la asunción de competencias estratégicas por parte de la Unión Europea. El grueso del informe tiene como objetivo proponer recortes por supuestas duplicidades a las Comunidades Autónomas. Tema delicado por el fuerte aroma recentralizador de estas medidas y un brindis al sol ya que estas propuestas son de imposible implementación ya que dependen de la incierta voluntad de unas administraciones que gozan de total autonomía (la base de cualquier autonomía es la autoorganización) para hacer lo que les venga en gana. El supuesto enorme ahorro económico de estas medidas puede ser cercano a 0 y parece que su único objetivo es contentar a Bruselas y a los mercados bajo el infantil presupuesto que estos agentes son tontos y no se enteran de nada.

Las administraciones autonómicas no se han planteado ninguna reforma y se han limitado a implementar recortes de forma totalmente reactiva, obligados por el poder central, y sin ninguna visión estratégica. Un caso distinto es el de Cataluña que tiene en cartera una reforma de su administración de la mano de un informe elaborado por una comisión de expertos aunque el proceso de elaboración de este informe, las reacciones al mismo, y su potencial implementación no es nada brillante (ver la parte final de este apartado y el apartado IX del documento).

El Gobierno local, que es un ecosistema rico, denso y diverso, ha generado sorpresas: desde municipios que llevan tiempo en la situación técnica de suspensión de pagos y que han sido incapaces de afrontar sus problemas domésticos con un mínimo de solvencia a municipios que han afrontado una lógica de recortes que los han hecho totalmente sostenibles. No se dispone todavía de datos pero hay una cantidad muy importante de municipios grandes y medianos que ya están en una situación de sostenibilidad económica, que han hecho los deberes y que injustamente han quedado ocultos para la opinión pública e incluso también para la opinión más informada. Habría que prestar más atención a estos casos de éxito ya que son los únicos del entramado público español que han logrado equilibrar sus presupuestos.

Precisamente atender a estos numerosos casos de éxito de ajuste y reorganización de los municipios permitiría contextualizar mucho mejor la única iniciativa de reforma profunda que se ha planteado en el sistema público español: el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Se trata de una propuesta legislativa muy compleja en contenido y en el proceso de elaboración (decenas de borradores). El balance es que se trata de una auténtica reforma en el sentido que cambia de una forma radical las reglas del juego de la planta local pero que se ha hecho, en palabras de Rafael Jiménez Asensio de forma muy accidentada y a base de “ocurrencias” y con “calculadora”¹.

En síntesis y en la práctica la aplicación de esta iniciativa legislativa acabaría con la prestación de servicios de la mayoría de los pequeños municipios (de menos de 20.000 habitantes, el 95,1% del total) y de una parte importante de los municipios de mayores dimensiones que pasaría a ser responsabilidad directa o indirecta de las diputaciones provinciales. El texto se complica con el concepto de “coste efectivo” (en anteriores borradores se denominaba “coste estándar”) que supone que el Estado va a definir un coste razonable por cada servicio local y todos aquellos que lo superen deberán ceder su competencia y gestión a las diputaciones provinciales. Se trata por lo tanto de una medida que puede ser razonable desde la lógica de la “calculadora” pero con un impacto brutal y nada reflexionado sobre un nivel local que es una pieza esencial de nuestro sistema institucional y una joya (cierto que todavía por pulir) de nuestro Estado del bienestar. Pero se trata de un conjunto de “ocurrencias” ya que esta propuesta legislativa es a nivel jurídico, político y de gestión imposible de implementar. Primero, porque es sencillamente inconstitucional ya que lamina por completo la autonomía municipal (y no lo digo yo sino nada más y nada menos que el Consejo de Estado y los administrativistas y constitucionalistas más prestigiosos del país). Segundo, porque es jurídicamente imposible de implementar ya que la definición de “coste efectivo” es arbitrario, de nuevo inconstitucional y fuente futura de interminables litigios en el contencioso

¹ <http://www.estudiconsultoria.com/index.php?lang=ca>

administrativo (según reflexiones del administrativista Tomás Ramón Fernández). Tercero, porque políticamente su cronograma de posible implementación es perversa atendiendo a los ciclos electorales (son los dirigentes y ediles del PP los primeros que se oponen a este anteproyecto y obviamente todas las otras formaciones que están presentes en el poder local y en la oposición). Cuarto, porque a nivel de gestión es difícilísimo de llevar a cabo: ¿cómo van a lograr unas anticuadas administraciones como las diputaciones provinciales asumir el protagonismo que les asigna el anteproyecto? De nuevo parece que este documento no tiene otra pretensión que marear la perdiz (esta vez por exceso de ambición y por falta de finura constitucional y jurídica) y calmar de nuevo a Bruselas y a los mercados bajo el ingenuo supuesto que todos ellos no se enteran de nada.

No se han afrontado (de momento) los problemas institucionales que dificultan la complicidad de la sociedad con los asuntos públicos. En el *paper* de hace dos años mantenía que el problema de fondo era de la sociedad española, de su mala cultura cívica en relación con las instituciones públicas. Una sociedad *burófoba* y enferma incapaz de valorar el esfuerzo y la elevada calidad de los servicios de nuestras administraciones públicas. Sigo manteniendo esta hipótesis pero con algunos matices. El tema es que si la sociedad no quiere ni ama a sus instituciones públicas (suyas, ya que es la forma que se ha dotado la propia sociedad de lograr el bien común y defender el interés general) es que tiene un problema. Pero también se puede dar la vuelta al argumento haciendo la pregunta: ¿qué no hemos hecho las instituciones públicas en relación con los países más avanzados de nuestro entorno durante las últimas tres décadas? La respuesta es clara: no se han impulsado medidas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas (especialmente de carácter económico), evaluación de políticas públicas y de clarificación de la relación entre la política y la administración mediante un estatuto del directivo público. Casi nada; no hemos impulsado todas aquellas herramientas institucionales que favorecen precisamente la complicidad con la sociedad. Para un ciudadano las administraciones operan como una caja negra, como una sociedad secreta en el que percibe los *inputs* (como los cargos electos configuran un gobierno con los votos y los recursos económicos que acceden en el sistema por la vía de unos impuestos cada vez más elevados e insoportables por una clase media asalariada) y los *outputs* (servicios públicos de calidad). Pero no pueden observar cómo se toman las decisiones, cómo se gastan los recursos públicos, el impacto de políticas y servicios en relación con los costes, etc. (ver apartado IV del documento). Las administraciones públicas deciden y gestionan a escondidas y la sociedad sospecha que este operar en las sombras es para ocultar un absoluto clientelismo (que lo hay y bastante aunque no absoluto) y una corrupción transversal (cosa que no es cierto salvo casos relativamente aislados). Los especialistas nos han mentado con el argumento que la legitimidad de las administraciones públicas se alcanza solo mediante el logro de unos servicios públicos de calidad. No es cierto ya que la legitimidad y la complicidad con la ciudadanía se consigue con la transparencia y la rendición de cuentas en las decisiones y en la gestión y, además, con la calidad de los servicios públicos. Es decir, hemos dejado en la cuneta la mitad de las acciones legitimadoras. La sociedad no nos quiere de forma injusta pero tampoco los poderes públicos han hecho lo necesario para ganarse este amor y respeto institucional. Dos años de supuestas reformas no han servido para avanzar nada en este ámbito de delicadeza institucional salvo una accidentada y lenta tramitación parlamentaria de una poco ambiciosa Ley de Transparencia.

La sociedad española demuestra una mala cultura cívica con relación a las instituciones públicas pero además es una sociedad que se ha modernizado menos de lo previsto ya que sigue siendo mediterráneamente corrupta. Pero también es una sociedad con una cara amable que está afrontando esta crisis económica, política e institucional con una gran madurez, estoicismo y generosidad (ver apartado V del documento).

Las medidas de reforma se han limitado a meros recortes y el diseño de una mejor organización del sector público todavía está pendiente de implementar (supresión y fusión de organismos). Queda pendiente, también, hacer algunas innovaciones como, por ejemplo, el estatuto del directivo público que tiene como objetivo profesionalizar la dirección pública y acotar la brutal confusión actual entre la dimensión política y la dimensión profesional. La AGE tiene un preborrador sobre el tema y alguna administración autonómica está trabajando en ello (por ejemplo supuestamente la Generalidad de Cataluña). Pero las resistencias son enormes ya que aparecen los viejos demonios: en la AGE se va a plantear una dirección pública totalmente colonizada por los grandes cuerpos ya que se considera que las difíciles oposiciones formales y memorísticas llevan incorporada la magia hacedora de directivos públicos. El corporativismo profesional quiere aprovechar la situación para hacerse con el control del sistema público (incluso con una parte del control político). Las administraciones subestatales, en cambio, operan en sentido inverso, pero igualmente negativo, ya que sigue empeñadas en mantener un sistema político clientelar “tuneando” la legislación para que aparente una cierta profesionalización (ver apartado VI del documento).

Aunque en el documento que escribí hace dos años argumentaba que en España no sobran empleados públicos, lo cierto es que durante estos dos años ha descendido el volumen de los mismos en unos 250.000 efectivos. Las vías han sido despidos de interinos y laborales en las administraciones subestatales y no reponer a las jubilaciones en el caso de la AGE ya que su avejentada pirámide de edad así lo ha favorecido. En las conclusiones se va a argumentar que este hecho tendrá graves consecuencias en un futuro inmediato. Si bien es cierto que a nivel macro y en el contexto internacional no sobran de forma agregada empleados públicos no se puede soslayar que a nivel micro, organismo a organismo, sobran empleados públicos ya que sencillamente los ingresos públicos han sido y son en muchos casos insuficientes para pagar el capítulo I de personal. Se atendió tan tarde a la crisis económica, de forma tan reactiva que se llegó a la situación límite que no había suficiente dinero para pagar a todos los empleados públicos. Cuando se llega a esta situación tan extrema solo hay dos posibles medidas: a) hacer trabajar más a los empleados públicos y con ello lograr un excedente de personal del que se puede prescindir; b) mantener el trabajo de todos los empleados públicos a cambio de bajar de una forma muy significativa sus retribuciones. No ha quedado otra opción que aplicar estas dolorosas medidas. Pero ambas son muy problemáticas y con graves consecuencias en la calidad de los servicios públicos y/o en la motivación de los empleados públicos. La AGE no ha tenido que aplicar ni una ni la otra y se ha limitado a no reponer las jubilaciones pero las administraciones subestatales no han podido gozar de esta opción tan sencilla ya que sus pirámides de edad de sus empleados públicos no le eran tan favorables. Unas administraciones han optado por la primera vía y otras por la segunda. Veamos las consecuencias negativas de ambos casos. La medida de ampliar la jornada laboral o las horas de trabajo y posteriormente prescindir de los empleados públicos excedentes es la vía que han

seguido las comunidades autónomas del centro del país (por ejemplo Madrid y Castilla-La Mancha). En Madrid, por ejemplo, se incrementó la dedicación docente (número de horas lectivas) de los profesores de primaria y de secundaria y con ello se pudo prescindir de los servicios de más de mil interinos. Esta opción a nivel económico y presupuestario es positiva pero no tanto a nivel de calidad de los servicios públicos, en este caso en materia educativa. Al cabo de poco tiempo de implementarse esta medida el Gobierno de la Comunidad de Madrid anunció con cierta fanfarria (y también con un poco de fanfarronería) que los alumnos de Madrid también recibirían una educación bilingüe (jugando políticamente con Cataluña y el País Vasco): español e inglés. Se trataba de una magnífica iniciativa política que no se pudo implementar ya que el cuerpo docente no atesoraba suficientes conocimientos de inglés. ¡Con qué rapidez se echó de menos a los jóvenes interinos bien formados en inglés y en las tecnologías de la información aplicadas a la función docente! Es un mal negocio, por tanto, prescindir en servicios públicos de alto valor añadido y de imperioso reciclaje de los jóvenes interinos a los que no les ha dado tiempo cristalizarse por la vía de la oposición. La segunda opción, la de nos prescindir de ningún empleado público pero rebajando de forma notable el sueldo a todos es la que eligió, en su momento, la comunidad autónoma catalana. Es una medida tipo empresa industrial multinacional y aparentemente progresista ya que no se ceba con los pobres empleados interinos y con los cada vez más desprotegidos empleados laborales. Además tiene la ventaja que en los territorios que se aplica no incrementa de una forma notable el desempleo. Pero tampoco parece una buena opción. Los empleados públicos autonómicos catalanes han visto reducirse la nómina durante los dos últimos años de forma muy notable, en algunos casos como determinados colectivos de médicos perciben hasta un 35% menos de emolumentos (supresión pagas extras, eliminación de guardias que antes eran ordinarias, etc.). La motivación de estos empleados públicos se ha visto muy afectada y ha bajado de una forma alarmante la productividad. Si un empleado recibe, por ejemplo, un 20% menos de salario que antes, suele decidir tomar medidas y bajar su rendimiento. Como es muy difícil calibrar una bajada del 20% del mismo decide reducir a la mitad sus productividad así no sale perdiendo. Lo barato suele salir siempre en la práctica muy caro de la mano de la concatenación de menos motivación con menos producción. Ahora bien, este no es el principal problema sino que éste es el de la desprofesionalización (ver apartado VII del documento). La pregunta a formular es: ¿Alguien puede creer que un médico público que vea reducido más de un 30% los ingresos de su familia no va a hacer nada para combatir esta situación? La respuesta es obvia: va a buscar estos rendimientos económicos perdidos fuera del sistema público. No nos damos cuenta (¿o quizás sí?) pero por esta vía estamos desprofesionalizando la función pública que va a dejar de ser la única ocupación y va a pasar a ser una suerte de segunda ocupación. Nos ha costado décadas, por ejemplo, poseer un colectivo médico dedicado a tiempo completo a la sanidad pública y ahora estamos perdiendo estos esfuerzos de golpe y regresamos a un modelo de administración amateur propia del franquismo y del postfranquismo en que sueldos de médicos y docentes eran tan bajos que poco aportaban estos colectivos al sector público ya que ésta era una más de sus ocupaciones y no la más lucrativa.

Volvamos al inicio: estas dos medidas se han hecho inevitables en muchas administraciones pero la elección equivocada de una de ellas puede ser desastroso como los ejemplos que se han comentado. La única opción es utilizar una tercera vía que combine ambas medidas sector

por sector público y de forma inteligente. Donde no hay un gran valor añadido ni un gran esfuerzo de reciclaje (por ejemplo la mayoría de los puestos de gestión) hay que suprimir efectivos (sean estos interinos o laborales y, si se logra, a las funcionarios que no acrediten unos rendimientos mínimos) y exigir mayor dedicación a los empleados que se queden para mantener la competitividad de los sueldos públicos. Donde hay necesidad de juventud y reciclaje nunca hay que tomar esta medida y optar por moderadas reducciones de sueldo. Cierto que es difícil y delicado pero las opciones implementadas hasta el momento están siendo nefastas y justo a la inversa de lo que dicta el sentido común. Pongamos otro ejemplo de escaso sentido común: la sanidad pública de la Comunidad de Madrid está intentando jubilar de forma forzosa a sus médicos, con retribuciones altas derivadas de la antigüedad, y cambiarlos por médicos jóvenes que son más económicos. Con ello en este caso se pierde una experiencia que puede ir en detrimento de la calidad del servicio en un ámbito tan delicado como la salud de la ciudadanía.

La hipótesis central del documento de hace dos años describía un juego de barriles de pólvora que iban explotando de forma concatenada hasta provocar la casi destrucción de una Administración pública incapaz de prestar servicios de calidad en el marco de un Estado del bienestar. Primero, los empresarios que exigen recortes en las administraciones públicas para alentar la privatización de una parte de los servicios públicos para que sean gestionados por ellos. Segundo, los medios de comunicación que hacen críticas demagógicas sobre la eficacia y eficiencia de los servicios públicos para alentar más recortes (medios de comunicación que suelen ser propiedad de grandes grupos empresariales). Tercero, una sociedad *burófoba* que aplaude irreflexivamente los recortes y muestra su regocijo ante las reducciones de los sueldos de los empleados públicos. Cuarto, una clase política sin proyecto sobre que hacer con la Administración pública como organización pero que de golpe asume, ante las presiones, la agenda de los empresarios y de los medios de comunicación ya que además percibe que la opinión pública se decanta de manera favorable. Quinto, unos empleados públicos y, especialmente, unos sindicatos totalmente anticuados que defienden sólo supuestos corporativos acostumbrados a la elasticidad del sistema en tiempos de bonanza económica maximizando los beneficios y minimizando las obligaciones. Bien, todo esto está ocurriendo de forma perversa como veremos en los siguientes puntos.

Los empresarios se han movido discretamente tras impulsar estudios, mediante sus diversas asociaciones, de diagnóstico y propuestas sobre la reforma de la Administración pública. Mi hipótesis de trabajo es que es el colectivo que de forma oculta más ha presionado para promover las estrategias recentralizadoras que ha ido impulsando el Gobierno del PP. Las grandes empresas están cansadas de optar por un paquete de inversiones públicas (infraestructuras y servicios públicos básicos) que está, según ellos, excesivamente fragmentado (AGE, Comunidades Autónomas, Diputaciones y grandes Ayuntamientos) lo que implica para ellos enormes costes de interlocución con tantos actores con una idiosincrasia muy diversa. Añoran un poder central que sea el que reparta la mayor parte de los recursos públicos sin tantos costes de transacción. Por decirlo de forma más clara: prefieren el sedentarismo de hacer los negocios de una tacada en el palco del Bernabeu y no tener que hacer el nómada por capitales autonómicas y de provincia. Luchar por un único gran pastel es para ellos más eficiente que trabajarse su parte en centenares o miles de pequeños pastelitos.

Los medios de comunicación no han sido, de momento, tan demagógicos, como había vaticinado, con las presuntas debilidades de las administraciones públicas. Se han interesado y mucho por el tema (por ejemplo yo, durante el último año, he concedido más entrevistas y he publicado más artículos en los medios que en el resto de mi trayectoria profesional). Han detectado que el tema es relevante y que cada vez tiene más interés social pero no se han atrevido a perfilar una posición propia y beligerante por su enorme desconocimiento de una materia que han descubierto que es poliédrica.

La sociedad tampoco ha sido tan crítica con las administraciones públicas como yo había vaticinado. Se trata de una sociedad desconcertada que le cuesta posicionarse y elaborar un discurso coherente. Consideran positivos los recortes (especialmente de los estipendios de los políticos y de los empleados públicos confundiendo ambos roles por culpa del alto volumen de asesores y eventuales que transitan por los organismos públicos) pero están en contra de recortes de todo tipo (también retributivos) a los servicios básicos y defienden a los médicos, a los docentes, etc. que en su imaginario no son funcionarios. También se muestran muy preocupados por las estrategias de privatización y las puertas giratorias que operan en este tipo de operaciones (el caso de las estrategias privatizadoras de la sanidad de la Comunidad de Madrid es el que ha despertado más recelos). Además los ciudadanos han migrado su preocupación de las administraciones públicas hacia la corrupción política y la crisis de los grandes partidos. Es una sociedad desconcertada que tiene demasiados frentes de preocupación y de crítica social.

La clase política sigue demostrando que no le ocupa ni le preocupa la Administración pública como organización y sigue careciendo de una agenda o de un proyecto de reforma y de reinstitucionalización. Los políticos en los diferentes gobiernos se encuentran atenazados por una pinza perversa: por una parte les obligan a plantear reformar y recortes (Bruselas obliga al Gobierno Central y éste obliga a los gobiernos autonómicos y locales), por otra parte como carecen de conocimientos e interés sobre la materia dependen de los conocimientos e intereses de los altos funcionarios. Por esta razón son incapaces de plantear reformas profundas (que no interesan a una parte cualificada de los funcionarios) y no logran ir más allá que plantear simples recortes de forma totalmente reactiva. La única iniciativa política que tiene la intensidad de una reforma es la política recentralizadora (contra las autonomías y los municipios) del Gobierno del PP en el Estado, pero que la impulsan contra natura política, ya que el PP atesora actualmente la mayor parte del poder territorial, generando importantes tensiones dentro de este partido político. Es otro ejemplo que los políticos no dominan esta agenda y si se impulsan políticas recentralizadoras es porque así lo exigen los empresarios y los grandes cuerpos de funcionarios del Estado que están enquistados en el poder político.

La lógica corporativa de sindicatos y de algunos grupos de funcionarios opera de una forma extraordinariamente tóxica de cara al diseño de una Administración pública de futuro moderna. Por una parte, los grandes cuerpos de funcionarios del Estado están aprovechando la situación para colonizar todavía más el espacio directivo profesional que puede llegar a ocupar también una parte del ámbito estrictamente político. Es decir, se está profundizando en la AGE todavía más el modelo de un Estado corporativo y supuestamente tecnocrático. Este modelo propio de la AGE se está intentando exportar a las administraciones autonómicas y a las corporaciones locales (no deja de llamar la atención como se está intentando reforzar en

los últimos años el rol y las competencias de los habilitados estatales de ayuntamientos y diputaciones). Por otra parte, los sindicatos permanecen cautivos de sus bases y dirigentes que representan mayoritariamente a los estratos más bajos de la función pública (conserjes, auxiliares administrativos, administrativos, puestos de oficios) y se ven obligados a defender un modelo de administración clásica con una total falta de sintonía con la modernidad. En definitiva, defienden la supervivencia de los suyos y logran parcialmente que los políticos en el gobierno, siempre alérgicos a los conflictos laborales, externalicen ámbitos que no generan valor público y reordenen el trabajo y las plantillas tal y como exigen las tecnologías de la información, o más básico, tal y como exige la ofimática.

Un ejemplo de todo ello: el informe de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Generalidad de Cataluña de la que yo formé parte (lo informo porque el carácter autobiográfico de esta exposición que puede estar reñido con la necesaria objetividad). Esta administración autonómica decidió crear una comisión de expertos muy reducida (solo cinco miembros) para que hiciera un informe sobre el modelo de futuro de su administración. Optó, a diferencia de la AGE, por crear una comisión de expertos *outsiders*, es decir de miembros alejados de su propio aparato administrativo (en la AGE todos los miembros de la denominada CORA eran funcionarios de la propia administración). De los cinco miembros, cuatro eran profesores universitarios y uno el responsable de un *think tank* de una cámara de comercio. En mi opinión es tanto un error que una comisión de expertos sea totalmente interna y que agrupe sólo a *practitioners* que sea totalmente externa y únicamente integrada por teóricos.

Bien, se constituye la comisión al máximo nivel con la presencia del Presidente de la Generalidad, de su Vicepresidenta, del Consejero de Economía y Conocimiento y del Secretario del Gobierno. Es decir, se constituye con el apoyo del máximo nivel político y se convoca a los medios de comunicación para la foto y el barrido de las cámaras de televisión. En esta primera reunión los expertos de la comisión tenían la expectativa de recibir directrices políticas estratégicas para poder perfilar los contenidos del informe. Vano anhelo ya que no se dio ni una sola instrucción salvo que “pongamos a los ciudadanos en el centro de nuestra atención”. Es decir, la comisión tenía las manos libres para proponer lo que le viniera en gana, situación muy arriesgada si tenemos en cuenta que su composición mayoritaria era la de profesores de universidad con potenciales tendencias maximalistas de carácter teórico. Pero además, en diversas interpelaciones parlamentarias por parte de los grupos en la oposición que reclamaban al Gobierno de la Generalidad cual era su modelo de administración de futuro (después de más de dos años gobernando) la respuesta era que su modelo sería el que decidiera la comisión de expertos (!). Es decir, queda demostrado en este caso que no existe agenda política sobre esta materia tan trascendental políticamente y se deja en exclusiva en manos de los tecnócratas.

Esto es sencillamente inadmisibles en democracia ya que ¿de qué sirve que los ciudadanos voten si las políticas las van a definir los expertos? Obviamente esta situación generó una gran e injusta presión política sobre la Comisión de Expertos. Otro elemento relevante es que de los cinco expertos dos eran profesores de escuelas de negocios privadas, uno de una cámara de comercio y dos de una misma universidad pública. Aunque en realidad solo fue de carácter estético, los grupos políticos en la oposición y los sindicatos clamaron al cielo porque la agenda de reforma estaba dominada por agentes privados. Queda demostrada, aunque parcialmente,

la hipótesis que la agenda reformadora está impulsada por agentes que representan o pueden representar intereses empresariales. Por si todo esto fuera poco solo se concedió a la comisión dos meses de tiempo para elaborar su informe (después de esperar en esta administración más de treinta años en plantear una reforma parece que dos meses es muy poco tiempo). Es decir, esta comisión empezó con mal pie. Al final la comisión se demoró dos meses y medio en elaborar y presentar su informe. Era un informe breve que proponía estrategias muy sensatas que cualquier grupo de expertos interno o externo a la Administración firmarían de forma casi unánime. Agrupaba un conjunto de propuestas obvias que llevan circulando en el sector desde hace décadas (pero como no se han impulsado todavía había que decir las y repetirlas) y unas pocas más innovadoras y ambiciosas que solo se esbozaban dada la premura de tiempo. Al día siguiente de entregar el informe de forma extraoficial se filtró una parte del contenido en un medio de comunicación. Este medio (*El País*) seleccionó las partes más delicadas políticamente y las adulteró por desconocimiento o por interés para generar más impacto y escándalo político. La reacción de los sindicatos y de varias redes sociales de empleados públicos fue inmediata, brutal y demoledora contra los miembros de la comisión con ataques políticos (acusados de ser todos unos neoliberales) a incluso alucinantes ataques personales de carácter profesional (ver apartado IX del documento). Y todo ello sin haber leído el informe, sólo con una interesada y totalmente distorsionada información periodística. Esta circunstancia demuestra también la hipótesis de la cerrazón de los sindicatos y de una pequeña parte pero ruidosa del colectivo de empleados públicos ante cualquier intento de reforma administrativa. Incluso un colectivo de empleados públicos dinámico, modernizador, con fuerte capacidad de influencia y digno de admiración, la *Xarxa Xip (Xarxa d'Innovació Pública)*, abandonó su tono moderado y de cierto gregarismo político para criticar de forma brutal el informe (tampoco la habían leído) y hacer incluso un ataque personal a uno de los miembros de la comisión. Al cabo de unas semanas el informe se divulgó íntegramente pero ya a casi nadie le interesó. El mal ya estaba hecho, el informe presuntamente neutralizado y los miembros de la comisión objeto de descrédito e incluso de chanza. Posteriormente en la entrega formal del informe al Presidente de la Generalidad, éste informó que su gobierno tenía previsto implementar una parte importante de las propuestas. Hasta hoy nada se sabe y está en la interminable digestión de los aparatos administrativos y, en especial, de sus líderes políticos.

III. La crisis política: Relato sobre corruptos y espías²

Las piezas van encajando y estamos cada vez más en condiciones de transitar de las intuiciones a las certezas. Hay suficiente información para poder elaborar un relato (aunque sea jurídicamente presunto) de corruptos y espías en los grandes partidos del sistema político español y catalán. La historia empieza hace más de un par de décadas con unos partidos políticos que no llegaban a final de mes con las subvenciones públicas y las cuotas de unos escasos afiliados. Se fueron aventurando en el terreno oscuro de las comisiones y de heterodoxas aportaciones privadas. Se asombraron de lo fácil que era conseguir este dinero negro y se fueron acomodando a este sistema de ingresos. Este confort financiero les permitió asumir enormes gastos organizativos y sobresueldos para sus cuadros declarados o no a

² Artículo publicado en *El Periódico de Cataluña* el 19 de febrero de 2013.
<http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/relato-sobre-corruptos-espias-2321651>

hacienda. Y como este mecanismo lo utilizaron todos los partidos con opciones serias de gobierno llegaron a un acuerdo tácito de no denunciarse mutuamente. Sólo en el caso que el azar o la mala suerte ubicaran al foco de la opinión pública un caso de financiación irregular atacaban al partido descuidado o con mala suerte pero sin excesos que aquí todos estamos en el mismo barco.

Pero todos estos partidos políticos sabían que este juego era peligroso ya que en cualquier momento alguno de ellos podía romper el acuerdo. Es difícil lograr un pacto estable entre partidos que compiten por el poder y en el que la crítica y el escarnio son los principales instrumentos de guerra. Y allí es donde entraron en juego los espías. Los partidos se espían unos a otros no para atacarse, que hubiera sido lo lógico, sino solo para defenderse. Tejieron un escenario propio de la guerra fría en el que los diferentes bandos iban acumulando armas de destrucción masiva (información sobre actos delictivos de los contrarios) para así sentirse más seguros. Esta era la forma más fiable de institucionalizar el pacto de silencio. Incluso se espían los propios compañeros de partido y seguramente ésta ha sido una práctica habitual en todos estos partidos. No es extraño ya que en los ambientes mafiosos es habitual que nadie se fíe de nadie cuando hay espectaculares estímulos económicos y es muy sencillo acceder a ellos. Los partidos políticos no sólo debían controlar a los oponentes sino también a sus cuadros ya que siempre hay el problema que algún compañero de partido listillo y ambicioso se quede con mucho más dinero que los demás y lo oculte entre los Alpes suizos. Esta muy mal visto en el mundo del hampa los personajes que no se conforman con su parte y les da por robar en la propia cueva de los ladrones. Pero los aparatos de los partidos también espían a miembros de su nomenclatura para asegurarse que no tejieran corruptelas por su cuenta ya que ponían en riesgo a todo el colectivo e incluso a todo el sistema. Y es que, como en todas las organizaciones, siempre hay compañeros muy patosos.

Todo este sistema de corrupción ha funcionado bien durante mucho tiempo gracias a sus pesos y contrapesos: el estímulo de dinero a mares, mucho miedo e ingente información comprometedor obtenida mediante espionaje profesional o no. Pero todo se ha ido ahora al traste por una combinación fatídica de desgaste y cansancio del propio sistema, la crisis económica y el muy elevado nivel de tensión política entre centro y periferia, y entre derecha e izquierda. Y las armas de destrucción masiva, pensadas para no ser nunca utilizadas, se han ido disparando por accidente en cadena y parece que nadie tiene la capacidad de lograr un alto el fuego.

¿Y que puede suceder ahora? Un camino que seguramente van a intentar los grandes partidos es recuperar el acuerdo perdido. Cada uno que asuma sus daños pero que se pare en seco el derramamiento de sangre con el que todos están perdiendo. Se pactan algunas leyes cosméticas de transparencia y de rendición de cuentas, algunos pequeños cambios en la ley electoral e incluso se aparcan aventuras secesionistas. Hay que rebajar la tensión política y social. Y después seguimos como siempre pero con mucho más cuidado y con un mayor control sobre los recaudadores y contables del dinero oscuro que tienen una gran tendencia al asilvestramiento. Esta opción la veo difícil a estas alturas ya que hay demasiados implicados descubiertos, muchos otros asustados e incluso arrepentidos que desean aligerar el peso de sus conciencias y una presión social que no se va a conformar con una salida típica de la corrupción política francesa. Aquí se ha llegado demasiado lejos en todos los sentidos para

parar este proceso. En mi opinión los partidos implicados si quieren sobrevivir a esta legislatura deben acometer unas tareas titánicas: cambiar a la mayoría de sus cúpulas directivas y miembros de sus aparatos que son responsables por acción u omisión de esta situación, deben pedir perdón públicamente y unos nuevos dirigentes deben diseñar unas reglas del juego más transparentes y democráticas. Si no logran hacer todo esto es probable que nuevos partidos pasen a invadir su espacio.

IV. El impacto de la crisis política sobre las instituciones públicas: Los partidos no respetan a las Administraciones públicas³

Las administraciones públicas de Cataluña y de España han logrado en los 35 años de experiencia democrática un buen nivel de calidad en los servicios que prestan, incluso por encima de los países más avanzados de nuestro entorno. Han sido instituciones eficaces y también bastante eficientes. Este éxito no deja de ser extraño ya que se han dotado de diseños organizativos toscos y burocráticos. Es lo que yo denomino “el milagro de las administraciones españolas” que sólo se puede explicar por el entusiasmo y dinamismo asociado a unas instituciones muy jóvenes y a la entrega y motivación de sus empleados públicos (ahora tan vilipendiados por todos).

Pero a pesar de este éxito en la calidad de buena parte de los servicios públicos, las administraciones públicas no han logrado su legitimación social. Catalanes y españoles las valoran negativamente configurando una sociedad *burófoba* que odia todo lo vinculado al espacio público. ¿Cómo es posible esta falta de sintonía aparentemente tan injusta? La respuesta reside en detectar aquellos elementos de modernidad que nuestras administraciones públicas no han alcanzado con relación a los países más avanzados de nuestro entorno. Nuestras instituciones públicas no son transparentes, no facilitan el acceso a la información de los ciudadanos, no rinden cuentas, no evalúan sus políticas públicas y toman las decisiones como si fueran sociedades secretas. Por citar sólo dos ejemplos: somos el único país avanzado que no posee ley de transparencia y uno de los pocos que no ha regulado su función directiva y ello implica una forma caótica de tomar las decisiones y genera baja calidad de la política institucional. Atendiendo a estos graves déficits de nuestras administraciones es fácil comprender que los ciudadanos las observen con desconfianza con independencia que reciban aceptables servicios públicos.

Las administraciones públicas han descuidado de una manera radical todos aquellos elementos que permiten empatizar y generar complicidad y confianza con la sociedad. Los ciudadanos no saben que se hace con el dinero que con gran sacrificio aportan, no saben como se toman las decisiones y no poseen información sobre el impacto de las políticas públicas. Las administraciones son como unas cajas negras rodeadas de un halo de misterio que sólo se puede ver lo que entra y lo que sale pero nada se sabe de lo que ocurre dentro. Y esto, evidentemente, genera una gran desconfianza y deslegitimación social. Y los culpables de esta situación son los partidos políticos, la clase política que nunca ha percibido a las

³ Artículo publicado en *El Periódico de Cataluña* el 27 de noviembre de 2012

administraciones públicas como unas instituciones democráticas sino como un botín o un premio reservado a los que ganan las elecciones. Hay que reconocer que es muy confortable dirigir organizaciones públicas que se someten sin cortapisas al poder político, que funcionan de forma casi secreta y que no tienen porque rendir cuentas de lo que hacen y como lo hacen. Este oscurantismo permite todo tipo irregularidades que oscilan entre el clientelismo y la corrupción que son relativamente excepcionales pero que la falta de transparencia hace que los ciudadanos las perciban como generalizadas. Y todo ello incrementa la desconfianza y desafección de la sociedad hacia el ámbito público. No hay ningún partido político que tenga en su agenda la reforma y renovación institucional de la Administración pública. Es un tema que no preocupa ni ocupa a los políticos.

Cataluña, que siempre hace énfasis en sus características diferenciales con España, tiene en este ámbito un problema serio: No hay diferencias en las disfunciones de las administraciones públicas a un lado o al otro del Ebro. Y esto se explica porque no hay diferencias entre la cultura política catalana y la española. Nuestra sociedad puede ser más moderna, más democrática y más avanzada que una buena parte de España pero no lo son nuestras administraciones públicas a pesar de que han gozado de una amplia autonomía para poder promover sus diferencias.

¿Y ahora que hay que hacer? Curiosamente la respuesta es fácil para un tema tan complejo. Hay unanimidad en el diagnóstico y también en las propuestas: más transparencia, más información (y no tanto marketing político e institucional), más rendición de cuentas (en especial en el aspecto económico), más evaluación de políticas públicas, diseños organizativos más fluidos y menos burocráticos, una función pública más racional, etc. Todo está inventado y sólo hay que echar una ojeada a los países más refinados a nivel institucional. La única dificultad grave y hasta el momento insalvable es la falta de voluntad, valentía y generosidad política para acometer estas reformas. Y los partidos políticos no lo van a hacer por iniciativa propia ya que están muy acomodados a esta situación que les permite disfrutar de una vida institucional muy confortable. Debe ser la sociedad civil la que les presione y exija estos cambios. Los ciudadanos debemos abandonar la pasividad de la crítica fácil y el lamento y movilizarnos para democratizar nuestras administraciones públicas. Una de las grandes asignaturas pendientes de nuestra joven democracia.

V. La sociedad no solo como un problema: La cara más amable de nuestra sociedad⁴

La sociedad española y catalana está transitando por esta dura crisis económica, social y política como Jano, con dos caras que miran en sentidos opuestos y que conforman la cara y la cruz de una moneda que es la nuestra, que somos nosotros. Por un lado está la cara fea y la cara corrupta. Es la cara del más retrasado de la Europa moderna que habíamos dado por superada pero la crisis económica ha demostrado que sigue, por desgracia, bien viva. Los años de bonanza económica fueron un espejismo de sociedad moderna pero en realidad solo había

⁴ Artículo publicado en *El Periódico de Cataluña* el 1 de agosto de 2013.
<http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/cara-amable-nuestra-sociedad-2546053>

un maquillaje de modernidad. La crisis ha derretido la amable careta y ha mostrado una cara vinculada a nuestro apego mediterráneo por la economía informal y por la corrupción social de baja intensidad, pero corrupción al fin y al cabo. Seguimos siendo mayoritariamente pillos, egoístas y dejamos a un discreto lado la defensa del bien común y del interés general. Somos una sociedad, como decía Josep Pla, preñada de anarquistas de derechas. Todos nos sentimos libres para hacer lo que nos venga en gana y cínicamente exigimos ley y orden a los demás. Exigimos a los políticos y a las instituciones públicas lo que nosotros mismos obviamos en nuestros actos y conductas cotidianos.

Pero yo quiero destacar hoy la otra cara de nuestra sociedad: la cara hermosa que posee una belleza que solo logra la madurez y un gran equilibrio emocional. Es una cara que me fascina y no solo por su encanto sino por ser tan contradictoria con la anterior. La brutal crisis económica que estamos padeciendo, el increíble volumen de desempleados, la enorme pobreza sobrevenida, los duros recortes públicos y la crisis política generan un cóctel explosivo que de forma automática deberían concatenar rebelión, violencia social, delincuencia, xenofobia y manifestaciones políticas de carácter demagógico. Tenemos numerosos casos en Europa de todo ello por situaciones más suaves que las que padece nuestro país y tenemos también casos por situaciones parecidas a las que sufrimos nosotros. Pero España y Cataluña son diferentes al resto del mundo (aquí no alcanzo a detectar el hecho diferencial entre ambas realidades nacionales) y, me atrevo a decir: somos diferentes para bien. Por una parte estamos afrontando la crisis económica con una dosis de calma y de estoicismo dignos de admiración. No hay revueltas sociales en las calles y la gente se manifiesta y protesta con unas dosis de civismo extraordinarias. Somos una inmensa olla a presión que va soltando el vapor sobrante de forma dosificada y con una enorme inteligencia social. Y esto a pesar que nuestros líderes políticos no lo ponen fácil y por cualquier ligera manifestación de protesta se acusa a sus protagonistas de forma injusta de comportamientos nazis, etiqueta que se utiliza últimamente con una ligereza asombrosa.

Hemos sido capaces de diseñar una sociedad que lucha por la equidad ella sola sin apenas necesidad de políticas redistributivas públicas que son más bien escasas. Las familias en un sentido amplio ayudan a sus efectivos más violentados por la crisis. La sociedad civil se ha organizado de forma admirable para suavizar todo lo que se puede a los más menesterosos. Hemos hecho realidad de forma espontánea a la denominada *Tercera Vía* que intentaba fomentar y aspiraba Tony Blair hace una década: una sociedad relativamente autónoma de los poderes públicos. Además apenas ha incrementado la delincuencia y la violencia: en condiciones extremas seguimos siendo una de las sociedades menos violentas del mundo. Y además somos la sociedad más tolerante y menos xenófoba que alcanzo a detectar. Tenemos en España seis millones de inmigrantes, un millón y medio solo en Cataluña. Se trata de una fuerza laboral que compite por un trabajo y por las prestaciones públicas con las clases autóctonas más modestas del país y que invade espacios del estado del bienestar de nuestras maltrechas clases medias. En este escenario los brotes de xenofobia deberían ser automáticos. Pero no aparecen más allá de marginales anécdotas. No es un discurso sino una realidad: somos una sociedad de acogida y fantásticamente tolerante. Hemos aprendido a convivir con la crisis con los recién llegados: con ellos y no contra ellos. Un mérito que hace que me sienta muy orgulloso de formar parte de esta sociedad. Y es lo que tiene la crisis: pone de manifiesto

nuestras miserias y nuestras virtudes. Y aquí sólo quiero destacar que hemos demostrado que nuestra sociedad tiene muchas virtudes y esto debería ser suficiente para encarar el futuro con fuerza, determinación y orgullo. Si hemos salido airosos de estas casi inevitables trampas sociales deberíamos tener capacidad para superar también los retos económicos y políticos.

VI. Los fantasmas nunca mueren: Administración, ¿clientelismo o contrareforma?⁵

La Administración pública está, en los últimos años, bajo escrutinio público y es esto muy positivo de cara a su regeneración. Uno de los ejes del debate es acusar de clientelismo en la contratación de los empleados públicos, en especial en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales. Esto es un hecho empírico incontestable: una parte importante de los laborales, que son mayoría en los ayuntamientos y notables en las administraciones autonómicas, y buena parte de los interinos, muy numerosos también en las administraciones subestatales, han sido contratados de forma “heterodoxa”. En la mayoría de los casos no han sido seleccionados bajo los principios públicos irrenunciables de igualdad, capacidad y mérito. El resultado de todo ello es desolador: empleados públicos mediocres y muy influenciados a la presión política ya que deben su puesto a un político o a un partido político. Este clientelismo ha tenido, sin duda, un carácter político pero especialmente un carácter social ya que han tenido más facilidad para entrar en las administraciones públicas aquellos ciudadanos con más contacto con miembros de las instituciones públicas y políticas que los ciudadanos alejados de estas agendas.

Esta indudable patología y pobreza institucional de nuestras administraciones subestatales ha tenido como efecto que la Administración del Estado y sus grandes cuerpos saquen pecho y muestren su evidente logro en que han operado de forma meritocrática y que atesoran mayores capacidades profesionales. Es otro hecho empírico indiscutible. Ahora bien, nadie argumenta que esta lógica corporativa elitista del Estado español tiene sus propias debilidades. Se trata de un modelo edificado sobre cuerpos de élite (diplomáticos, abogados del Estado, etc.) que se accede por elevadas dosis de capacidad y mérito pero que en la práctica hace imposible el principio de equidad. Sólo una pequeña porción de la sociedad está en condiciones de dedicar varios años a prepararse una difícil oposición y a pagar preparadores personales y academias. La endogamia es inevitable. Pero hay otra externalidad negativa mucho peor: la debilidad técnica de políticos y partidos políticos ha generado que una buena parte del espacio político sea ocupado por los grandes cuerpos de funcionarios. Es un hecho que en Madrid las decisiones políticas dependen más de los funcionarios de élite que del ámbito estrictamente político (en esta legislatura deciden los abogados del Estado en los dos anteriores de Zapatero los técnicos de administración civil). No sé si los ciudadanos saben lo poco que importa lo que votan en las elecciones generales ya que el poder depende de las luchas y capacidad de influencia de los grandes cuerpos de funcionarios. El Estado español es corporativo y en la práctica poco democrático.

⁵ Artículo publicado en *El Periódico de Cataluña* el 7 de mayo de 2013 bajo el título “Administración y empleados públicos” <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/administracion-empleados-publicos-2383287>

Hago aquí estas reflexiones porque detecto que bajo la crítica al modelo clientelar de las administraciones autonómicas y locales (al que me sumo totalmente) está apareciendo un modelo contrarreformista en que los grandes cuerpos quieren lograr más espacio de poder en el propio Estado y universalizar su modelo a todas las administraciones públicas del país. Hablando claro: a un modelo de politización de la función pública se contraponen un modelo de funcionarización de la política. Es obvio que ni un camino ni el otro son positivos para lograr unas administraciones públicas sólidas, transparentes y democráticas.

¿Pero acaso hay una tercera vía? Claro que existe y curiosamente es la más sencilla y menos barroca desde un punto de vista institucional. En primer lugar habría que desacralizar la condición de funcionario. No tiene ningún sentido que la mayoría de empleados públicos sean funcionarios con derechos y deberes especiales. Funcionarios solo deberían serlo los que ejercen funciones de autoridad (jueces, policías, inspectores de hacienda, etc.) y aquellos que tengan un contacto directo con las instancias políticas. El resto pueden ser sencillamente laborales. En segundo lugar, habría que impulsar para la selección de todos los empleados públicos (funcionarios y laborales) sistemas rigurosos en los que imperen sin excepción los principios de igualdad, capacidad y mérito. La calidad institucional y de los servicios públicos depende totalmente de ello. Pero estos procesos meritocráticos de selección no tienen porque ser tan complicados y difíciles como lo son ahora y que genera que sólo unos pocos ciudadanos tengan acceso a los mismos. Esto implica que la mayoría de ciudadanos muy bien preparados y capacitados se queden fuera de este juego rompiendo en la práctica el principio de equidad y de competitividad en el acceso. Estas dos propuestas tan sencillas permitirían alcanzar unas administraciones de calidad en el país: más potentes, más neutrales y más democráticas.

VII. Unas medidas perversas: La desprofesionalización de la Administración de la Generalidad de Cataluña⁶

Ante las medidas de recortes públicos para hacer frente a la crisis el principal objetivo estratégico debería ser salvar los muebles. La Generalitat se está enfrentando a la crisis de forma reactiva y con recortes, más o menos lineales, que precarizan todas las políticas y servicios públicos. La mirada estratégica se limita sólo al día siguiente cuando debería mirar hacia el futuro atendiendo a las enseñanzas del pasado. En primer lugar, debemos tener muy presente que los servicios públicos catalanes han alcanzado en poco más de treinta años un nivel de calidad media impresionante. Y esto se ha logrado con diseños institucionales muy precarios (modelos organizativos arcaicos y muy fragmentados, politización excesiva, falta de dirección pública profesional,...). Es otro ejemplo del milagro catalán: sin ningún tipo de finura institucional se han logrado resultados brillantes. La explicación de este misterio ha residido en la elevada profesionalidad y entrega de sus empleados públicos ahora tan vilipendiados de forma gratuita. Pero por esta razón la Generalitat es muy vulnerable: con cuatro recortes mal realizados se puede venir todo abajo. Por esto es muy importante tener una visión estratégica para afrontar esta crisis. Hay que dibujar escenarios de futuro post-crisis para pronosticar el

⁶ Artículo publicado en *El Periódico de Cataluña* el 11 de junio de 2013.
<http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/desprofesionalizacion-conciencia-2413964>

volumen de recursos que podremos disfrutar en el futuro y con ello diseñar un catálogo de servicios básicos asociados a un modelo propio de bienestar. Acto seguido hay que dibujar diseños institucionales eficientes que puedan ser sostenibles en el tiempo. Sólo a partir de estas premisas tiene sentido realizar los recortes como el primer paso a un modelo administrativo propio y de futuro mucho más robusto. En cambio, sin esta visión estratégica estamos en manos de lo aleatorio que puede hipotecar nuestro futuro como país durante las tres próximas décadas. Nada más y nada menos.

Hago esta reflexión más o menos compartida por todos pero no asumida, de forma inexplicable, por nuestro gobierno, por algo preocupante que está sucediendo ahora. Se trata de los nuevos recortes salariales ya anunciados en la Generalitat. Este tipo de recortes se podían entender cuando la crisis apareció, más o menos, por sorpresa. Pero son más difíciles de comprender cuando ya llevamos años instalados en la precariedad y ha habido tiempo para hacer recortes más pensados y selectivos (llama la atención, por ejemplo, que el sector empresarial de la Generalitat no se haya todavía simplificado).

La motivación de los empleados de la Generalitat está por los suelos. Se han gastado todos los ahorros de la lucha de su profesionalidad y entusiasmo. La falta de motivación impacta negativamente, y de forma inevitable, en la calidad de los servicios. Pero lo que más me preocupa es que bajadas continuadas en las retribuciones pueden generar también una desprofesionalización de la función pública. ¿Hay alguien que pueda pensar que, por ejemplo, un médico del sistema público pueda ver disminuidos sus retribuciones más de un 30% en dos años (recortes, supresión de guardias, etc.) y se quede impasible? Es obvio que se le va a pasar por la cabeza buscar un empleo complementario en el sector privado para compensar. Volvemos con una determinación pavorosa hacia el modelo del tardo franquismo con unos empleados públicos muy mal pagados en el que su trabajo en la Administración era uno más entre otros.

Otro problema es la afición que tienen los partidos de todo el espectro en compartir una ideología neoliberal, vía recortes y bajadas de sueldo, hacia la Administración en general que poco a poco va construyendo un modelo de estado más anglosajón y más alejado de Europa continental. Pero, en cambio, cuando deciden implementar sus políticas a nivel interno de la Administración les entran a todos unas enormes ganas de hacer políticas de izquierdas. El ejemplo: recortemos más a los que más cobran. Todos lo compartimos a nivel general pero sobre todo sirve para limpiar las conciencias. El problema es que las políticas internas en la Administración deberían ser de carácter técnico y no ideológico. El impacto de estas iniciativas “socialistas” (asumidas con entusiasmo tanto por la izquierda como por la derecha) es que los empleados más cualificados cada vez cobran menos (médicos, maestros, trabajadores sociales) en relación con los menos cualificados. A nivel organizativo esto es un disparate ya que incide directamente en la motivación de aquellos profesionales que aportan más valor a los ciudadanos y los abocan a buscarse fuentes de ingresos alternativos. Y como son los más competitivos los van a encontrar en el sector privado y se van a distraer de sus quehaceres públicos ¿Es lo que quieren nuestras autoridades? O la pregunta que me aterroriza formular: ¿Es esta desprofesionalización uno de los objetivos?

VIII. Las medidas del Estado: No es una reforma, es una simple poda⁷

Al final el Gobierno de España ha anunciado con gran fanfarria su reforma de la Administración resultado del trabajo de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Dos son los ejes más destacables: por una parte la reforma de la propia Administración del Estado y, por otra, la propuesta de reforma a la que “invitan” a las Comunidades Autónomas.

Sobre la reforma de la AGE se hacen múltiples propuestas (57 organismos que se suprimen o fusionan, simplificación administrativa, centralización de la gestión interna, etc.). Lo que más llama la atención es que lo que se plantea no es una reforma en el sentido de diseñar un nuevo y moderno modelo de Administración del Estado de futuro más acorde con sus competencias y con una orientación más internacional, imprescindible ante el protagonismo de la Unión Europea y del fenómeno de la globalización. La reforma se ha quedado en una simple “poda” de organismos y trámites, que es siempre necesaria y positiva, pero insuficiente ante los retos a los que nos enfrentamos. Las administraciones son como plantas tropicales que tienen la tendencia a crecer de forma desmesurada y asilvestrada. Por ello hace falta un constante ejercicio de jardinería y de paciente poda. Y lo que se plantea es simplemente una poda pero no se replantea, en cambio, el obsoleto formato del jardín administrativo.

Sobre la “invitación” a que las Comunidades Autónomas prescindan de parte de su aparato institucional básico (defensores del pueblo, tribunales de cuentas, institutos de opinión, agencias de evaluación universitaria, etc.) el tema tiene más envidia política. Primero es una invitación ya que la Administración del Estado no es competente pero sí tiene, en cambio, capacidad de presión ante unas autonomías a las que ha rescatado y que están sujetas al plan de estabilidad presupuestaria. Es más una amenaza que una invitación ya se apela a la idea de que “quién paga manda”. Obviamente la lectura más importante es la apuesta hacia una recentralización del Estado. Otra lectura es que se incide en prescindir de aquellas instituciones que tienen como objetivo una mayor transparencia, rendición de cuentas y evaluación de políticas. Dinámica que es justo la contraria a la que exigen los ciudadanos.

El Gobierno de España se ha demorado año y medio en proponer una pequeña reducción de organismos (57 para el Estado parece una “poda” muy cicatera). Pero algo es algo ya que, por ejemplo, el Gobierno de la Generalitat no ha dado ni tan siquiera este paso en dos años y medio. Luego, como siempre, domina la tendencia de ver la paja en ojo ajeno, sean las autonomías o los entes locales, e incidir en su contrarreforma centralista. La actual crisis económica, social, política e institucional no solo exigen recortes, aunque sean justificados, sino que requiere hacer el esfuerzo de dibujar unas nuevas administraciones públicas más refinadas a nivel organizativo, más sólidas a nivel institucional, más impermeables a la política y mucho más transparentes para la ciudadanía. Todo esto no se plantea y es un error imperdonable con la que está cayendo.

⁷ Artículo publicado en *El Periódico de Cataluña* el 22 de junio de 2013.

IX. Una situación autobiográfica: los expertos “neoliberales”⁸

Durante las dos últimas semanas algunos medios han filtrado un documento elaborado por la Comisión de Expertos para la Reforma de la Administración de la Generalitat. Se trata de un documento que la Generalitat al fin ha hecho público hace algunos días. Yo soy uno de los cinco miembros de la mencionada comisión y me he sentido indefenso e injustamente agredido por las exageraciones y distorsiones que han realizado algunos medios y que se han hecho eco los sindicatos de forma sencillamente esperpéntica. De todas las acusaciones que hemos sido objeto los miembros de la comisión la que más me disgusta es que seamos etiquetados como una “banda de liberales”. No conozco la adscripción ideológica del resto de componentes, ni me importa ni la he descubierto en nuestras reuniones que han transitado solo por temas estrictamente técnicos. Pero si tengo que decir que yo no soy un liberal y que en toda mi trayectoria académica y en los altos cargos que he ocupado en la Administración me he significado por una defensa extrema de lo público y que he sido siempre crítico con los postulados liberales. Otra lucha en la que me he caracterizado, incomodando siempre al gobierno de turno, es mi ácida crítica a la politización extrema que están padeciendo muchas administraciones públicas del país.

Creo que se ha producido una perversa e interesada vinculación entre una propuesta de Administración moderna, eficaz y eficiente al servicio del ciudadano con un modelo de Administración liberal. La resistencia al cambio y la lógica corporativa de unos escasos empleados públicos (amplificado por unos caducos sindicatos) es la explicación de esta vinculación. Dos temas son los que han causado alarma en el sector y que voy a tratar de forma sintética en este artículo: la pérdida de la mayoría de la condición de funcionario y la privatización de buena parte de la Administración.

Sobre la desfuncionarización la propuesta es que solo posean la condición de funcionarios aquellos que desempeñen funciones de autoridad. Y yo añado todos los que tienen contacto con el nivel político en el caso que no los proteja un Estatuto del Directivo Público (que también propone la comisión) de las interferencias políticas. El resto no tiene ningún sentido que sean (seamos) funcionarios y pueden estar acogidos al régimen laboral. Dos clarificaciones: primero, no se propone bajo ningún concepto que los que son actualmente funcionarios dejen de serlo. Lo seguirán siendo hasta su jubilación ya que han accedido con unas reglas del juego que sería insensato modificarlas a mitad del partido. Se trata que los empleados de nuevo ingreso lo hagan más por la vía laboral que funcional ya que no requieren de una legislación laboral especial. Segundo, los nuevos laborales deben ser seleccionados por los principios de igualdad, capacidad y mérito de manera estricta. En toda lógica su relación contractual debería ser vitalicia salvo casos excepcionales y totalmente objetivables de evidente falta de rendimiento o de caída extrema de la demanda.

Sobre la privatización (más correcto decir externalización que significa servicios públicos de titularidad y responsabilidad pública prestados por organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro) mencionar que esta situación ya está muy avanzada en la Generalitat. Solo los románticos consideran que una Administración pueda prestar por si misma, de forma autárquica, de manera eficaz y eficiente todo el universo de servicios públicos. Si se quiere

⁸ Artículo publicado en el *Dari Ara* el 22 de mayo de 2013.

mantener el Estado del Bienestar es imprescindible aunar el sector público con el privado pero bajo el mando público. Lo que hace el documento es precisamente aconsejar que se pongan límites a la externalización (actualmente no los hay y se externalizan funciones de autoridad o que forman parte del “corazón institucional”). Además, el texto hace hincapié en establecer potentes sistemas de dirección, control y evaluación de estas externalizaciones que ahora suelen brillar por su ausencia. Se trata de preservar el interés general, es decir: la calidad de estos servicios públicos y al menor coste posible.

Quedan muchos temas por comentar que ha tratado la comisión (impulso de valores públicos, despolitización, simplificación de organismos y estructuras, profesionalización de la dirección pública, etc.) en los dos meses que nos ha dado el gobierno de tiempo para elaborar el informe. Pero considero que solo clarificando estos dos elementos queda certificado que la comisión sólo ha intentado modestamente dibujar una Administración moderna en el marco de un Estado del Bienestar. No veo en ello ningún aroma neoliberal. Finalmente, producen vergüenza ajena las acusaciones hacia los miembros de la comisión de cobrar elevados emolumentos y dietas. No hemos cobrado nada y estamos orgullosos de ello.

X. Conclusiones, perspectivas de futuro y propuestas

La decadencia de las administraciones públicas en España va siguiendo su curso tal y como se anunciaba en el documento *“La Administración que se espera para después de la crisis”*. Por una parte sigue su proceso de desinstitucionalización de la mano de una clase política que se sigue inhibiendo en este tema y que solo desea un elevado nivel de discrecionalidad para dar rienda suelta a sus pulsiones clientelares. Su falta de visión estratégica deja suficiente espacio para que los altos cuerpos de funcionarios y los grandes sindicatos recuperen su poder corporativo. Se va configurando una administración decimonónica corporativizada en sus dimensiones política, funcional y sindical que se van acomodando a compartir el poder. La pobreza institucional se acentúa con una gran base de empleados públicos, magníficos profesionales pero poco motivados por su desprestigio social, por la disminución de sus retribuciones y que se sienten agredidos por políticos que no gobiernan la organización administrativa y por su falta de complicidad con los cuerpos de funcionarios de élite y con los sindicatos. Trabajar en la Administración pública es cada vez más difícil para los buenos profesionales con sólidos valores públicos y esto con el tiempo puede ser letal: no van a optar a entrar en la Administración los perfiles profesionales y personales más competentes y va a ejercer una gran atracción para aquellos perfiles poco competitivos, gregarios y/o con valores corporativos.

Por otra parte, sus arquitecturas institucionales son totalmente impermeables para la sociedad a la que sirven. Sociedad enferma, por su falta de valores públicos y colectivos, que va a tener argumentos de sobra para criticar y para dar la espalda a un sistema público con el que nunca ha congeniado. Además, las arquitecturas organizativas están quedando obsoletas de una forma alarmante por su falta de renovación y de adecuación a las nuevas formas de organización del trabajo de la mano de las tecnologías de la información. En definitiva, una Administración con mucho músculo (aunque escasamente en forma) y con muy poca inteligencia institucional y organizativa.

Esta debilidad de las administraciones públicas, buscada o no, va a servir como excusa y argumento para profundizar más en su privatización y externalización. Pero una Administración, con escasa inteligencia institucional y que no tiene capacidad para rendir cuentas a la ciudadanía, está destinada a privatizarse y externalizarse no de una forma moderna sino reactiva y anticuada. No es negativo que el mercado entre en la Administración y en la prestación de servicios públicos pero sí que es negativo que el mercado imponga su ley en el sistema público. La falta de transparencia va a generar de forma inevitable la corrupción y las puertas giratorias (no solo protagonizadas por los políticos sino también por los altos funcionarios e incluso por los sindicatos). La falta de inteligencia va a implicar un sistema en que la dirección pública estará en manos de los agentes privados.

Este nefasto modelo de futuro que se va diseñando de forma muy acelerada lleva consigo la destrucción de un modelo europeo de Estado del bienestar que en España se ha ido construyendo a base de improvisación y de milagros organizativos. En el presente y en el futuro de nada va a servir ya la improvisación y dejarlo todo en manos de la magia.

Este panorama, ciertamente, es desolador y soy consciente que también algo exagerado (maximizar los planteamientos es la única manera de llamar la atención y conseguir una reacción). Pero si no se toman medidas de forma muy rápida la Administración que se espera para después de la crisis se va a parecer bastante a este retrato funesto. Pero hay una luz de esperanza que es la siguiente: este proceso de decadencia todavía no se ha consolidado y es posible dar marcha atrás. Si se toman rápidamente medidas reformadoras es posible diseñar un modelo de Administración moderna al servicio de un futuro Estado del bienestar que va a ser mucho más cicatero que antes pero que puede aportar una seguridad institucional y jurídica y unos servicios públicos mucho más robustos que los países que han renunciado a la institucionalidad y lo han dejado todo exclusivamente en manos del mercado.

Para que este cambio de rumbo sea posible es condición indispensable una renovación urgente de la clase y de los dirigentes políticos. Deben emerger nuevos líderes y nuevos cuadros políticos totalmente ajenos a la vieja cultura política acuñada durante la transición democrática. Una nueva clase política mucho más transparente, más sólida profesionalmente y que sea capaz de liderar un proyecto de renovación institucional y organizativa. Una nueva clase política que posea legitimidad democrática (y no solo a nivel formal) y social y que se sienta con suficiente fuerza para poner en su lugar a los altos funcionarios y a los sindicatos. Una clase política que sepa discriminar en el mercado a los empresarios parásitos y/o especuladores que solo buscan en el sistema público beneficios elevados y seguros sin implicarse en la construcción de un valor público y, en cambio, encontrar a aquellos emprendedores (que los hay) que quieren contribuir a generar valor público alcanzando unos beneficios económicos moderados pero constantes.

Si se consigue esta imprescindible renovación de la política en el país sería relativamente fácil impulsar el conjunto de medidas que, de forma rápida y sintética, me atrevo a proponer (y que por cierto no son nada nuevas y hace décadas que se sugieren) para modernizar nuestras administraciones públicas. Se seleccionan cinco temas que me parecen críticos para la renovación institucional y la modernización de las administraciones públicas: a) renovar los procesos de selección de los empleados públicos para preservar los principios de igualdad,

capacidad y mérito y el resto de las grandes propuestas las comento de forma sintética como apostillas; b) un estatuto de la dirección pública profesional; c) transparencia; d) un reenfoque de las tecnologías de la información; e) mejorar los sistemas de gobernanza de los partenariados público- privados. Al final del documento se ubica un listado con todos los ítems, algunos de gran calado y otros más instrumentales, que debería atender una reforma administrativa si aspira a ser completa.

- a) **Renovar los procesos de selección para que respeten de una vez para siempre los principios de igualdad, capacidad y mérito:** este tema está quedando como algo marginal tanto en las propuestas de reforma como incluso en los prebarradores de futuras leyes de función pública. No comparto en absoluto esta falta de interés en sistemas modernos y exigentes de selección de los futuros empleados públicos. Considero que diseñar un sistema ágil y moderno de selección que respete plenamente los principios de igualdad, capacidad y mérito es la piedra angular de una moderna administración pública alejada del clientelismo político y social y del corporativismo de cuerpos y grupos de empleados públicos. Al lector le puede costar entender que otorgue tanta importancia a este ítem que parece superado desde hace muchísimo tiempo en las administraciones públicas del país. Le concedo esta relevancia porque durante los últimos 25 años los mecanismos de selección de empleados públicos han sido, en términos globales, catastróficos y una buena parte se han hecho fuera de los parámetros de la capacidad y el mérito. Las administraciones subestatales (autonomías y mucho más evidente la Administración local) han laboralizado e interinizado sus plantillas y los procesos de selección de estos colectivos no han respetado de forma mayoritaria los principios de capacidad y mérito. Han sido sencillamente seleccionados de forma precaria y la mayoría de forma digital (vaya, a dedo), estimulando el clientelismo político y el clientelismo social (amigos, vecinos, compañeros o simpatizantes de partido). Incluso en los municipios se han seleccionado a funcionarios con procesos *ad hoc* totalmente alejados de los principios de capacidad, mérito y libre competencia. En el caso de la selección de funcionarios del Estado, habilitados estatales para la Administración local y de funcionarios autonómicos si que se han priorizado los principios de capacidad y mérito pero con fugas importantes y externalidades negativas que hay que destacar. En primer lugar se trata de oposiciones tan exigentes a nivel memorístico y de tiempo de preparación (y no de acreditar determinadas competencias), en especial en el caso de la AGE, que dejan fuera a la mayor parte de la población que no puede costearse un tiempo tan prolongado y costoso de preparación. El principio de igualdad se esfuma y el perfil de los candidatos es socialmente muy homogéneo (familiares de funcionarios, clases medias altas, etc.). En segundo lugar, son procesos selectivos dominados por los propios funcionarios y que favorecen lógicas corporativas que tampoco pueden acreditar que siempre operen bajo la lógica de la capacidad y el mérito. En un estudio realizado sobre 14 grandes cuerpos del Estado se demostró que los apellidos que coincidían con miembros activos del cuerpo o aquellos apellidos compuestos con aroma aristocrático tenían un mayor porcentaje de posibilidades de superar las duras pruebas. Pongamos por caso un ejemplo bastante extremo: los procesos de selección de profesores titulares y catedráticos de universidad. Es conocido en los círculos académicos y también a nivel

general el enorme poder que tienen los catedráticos de universidad. En círculos internos se les conoce como los “*inmortales* porque no pueden pasar a mejor vida”. ¿Por qué tienen tanto poder? Pues porque ellos deciden si se amplía o no las plazas de titulares y catedráticos de universidad y porque ellos conforman los tribunales de selección. Hace unos años si un profesor tenía como objetivo ser titular o catedrático sabía que sus expectativas estaban en manos de los pocos catedráticos de su propia universidad. Ellos decidían si se convocaba o no la plaza y ellos decidían literalmente para quien se convocaba esta plaza. El tribunal de oposición se componía de cinco miembros: dos de la propia universidad y tres foráneos elegidos por sorteo. La mayoría eran tres: dos de la propia universidad y uno entre los tres foráneos que era muy fácil de reclutar. Una vez se optaba por un candidato en el 99% de los casos ganaba la plaza este candidato. ¿Dónde están aquí los principios de mérito, capacidad asociados a la libre competencia? La respuesta es que en ningún lugar. Un aspirante inteligente se podía dedicar años a hacer la vida confortable a los catedráticos de su universidad y especialidad y lograr su objetivo. De ahí surgieron las críticas de endogamia: casi siempre ganaban los candidatos domésticos, los meritorios de la propia universidad y aunque se presentara en la oposición un candidato con un currículum excepcional este perdía la oposición miserablemente. Hace una década se decidió cambiar este sistema para otro más “objetivo” y alejado de la endogamia. Para ser catedrático, por ejemplo, el candidato se tenía que habilitar ante un tribunal de siete catedráticos elegidos por sorteo entre todos los catedráticos de España de la especialidad. El resultado es que se cambió la endogamia de las universidades por una endogamia corporativa. Era el cuerpo a fin de cuentas el que elegía y utilizaba como criterios cuotas por escuelas, cuotas territoriales, cuotas para las grandes universidades y estimaba como mérito que el candidato hubiera sido dócil y acreditara un gran afecto al cuerpo de catedráticos. Las votaciones entre siete miembros de un tribunal eran muy complicadas y atendían algunas veces a la capacidad y al mérito para evitar escándalos pero la mayor parte atendían a complejas lógicas internas de poder dentro del cuerpo que no tenían ninguna relación con la capacidad y el mérito. Un caso extremo en el que me encontré yo mismo, como candidato, fue el de una habilitación con siete plazas. Siete miembros del tribunal, siete plazas y treinta candidatos hacía el proceso aparentemente muy complejo. Pues no, fue muy fácil llegar a un consenso: cada miembro del tribunal eligió a un candidato (de su universidad, amigo personal, miembro de su escuela académica, etc.) y así salieron los siete ganadores. Algunos muy buenos, otros buenos y otros totalmente mediocres y mucho peores de la mayoría de candidatos perdedores. ¿Es esto capacidad y mérito? Esto es puro clientelismo corporativo. Pero el sistema volvió a cambiar, hace unos seis años, y se optó por un sistema denominado de acreditación. Poco importa el proceso, la clave aquí es que para ser acreditado a catedrático te avalúa una comisión muy extensa en que no sólo están presentes catedráticos del propio cuerpo sino catedráticos de muy diversos cuerpos académicos afines. De hecho el catedrático del propio cuerpo al que se presenta el candidato está en total minoría. A mí me concedieron la acreditación no los catedráticos de Ciencia Política (solo había uno e ignoro cuál fue su posición) sino los de Economía, Sociología, Geografía, etc. Con este sistema, todavía imperfecto, s

En este sentido las propuestas en materia de selección serían las siguientes:⁹

- Diseñar pruebas de acceso fluidas en beneficio de las propias administraciones públicas y de sus candidatos.
- Mantener la seguridad de nuestros sistemas tradicionales de selección pero incrementando la transparencia.
- Evaluar aptitudes (habilidades) y actitudes: Evaluar las habilidades y las actitudes personales a nivel de capacidad de resolución de conflictos, de dirección de proyectos, de trabajo en grupo, de inteligencia emocional, etc.
- Formación selectiva como socializadora y como evaluadora de las aptitudes y de la personalidad: La formación de entrada debe formar parte del proceso selectivo para darle la mayor importancia y seriedad.
- Comisiones de selección profesionalizadas: tribunales bien retribuidos y que para sus miembros compute su elección y dedicación como mérito para la carrera administrativa.
- ¿Cuerpos o puestos?: Aquí se considera a la agrupación de puestos (en la nomenclatura de algunas administraciones se denomina ámbitos funcionales) como estructura básica del acceso que permita delimitar unos contenidos y procesos específicos adaptados a los distintos perfiles profesionales pero con unos contenidos mínimos comunes que faciliten la movilidad interna en el marco de una agrupación de puestos o ámbito funcional.
- El modelo organizativo de los órganos de selección. La inevitable seducción del modelo de agencia. Optar por un modelo de agencia tiene dos ventajas: a) La flexibilidad de su modelo organizativo que puede facilitar unos procesos de la gestión de la selección mucho más eficaces y eficientes; b) La independencia de las agencias que es algo muy necesario para las unidades de selección. En este punto pueden contribuir a lograr una máxima profesionalidad que sea impermeable a presiones de carácter político y de carácter corporativo. En este sentido, el director de la agencia debería ser elegido por criterios profesionales y públicos y su mandato debería estar lo más descontextualizado posible con los periodos legislativos. El director no podría ser removido de su puesto salvo determinados supuestos tipificados.

b) Crear un sistema de alta dirección pública con el objetivo de separar el ciclo político-electoral la cobertura de las posiciones directivas situadas justo por debajo del nivel político del gobierno. Regular mediante una instancia independiente el acceso, permanencia y cese de los directivos en términos de méritos estrictamente profesionales. Una cierta dosis de confianza política (o mejor dicho: de no desconfianza política) es necesaria e inevitable pero debe estar debidamente motivada

⁹ Si se quiere ver el desarrollo de estos puntos consultar: Ramió, C., 2012, "Estrategias para la modernización del acceso a la función pública" en Nuevas Políticas Públicas, nº 7, Sevilla, Junta de Andalucía.

y estrictamente regulada. La dirección pública agrupa unos perfiles competenciales propios y muy distintos a los que poseen los grandes cuerpos de funcionarios especializados.¹⁰

c) Transparencia total: nueva Ley de transparencia y de acceso a la información en sintonía con los países más avanzados de nuestro entorno. Toda la información de la Administración pública debe ser pública salvo casos muy excepcionales y debidamente motivados (espionaje y similares). Sistemas absolutos de rendición de cuentas a nivel económico: hay que informar a los ciudadanos sobre el gasto de hasta el último euro. Evaluación de todas las políticas públicas mediante una Ley que obligue que cada proyecto e iniciativa pública tenga un presupuesto razonable para su evaluación. Crear organismos parlamentarios que controlen el resultado y el impacto de las políticas públicas. Que el entorno del presidente tenga una oficina para evaluar previamente todas las políticas públicas de su administración. Con la transparencia total se logra erradicar la corrupción de forma casi absoluta y se logra la complicidad con la ciudadanía.

d) Un papel moderno de las tecnologías de la información y de la comunicación para que el E-Gobierno contribuya a reforzar las instituciones públicas. Es evidente que hay (o debería haber) una vinculación entre el E-Gobierno y la mejora y la modernización de los modelos de gestión de las administraciones públicas. Los elementos a tener ahora en cuenta no son tanto de mejora de la prestación de los servicios (tema en el que se ha avanzado mucho en España), ni organizativos (aunque quedan todavía elementos importantes por mejorar) sino de incrementar la eficiencia y también la fortaleza institucional de nuestras administraciones públicas. Los elementos y propuestas que considero más relevantes son:¹¹

- El E-Gobierno debe contribuir de forma más decisiva a diseñar organizaciones públicas más eficientes en un contexto de crisis global y contención o regresión del gasto público.
- El E-gobierno puede mejorar la seguridad jurídica y la lucha contra la corrupción sin caer en el pozo de una mayor burocratización.
- El E-gobierno y la E-democracia pueden ayudar a superar el déficit de las administraciones latinas en materia transparencia y rendimiento de cuentas.

¹⁰ Si se quiere profundizar en un posible modelo ver el capítulo 8 de mi libro *La Extraña Pareja. La Procelosa Relación entre Políticos y Funcionarios*, Catarata, Madrid, 2012. También se puede consultar una buena propuesta de regulación de la dirección pública profesional como un texto legal articulado elaborado por la Asociación Catalana de Gestión Pública.

(http://congres.acgp.net/modules.php?name=webstructure&file=viewFile&f=modules/section/files/edppc_cast_co_py1.pdf&t=.pdf).

¹¹ (para profundizar sobre estos puntos ver Ramió, C., 2012, "E-Gobierno y renovación institucional", ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD*, Cartagena de Indias):

- La E-Gobernanza puede auxiliar a que la Administración pública ejerza la dirección y el control (rol de principal) ante una red de agentes privados que ejecutan las políticas y prestan los servicios.
 - Atribuir valor y ética pública al E-Gobierno mediante una visión más estratégica, política e institucional.
- e) Definir un nuevo modelo de gobernanza para poder afrontar con éxito las externalizaciones y los partenariados público-privados.** La Administración relacional, la gestión privada de servicios públicos no es un planteamiento inevitable de futuro sino que ya es una realidad desde hace bastante tiempo. Para ello es necesario invertir más en inteligencia institucional para que la Administración pueda dominar el sistema público-privado: definir límites a la externalización, evaluar los ámbitos susceptibles de ser externalizados, externalizar de forma proactiva y no reactiva y, especialmente, asegurar el control y la evaluación de las externalizaciones. Las reflexiones y propuestas serían las siguientes en forma de enunciados (para ver su desarrollo Ramió, C., 2009, *La Colaboración Público-Privada y la Creación de Valor Público*, Barcelona, DIBA).
- Fuera prejuicios: los partenariados entre administraciones públicas y con el sector privado son imprescindibles para el desempeño de un buen gobierno y de una buena administración en el marco de un sector público avanzado que aspira al máximo bienestar de los ciudadanos.
 - Acabemos con el mito: no es cierto que la gestión privada de servicios públicos siempre es mejor que la gestión directa.
 - Asumamos el reto: la transformación de unas organizaciones públicas orientadas a la gestión directa hacia una administración relacional que opera con una red de operadores públicos y privados.
 - Subsanemos errores I: la necesidad de superar el “enanismo institucional” (la fragmentación administrativa) a la hora de diseñar y gestionar redes público-privadas.
 - Subsanemos errores II: hay que definir un marco conceptual que establezca límites a las colaboraciones público-privadas.
 - Subsanemos errores III: la especificidad de las externalizaciones de competencias y servicios públicos y la necesidad de impulsar mecanismos de control y de evaluación.
 - Articulemos las innovaciones en gestión pública hacia una mayor transversalidad: los avances de una administración en red deben vincularse a innovaciones como el impulso de las Tecnologías de la Información y los nuevos mecanismos de participación ciudadana.

- Hay vida fuera de las externalizaciones: los partenariados que son objeto de atención en la literatura son las externalizaciones pero no hay que olvidar las colaboraciones entre las propias administraciones públicas y entre éstas y la ciudadanía.

Otras medidas, todas las medidas: Sólo hay que tomar, a mi entender, las cinco medidas anteriores para migrar de una Administración decadente a una Administración moderna. Sin duda, hay que innovar, transformar y mejorar muchos más ítems institucionales, organizativos y económicos pero los básicos e imprescindibles son los anteriores. Como colofón final a este documento inserto un listado de temas a tener en cuenta de cara la reforma de nuestras administraciones públicas. Es un listado que figura en el anexo del informe realizado por la comisión de expertos para la reforma de la Administración de la Generalidad de Cataluña y que elaboró uno de los cinco expertos, el profesor de ESADE Paco Longo:

I. Estrategias referentes a la gobernanza del sistema:

1. Diseño de un sistema de gobernanza descentralizado pero cohesionado.
2. Criterios de distribución de políticas, funciones y tareas entre la Administración centralizada (nuclear) y los organismos específicos de gestión (sector público en sentido amplio).
3. El sector público de la Administración: tipología de entes y criterios de creación y supresión.
4. Rol de las tecnoestructuras (servicios comunes) centrales.
5. Sistema de alta dirección pública profesional: modelo, características básicas y pautas de gestión.
6. Ubicación en la estructura de Gobierno de las responsabilidades sobre Administración pública (ministerio o consejería específica, presidencia o economía y hacienda).

II. Medidas referentes a las relaciones con los ciudadanos.

7. Punto único de contacto y coordinación de las instancias responsables.
8. Unificación y aligeramiento de los trámites.
9. E-Administración e interoperatividad: estructura y especificidades.
10. Segmentación y personificación de la atención ciudadana: implantación de un CRM ciudadano.
11. Formulación de compromisos y estándares: cartas de servicios.
12. *Open Government*: reglas sobre transparencia y acceso a la información.
13. Participación ciudadana y coproducción de servicios públicos: concreción de ámbitos.

III. Medidas referentes a las relaciones con las empresas.

14. *Better regulation*: Oblicación (efectiva y no solo formal) de: a) Impacto; b) el coste-beneficio; y c) la garantía de no solapamiento de la norma.
15. Regulación efectiva de cargas y tiempos para abrir nuevos establecimientos e industrias.
16. Ampliación del silencio administrativo positivo: profundizar en la definición de ámbitos.
17. Extensión del control de fórmulas “ex post”.
18. Reglas de coordinación interadministrativa para evitar duplicidades de ayudas públicas para las idénticas finalidades.
19. Centrales de servicios de valor añadido para las PIMES.
20. Accesibilidad *online* en tiempo real a expedientes administrativos para cualquier trámite abierto.
21. Para la administración general y para la administración tributaria en particular, hacer simétricas las obligaciones y las responsabilidades por tiempos de espera, los recargos de demora, los intereses a los ciudadanos y empresas administrados o inspeccionados con el objetivo de aligerar las cargas y reducir la incertidumbre jurídica.

IV. Medidas referentes a la estabilidad presupuestaria y a la calidad del gasto.

22. Creación de una autoridad presupuestaria independiente para la elaboración de proyecciones macro de ingresos y gastos y para supervisar el grado de logro de los objetivos fiscales.
23. Introducción de un proceso presupuestario fundamentado en prioridades, multilateral, transparente y con perspectiva a medio plazo.
24. Reglas fiscales limitativas de los compromisos de gasto con cargo a futuros ejercicios.
25. Implantación en el conjunto de la Administración de la contabilidad analítica.
26. Racionalización de la compra pública.
27. Institucionalización de un proceso sistemático de revisión del gasto.
28. Medidas de racionalización de la escala: compactación de servicios comunes y mecanismos de coordinación interdepartamental e interadministrativa. Implantación de centros de servicios compartidos.
29. Rendimiento de cuentas: información transparente y accesible *online* sobre la liquidación de los presupuestos.

V. Medidas referentes a los sistemas de planificación y de control.

30. Simplificación de las regulaciones internas y aligeramiento de controles formales. Revisión y racionalización de los procesos en aplicación de la directiva europea de servicios.
31. Aplicación de los análisis coste-beneficio en la selección de proyectos.
32. Gestión por resultados y contractualización principal-agente: criterios de elaboración y seguimiento de los contratos de gestión.
33. Mecanismos de evaluación: gama adecuada a los campos de análisis.
34. Responsabilización y rendimiento de cuentas.
35. Incentivos asociados al cumplimiento.

VI. Medidas referentes a la gestión del capital humano.

36. Incremento de la dotación de talento mediante la tecnificación de las plantillas.
37. Diferenciación de los regímenes de ocupación por la naturaleza de las funciones. Limitación del estatuto de funcionario a las funciones de autoridad.
38. Flexibilización de la regulación de personal.
39. Incorporación de prácticas avanzadas de gestión: reclutamiento/selección, evaluación y compensación.
40. Incremento de la autonomía de los gestores en materia de gestión de personas favoreciendo el desarrollo de capacidades internas.
41. Profesionalización de las relaciones laborales.

VII. Medias vinculadas a la colaboración público-privada.

42. Establecimiento de criterios de elección del sistema de gestión (público, privado o público-privado).
43. Diferenciación entre provisión y prestación.
44. Requisitos para la incorporación de las fuerzas del mercado en la provisión de servicios públicos.
45. Creación de una unidad público-privada (*PPP Unit*) de acompañamiento, transferencia del conocimiento, *benchmarking* y evaluación de experiencias CPP.
46. Implantación de instrumentos de gestión, seguimiento, evaluación y rendimiento de cuentas de las experiencias concretas de CPP.
47. Desarrollo de capacidades internas per a la gestión de la CPP y el control de la actividad gestionada por los mercados.

VII. Medidas referentes a la infraestructura ética.

48. Elaboración de códigos de conducta de los empleados públicos adaptados a cada entorno en el que se desarrolle su función.
49. Creación de instancias y mecanismos de clarificación de dudas y apoyo a los empleados públicos en materia de conflictos éticos.
50. Planes de socialización y formación sobre ética pública y estándares de conducta deseable.

IX. Medidas vinculadas a las tecnologías de la información.

51. Diseñar un sistema de información integrado y evitar que se hagan inversiones en tecnologías y sistemas que no sean compatibles con respecto a dicho modelo. 

Citación recomendada/Recommended citation

Ramió Matas, Carles (2013): Balance del impacto de las crisis económica, política, social e institucional sobre las administraciones públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y propuestas. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2013-28. 33 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53. 28010 Madrid – España. ewp@gigapp.org