

Sobre el Libro Blanco del Reino Unido: «Modernizar la Administración» (marzo, 1999)

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ*

SIN DUDA ES RELEVANTE la publicación del Libro Blanco del Reino Unido: *Modernizar la Administración* (marzo, 1999). Relevante porque se trata de una reflexión atinada sobre la reforma y modernización administrativa de este tiempo y, sobre todo, porque desde el primer párrafo expresa con claridad que cualquier proceso de modernización del aparato público debe tener presente, muy presente, que la Administración Pública es de la gente y que la acción de gobernar o administrar debe siempre dirigirse a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Por eso, no debe extrañarnos que el Ministro Jack CUNNINGHAM escriba en la presentación del libro blanco, que ahora glosamos, que «modernizar la Administración también es algo más. Es una clara formulación de lo que el Gobierno piensa que es gobernar. Gobernar no para quienes trabajan en la Administración, sino gobernar para la gente de a pie: para el consumidor, para el ciudadano». Llama la atención, que, poco a poco, el término «cliente», afortunadamente, va siendo sustituido por el de «consumidor» o «ciudadano». Me parece, además, un acierto metodológico que conviene subrayar.

Ciertamente, el Gobierno y la Administración Pública existen para resolver los problemas colectivos que afectan a las personas. Pero si central es el ciudadano para la modernización, resulta que quienes trabajan en el servicio público son, en palabras del Ministro inglés, «cruciales». Es así, los empleados públicos son fundamentales porque la Administración Pública está en sus manos y de ellos depende en buena medida que la maquinaria funcione bien. Es menester, pues, tener bien presente al co-

* Director del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Catedrático de Derecho Administrativo.

lectivo de los empleados públicos en el impulso modernizador y tener bien claro, como señala Jack CUNNINGHAM, que los empleados públicos «durante demasiado tiempo han sido desacreditados. Este Gobierno valora a los funcionarios públicos y valora los servicios públicos, y lo seguirá haciendo».

Por tanto, las personas que están en la función pública son igualmente fundamentales. También es básico preguntarse por los servicios públicos en sí mismos. «(...) Al mismo tiempo vamos a asegurarnos de que los servicios públicos sean mejores, de que sean reflejo de la vida real y ofrezcan lo que la gente realmente quiere». En este pasaje del documento se pone de relieve algo que me parece del mayor interés y que normalmente la doctrina y los especialistas no sé por qué razón no suelen destacar. Me refiero a algo tan obvio como que la mejora y renovación de los servicios públicos deben realizarse partiendo de la realidad que, como sabemos, está vinculada al pasado y al presente. «Que sea reflejo de la vida real y ofrezca lo que la gente realmente quiere.» La realidad es muy importante, es el ámbito de trabajo sobre el que se aplica la terapia modernizadora.

Sabemos bien que la condición no cerrada de la realidad, sujeta a cambios constantes, en cierto sentido magnificados por los cambios de mentalidad de las sociedades o por las transformaciones en la forma de percibir, es bien importante para que las reformas no se hagan en el vacío, como a veces acontece cuando se desprecia el pasado y hasta el presente. Trabajar sobre la realidad, lo recuerdo, es tomar conciencia del peligro de las utopías entendidas como sueños irreales que ordinariamente se manifiestan en aproximaciones cerradas y estáticas, perfectamente acabadas que, lógicamente, acaban aherrojando y liquidando cualquier manifestación de espontaneidad y lozanía social, tan necesaria para las reformas.

Junto a la realidad, la opinión de la gente, lo que piensa la gente que deben ser los servicios públicos del futuro es, igualmente, un capítulo básico. Realidad y persona son, pues, dos de los ingredientes sobre los que descansa, desde el punto de vista de las ideas, el libro blanco de la Administración Blair sobre *Modernización de la Administración*. La persona, porque es el centro de la actividad pública y la realidad porque sobre ella se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestra como desviaciones de los objetivos propuestos.

Por otra parte, no podía faltar, siendo un documento anglosajón, la cercanía a los casos, a los supuestos concretos de servicios públicos ingleses. De ahí, como continúa la presentación del Ministro de Administración Pública británica, que sea necesario «prestar mejores servicios, en todos

los ámbitos en que la Administración está presente, en los colegios, en los hospitales, en las consultas médicas, en las oficinas de desempleo, en los centros de colocación, en los ayuntamientos», ese es un enfoque central del libro blanco que ahora comentamos.

Además, el documento, en su presentación, refleja otra cuestión en absoluto baladí desde el ángulo del ciudadano, del consumidor. Aunque existan diferentes niveles administrativos, aunque coexistan distintas Administraciones sobre el territorio, las personas deben poder dirigirse a la Administración pública sin que se las maree innecesariamente con la manida frase: tiene usted que ir a otra oficina. Pienso que para solucionar este problema, especialmente grave en los Estados compuestos, se configuró en España la idea de la Administración Única o Común como posible modelo organizativo pensado para facilitar a la gente sus relaciones con la Administración Pública. En este sentido, el documento británico que ahora glosamos, señala que «para mejorar nuestra forma de prestar los servicios, necesitamos que todas las partes de la Administración trabajen mejor juntas. Necesitamos una Administración unida. Necesitamos una Administración integrada».

Es ya un tópico llamar la atención sobre la incidencia de las nuevas tecnologías en la modernización de las estructuras públicas. Sin embargo, su aplicación razonable a la Administración pública puede simplificar el entramado administrativo y, sobre todo, puede conseguir que la entera Administración pública aparezca ante las personas con un rostro sencillo: necesitamos asegurarnos de que los servicios públicos se presten por medio de las mejores y más modernas técnicas, equiparables a las mejores del sector privado, entre ellas los centros de servicio integral (one-stop-shop), los puntos de contacto unificados que permitan enlazar desde un solo punto de acceso con una multiplicidad de departamentos ministeriales, y, especialmente, los servicios de la era de la información electrónica». En España, esta medida se reforma se conoce como «el portal administrativo» y se extiende, no sólo a la denominada Administración del Estado, sino a todo el conjunto de Administraciones Públicas.

«Modernizar la Administración es un programa a largo plazo». Estoy totalmente de acuerdo con esta afirmación de CUNNINGHAM. Es un proceso lento, que se debe dirigir, en el que lo importante es mantener el pulso, ir poniendo en marcha pequeñas reformas y, en todo caso, asegurarse de que el timón de la nave modernizadora está orientado hacia puerto seguro. El reto, como en cualquier proceso serio de modernización administrativa de una sociedad democrática avanzada es bien claro: «crear una Administración mejor para hacer mejor la vida del ciudadano». He aquí, en pocas palabras, el objetivo del libro blanco británico. Es un ob-

jetivo compartido por muchos procesos de reforma que están en marcha en la actualidad, como el español, por ejemplo, que refleja con rotundidad lo más importante, lo decisivo: que la Administración, y sus agentes, están para hacer mejor la vida del ciudadano.

Sabemos que hoy la Administración Pública es distinta a la de años atrás. Sabemos, como dice el libro blanco inglés que «la Administración debe afrontar el reto de los tiempos y aprovechar la oportunidad que le ofrece». Sabemos que los modos de gobernar de ayer a hoy ya no son válidos. Lo mismo se puede predicar de la tarea administrativa. Por eso, de lo que se trata, según me parece, es de poner al servicio del objetivo central: «hacer mejor la vida de la gente», las modernas técnicas y formas de dirigir el aparato público.

Para eso, me parece de gran trascendencia lo que dice el documento al señalar que «hemos de liberar el potencial que alberga nuestro cuerpo de funcionarios para impulsar nuestro programa de modernización en el conjunto de la Administración. Entre los funcionarios existe un gran entusiasmo y una firme voluntad de abordar los problemas que afronta la sociedad, de hacer mejor su trabajo». Sí, contar con la gente es elemental. Sin embargo, con frecuencia se hunden grandes proyectos porque falta en quien lo dirige esa capacidad de dirigir personas, esa capacidad de integración, esa capacidad de colocar a cada uno en su sitio, esa capacidad de sintonizar con las personas para que vayan en la misma dirección.

No nos engañemos, hoy no se puede seguir dirigiendo desde la cúpula a base de esquemas verticales, ni desde la fría distancia de quien se esconde en la jerarquía. Hoy hay que saber delegar, saber contar con los colaboradores. Saber pedir consejo, confiar en los demás. De lo contrario, la modernización no calará y, todo lo más, se quedará en lo formal y, como mucho, irá a ocupar un lugar en la biblioteca de la historia de las reformas y procesos de modernización fracasados.

En otro orden de cosas, también el libro blanco *Modernizar la Administración* sale al paso de otro tema de indudable interés. La dualidad servicios públicos-servicios privados ya no debe plantearse en términos de oposición, sino en el marco de complementariedad. Lo definitivo es hacer mejor la vida de la gente. Por eso, se puede leer en el documento que «la distinción entre los servicios que prestan los sectores público y privado se está desvaneciendo en muchos campos, abriendo camino a nuevas ideas, nuevos modos de cooperación y nuevas oportunidades para diseñar y ofrecer los servicios que el público demanda».

La modernización entraña una nueva forma de diseñar políticas y programas públicos, una nueva forma de prestar servicios públicos; una nueva

manera de ejecutar las demás funciones de una Administración Pública moderna. Hay que modernizar y reformar porque, al trabajar sobre la realidad, se percibe que hay luces y sombras. Se trata, para superar las sombras, de individuar bien las razones de numerosas ineficiencias. En el libro blanco se citan, como causas de las sombras, la organización, la inercia, la importancia del presupuesto, la aversión al riesgo, la dificultad de gestión, o la imagen de descrédito. Vayamos por partes.

Efectivamente, puede decirse que en ocasiones las instituciones públicas se organizan a partir de los funcionarios, teniendo poco presente a las personas que van a recibir esos servicios públicos. A veces, cuando no hay auténticos directivos públicos con ideas claras y con sensibilidad hacia los derechos de las personas, los que acaban mandando realmente en las organizaciones son los más interesados en proteger y mantener el «status quo» al precio que sea. Estas resistencias, como relata el documento británico «se ponen de manifiesto en el horario de atención al público, en el emplazamiento de las instituciones, en las exigencias que plantea el ciudadano, así como en la ayuda que prestan o dejan de prestar (...)».

La inercia es otra de las dificultades, no pequeña, de cualquier proceso de reforma y modernización administrativa. Hasta el mismo VON IHERING sentenció que es más fácil modificar las leyes que incidir sobre la inercia de las mentalidades. Se refería a la reforma administrativa y realmente tenía razón en su apreciación. La inercia pesa mucho en la Administración y en sus agentes, sobre todo cuando se analizan los éxitos y fracasos de las reformas emprendidas. El mejor aliado para combatir la inercia es mantener siempre vivo el espíritu renovador y reformador cada día y ser capaz de «encontrar» personas en los expedientes y no sólo largas y monótonas horas de trabajo anónimo. Los que de verdad saben dirigir, saben reconocer el trabajo de sus colaboradores y saben estimular su capacidad de trabajo a la par que saben llamar la atención sobre la importancia de la labor administrativa y su incidencia en la transformación de la sociedad.

Otro obstáculo es la excesiva importancia que se da, no lo olvidemos, al presupuesto en detrimento de los resultados. Probablemente, es más «importante» haber consumido el presupuesto asignado que obtener resultados. A veces, no se miden los resultados ni se conocen. Por eso, para la asignación del presupuesto de cada organismo o ministerio deben tenerse siempre presente los objetivos y su grado de consecución. En todo caso, se trata de un aproximación que debe entenderse en términos de complementariedad. ¿O es que no es posible ejecutar el presupuesto y cumplir los objetivos?

Aversión al riesgo, como señala el libro blanco inglés, es otra dificultad para la modernización, sobre todo porque normalmente la recompensa del éxito, cuando se puede medir, es bien limitada en la Administración Pública, mientras que «la penalización del fracaso suele ser grave. Con demasiada frecuencia este sistema suscita una aversión al riesgo».

También los gestores públicos sabemos que no pocas veces el ordenamiento administrativo está repleto de normas que no siempre favorecen una Administración Pública que de verdad pueda hacer mejor la vida de la gente. Por eso, me parece que hay que estar revisando permanentemente el ordenamiento jurídico-administrativo para que facilite la gestión orientada a las personas. Y, en todo caso, buscar el sentido del equilibrio, que es posible, entre legalidad, eficacia y servicio a la gente.

La última dificultad no es la menor. Es cierto, como recuerda el informe inglés que

...los funcionarios públicos trabajan con afán y dedicación, y muchos son tan innovadores y emprendedores como cualquier persona que no sea miembro de la Administración. Pero han sido desacreditados y desmoralizados injustamente durante bastante tiempo. Ha existido la presunción de que el sector privado siempre es mejor, y en el sector público no se ha prestado atención suficiente a la recompensa del éxito ni a equiparar a la Administración con las destrezas necesarias para elaborar y ejecutar políticas y servicios estratégicos de un modo moderno y eficaz.

Parece que es una afirmación universal que se va desmintiendo, poco a poco, con la realidad de las reformas en curso y con las estadísticas recientes sobre el funcionamiento de los servicios públicos y la opinión de los ciudadanos.

Obstáculos, dificultades y resistencias siempre las ha habido, las hay y las habrá. Si no, no sería un proceso de reforma o modernización de este mundo. La clave para superarlas se encuentra en una comprometida voluntad política en el empeño al más alto nivel, en un seguimiento periódico del proceso, en integrar a todos los colectivos y en caminar poco a poco, con pequeños pasos, pero seguros y siempre en la misma dirección.

El objetivo del libro blanco, lo recordamos, es hacer una Administración mejor para hacer mejor la vida de los ciudadanos. Pues bien, al servicio de esta gran aspiración, el documento británico plantea cinco compromisos esenciales: diseño de una política de futuro, servicios públicos para la gente, servicios públicos de calidad, uso de las nuevas tecnologías y potenciación de los servicios públicos.

El informe inglés tiene bien claro que la modernización entraña una política de futuro entendida como «proceso por el que los gobiernos traducen su visión política en programas y actuaciones para producir “resulta-

dos»: cambios deseados en el mundo real». Para eso, las medidas que se adoptan deben evaluarse permanentemente para saber si se abordan los problemas reales. Un elemento básico en este diseño viene de la mano de subrayar la experiencia en la que es fundamental entender la política como un «proceso continuo de aprendizaje, no como una serie de iniciativas aisladas» (...) Y en el que se incorpora al público, a expertos externos, a los colectivos concernidos y a los responsables de la ejecución de las medidas.

También es necesario asegurar que «los servicios públicos satisfagan las necesidades de los ciudadanos, no la comodidad de quienes lo prestan». De nuevo se aprecia en el documento la importancia de contar con la opinión de la gente: «Modernizar significa establecer un lazo de auténtica cooperación entre quienes prestan el servicio y quienes lo reciben (...) Tenemos que entregar servicios y programas que, además de ser eficientes y eficaces, sean también integrados y receptivos (...). El Gobierno se ha comprometido a prestar los servicios públicos 24 horas al día, los siete días de la semana, cuando así lo determine el público». Por eso, el Gobierno quiere servicios públicos que «escuchen las preocupaciones de la gente (...), sean sensibles a las necesidades de determinados grupos de personas o empresas (...), reflejen la vida real de la gente (...) y agilicen el proceso de presentación de quejas y obtención de respuestas cuando no se obtengan los resultados deseados».

Por supuesto, se trata de ofrecer «servicios públicos eficientes y de alta calidad y no tolerar la mediocridad». En este contexto es lógico que los organismos públicos «centren su atención en los resultados que importan al ciudadano, que supervisen y comuniquen su avance hacia el logro de esos resultados y que no permitan que las fronteras burocráticas se interpongan en el camino de la lógica cooperación». Se apuesta por el compromiso con la calidad, la mejora permanente y la evaluación del trabajo. Se adopta un enfoque pragmático de forma que, sin dogmatismos, se aplicará la privatización cuando se mejore de verdad la prestación del servicio.

Se utilizarán «las nuevas tecnologías para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de las empresas». Así, se debe «provocar un cambio fundamental de nuestro modo de usar las tecnologías de la información. Tenemos que modernizar el propio proceso administrativo, logrando el funcionamiento conjunto de las distintas partes de la Administración y ofreciendo a los ciudadanos nuevos modos, eficientes y cómodos, de comunicar con la Administración y recibir sus servicios».

Para terminar, se trata de potenciar y valorar el servicio público en un ambiente de transformación permanente, de competencia, de mejora

continua. Para ello, el Gobierno se compromete a que los servicios públicos dispongan «de los medios necesarios para estar a la altura del desafío, de forma que los empleados públicos sean recompensados cuando logren resultados satisfactorios». En esta tarea, como no podía ser menos, se reconoce el papel de los sindicatos para lograr objetivos compartidos y se apuesta por seguir «trabajando en colaboración con ellos».

En el marco de subrayar la funcionalidad de los servicios públicos es capital, me interesa reflejarlo, la formación. Así, en el marco del Centro de Estudios Políticos de Gestión se integra el «Civil Service College», que

será el responsable de la formación y preparación corporativa de los funcionarios (...), garantizará que los actuales y futuros líderes del cuerpo de funcionarios tengan contacto con las más avanzadas ideas y reflexiones sobre gestión y liderazgo (...), se mantendrá al tanto de los últimos avances en el campo de la Administración y gestión públicas y actuará como depositario de la mejor práctica (...) Y colaborará con las unidades de investigación y evaluación de los distintos departamentos para fortalecer y desarrollar la capacidad de evaluación de las políticas y coordinar la evaluación de las políticas transversales.

Se insiste, igualmente, en la motivación e implicación del personal a través del mejor uso de los incentivos no salariales y de la recompensa en función del rendimiento y del trabajo bien hecho.

También se subraya la tradición de los servicios públicos en el compromiso con la equidad y con la diversidad de la sociedad.

Finalmente, se impulsarán los llamados laboratorios de aprendizaje para la búsqueda de soluciones a los problemas, se facilitará la movilidad del personal, se crearán oportunidades para que el personal joven capacitado sea promocionado razonablemente y se potenciará la innovación, la cooperación y la excelencia en la prestación de los servicios.

Hasta aquí el comentario a este relevante documento. Documento que está empapado de la filosofía de una nueva forma de trabajar pensando en la gente, por una metodología del entendimiento, por una mentalidad abierta y por un compromiso creciente con la equidad y la solidaridad.

El tiempo nos dirá si las medidas propuestas se llevaron a buen fin y contribuyeron a una mejor Administración Pública para mejorar la vida de la gente.